

Serie
La Educación en Debate
Documentos de la DiNIECE

14

Las Juntas de Clasificación: Características y Funcionamiento.



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

Presidenta de la Nación
Dra. Cristina FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Jefe de Gabinete de Ministros
Cdor. Jorge Milton Capitanich

Ministro de Educación
Prof. Alberto E. SILEONI

Secretario de Educación
Lic. Jaime PERCZYK

Subsecretaria de Planeamiento Educativo
Prof. Marisa del Carmen DÍAZ

**Directora Nacional de Información y
Evaluación de la Calidad Educativa**
Dra. Liliana PASCUAL

Propietario: Ministerio de Educación de la Nación. Dirección Nacional de
Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)

Domicilio: Paraguay 1657. CABA

Tel: (011) 4129-1448

Web: <http://diniece.me.gov.ar/>

Correo electrónico: diniece@me.gov.ar

Propiedad intelectual: 5088961

La Educación en Debate

Documentos de la DiNIECE

14

Las Juntas de Clasificación: Características y Funcionamiento.



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

DiNIECE

Dirección Nacional de
Información y Evaluación
de la Calidad Educativa

**LAS JUNTAS DE CLASIFICACIÓN:
CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONAMIENTO.**

DIRECTORA DE LA PUBLICACIÓN
Liliana PASCUAL

COORDINADORA ÁREA DE INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS
Cristina DIRIÉ

EQUIPO EDITORIAL
Cristina DIRIÉ
Mariana LANDAU
Virginia GINOCCHIO

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Coordinación: Noelia RUIZ
Equipo Responsable:
Karina ACTIS
Juan Pablo RODRIGUEZ
Coralía VIGNAU

AUTORES
Juan DOBERTI
Juan RIGAL

Área de Investigación y Evaluación de Programas

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)
Subsecretaría de Planeamiento Educativo
Secretaría de Educación
Ministerio de Educación de la Nación

LAS JUNTAS DE CLASIFICACIÓN. Características y Funcionamiento

Serie La Educación en Debate / N° 14 / Febrero de 2014

ISSN: 2314-2863

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las del Ministerio de Educación de la Nación.

Resumen

El objetivo del trabajo es el estudio de las juntas de clasificación en las distintas jurisdicciones de la Argentina, exponiendo sus similitudes y diferencias. La importancia de estos organismos se debe a que funcionan como la puerta de acceso y posterior desarrollo de carrera del personal docente. Pese a su rol central, no existen publicaciones específicas sobre las juntas, ya que no hay antecedentes que las hayan tomado como su objeto de estudio exclusivo o que hayan ahondado en su funcionamiento. En este trabajo se sintetizan las escasas investigaciones que analizan, al menos tangencialmente, sus actividades, se releva la normativa en la materia y se describe su evolución desde su surgimiento en la década de 1950 hasta la actualidad.

Como trabajo de campo se realizaron entrevistas a autoridades políticas, miembros de juntas de clasificación y docentes de cinco provincias (Catamarca, Corrientes, La Pampa, Mendoza¹ y Santa Fe), elegidas con el objetivo de representar situaciones diversas en términos de regiones, tamaños, desarrollo económico e indicadores

educativos. Los temas indagados fueron la conformación de las juntas, los alineamientos en su interior, los mecanismos de funcionamiento, el vínculo con otras áreas, las condiciones de trabajo, el uso de las nuevas tecnologías, los márgenes de discrecionalidad para la toma de decisiones, el uso de la información para la planificación y la endogamia jurisdiccional.

Los principales hallazgos aluden a: la necesidad de una mayor interacción entre las juntas de distintas provincias, la conveniencia de una mayor informatización ante la masificación del sistema educativo, la dificultad de realizar los concursos periódicamente para no requerir titularizaciones de situaciones de hecho, las complicaciones para conformar plantas administrativas idóneas en las juntas, el beneficio de aumentar el número de miembros de juntas por la expansión de cargos docentes, la existencia de cursos de capacitación poco útiles y la necesidad de una planificación mayor de la oferta docente ante la falta de aspirantes a los cargos en algunas asignaturas y la situación inversa en otras.

Palabras clave

Juntas de clasificación – Educación – Administración

Listado de abreviaturas

GCBA: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

INFoD: Instituto Nacional de Formación Docente

MCBA: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

PREGASE: Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales

¹ El trabajo de campo en la provincia de Mendoza fue realizado junto con Susana Cuello, responsable del área de investigación de la Dirección General de Escuelas (DGE), y Eduardo Traversi, miembro del equipo de investigación de la DGE.

Índice

Introducción	7
1. Antecedentes	9
2. Surgimiento de las Juntas de Clasificación	11
3. Rasgos principales de las Juntas de Clasificación en las provincias	13
3.1 Conformación de las Juntas de Clasificación	13
3.2 Funciones de las Juntas de Clasificación.....	14
3.3 Los recorridos de la carrera docente	16
3.4 Calificación y disciplina.....	17
3.5 Funcionamiento interno.....	18
3.6 Planeamiento	20
4. Síntesis y Conclusiones	21
5. Bibliografía	24

Introducción

El objetivo de este trabajo es el estudio de las juntas de clasificación² del sistema educativo argentino y las características diferenciales que han adquirido en las distintas jurisdicciones. Estas juntas constituyen el organismo estatal que lleva a cabo la operatoria a través de la cual se ingresa a la docencia en el sector público, por lo cual su funcionamiento es esencial para todas las actividades de enseñanza, ya que funcionan como la “puerta de acceso” a los cargos de maestros y profesores. Además, intervienen en los traslados, permutas, ascensos y otras facetas de la carrera docente, por lo cual una buena parte de la vida escolar está influida por sus tareas.

La importancia de las juntas de clasificación contrasta con la falta de estudios específicos sobre ellas, puesto que si bien existen investigaciones sobre la carrera docente que tocan el tema de las juntas, ninguna se avocó en forma exclusiva y profunda a su funcionamiento.

Además debe considerarse que la educación es una actividad en la cual el personal resulta de mayor importancia que en la mayoría de las restantes. Por sus características, se la considera “mano de obra intensiva”, con una proporción mayor de los componentes humanos en la “función de producción” y una menor participación de los restantes insumos³.

La elevada presencia estatal en la prestación del servicio educativo genera las siguientes particularidades en la administración del personal: 1) la existencia de mecanismos burocráticos de acceso a los cargos, con procedimientos formalizados establecidos normativamente; 2) la restricción en la rotación de los cargos, con una garantía extendida de permanencia en el tiempo a través de la figura de la “estabilidad”; y 3) la determinación de criterios objetivos, en general meritocráticos o basados en valores de justicia, para determinar las designaciones

del personal, en desmedro de decisiones discrecionales de las autoridades.

Dentro del empleo público, el sector educativo se caracteriza por la mayor autonomía de los docentes frente al resto de los trabajadores, lo cual hace que la estructura y el funcionamiento escolar no respondan al modelo burocrático típico de los aparatos gubernamentales. Las tareas tendientes al cumplimiento del servicio educativo suelen percibirse como una construcción colectiva, a diferencia de la mayoría de las actividades, en las cuales la conducción de la organización establece los objetivos y se controlan los medios para su consecución y sus productos posteriores.

La estructura de la actividad docente ha sido tipificada (Mintzberg, 1984) como una “burocracia profesional”⁴, en la cual la normalización no recae esencialmente sobre las tareas sino sobre las habilidades de los trabajadores. La importancia puesta en la formación y la capacitación del cuerpo docente puede explicarse como una consecuencia lógica de esta configuración, que requiere un fuerte control previo de las personas a las cuales se les confiere posteriormente una mayor libertad.

Un obstáculo que puede explicar, al menos parcialmente, la falta de trabajos sobre las juntas de clasificación es la dificultad de su estudio, puesto que su entendimiento requiere diferentes miradas y la captación de la información es muy complicada. El examen de las juntas de clasificación debe contemplar un análisis de la normativa, los sistemas administrativos, el uso de los programas informáticos, las disputas de poder y las consecuencias pedagógicas. Resulta complejo abarcar todas esas miradas, pero no tenerlas en cuenta implica un sesgo en la comprensión de las lógicas imperantes.

² En las distintas jurisdicciones estos organismos adquieren diferentes denominaciones: juntas de clasificación, juntas de calificación, tribunales de clasificación, etc. Más allá de su nombre, sus funciones son equivalentes.

³ La relevancia de los recursos humanos lleva a que los salarios constituyan el 90% del gasto educativo de la Argentina (dato de la C.G. de Estudio de Costos del Sistema Educativo-Ministerio de Educación de la Nación, para el año 2009) y, si bien en este contexto la fuerte presencia sindical puede extremar este valor, en la experiencia comparada también se observa la importancia de este componente, que tiende siempre a superar el 75% del total del presupuesto educativo (Levin y McEwan 2001).

⁴ La burocracia profesional, si bien presenta la formalización de una burocracia, es muy particular porque su sector operativo ejerce un poder muy alto, otorgándose un espacio para la discrecionalidad e, incluso a veces, el autogobierno. En la burocracia profesional están normalizadas las habilidades de los trabajadores, en lugar de los procesos o productos, por la dificultad para determinar procedimientos, dada la variabilidad de las tareas. En este sentido, la interacción con los alumnos suele ser distinta en los diferentes cursos y exige una adaptación diferente en cada caso, debiendo otorgarse a los docentes un margen de autonomía superior al de otras actividades. Como contrapartida, y para asegurar que las tareas se hagan correctamente, los trabajadores deben pasar un período formativo de varios años y, posteriormente, una etapa de preparación práctica supervisada. La burocracia profesional confiere a sus trabajadores un espacio de desarrollo atractivo por la mayor autonomía y el espíritu democrático. Sin embargo, existen problemas de coordinación porque la normalización de habilidades es un mecanismo muy poco estricto (Mintzberg 1984).

La información necesaria para estudiar las juntas es muy amplia y se encuentra dispersa, en una combinación que puede desalentar el acercamiento a este fenómeno. La estructura descentralizada en 24 jurisdicciones de la educación argentina dificulta sobremanera el acceso a los datos. Además, la normativa (especialmente la de nivel inferior pero que puede ser trascendente) no siempre está disponible para los investigadores y los datos del funcionamiento de las juntas (aspirantes a ingresar a la docencia, presentaciones por materias, personal a cargo de diferentes servicios) a veces no están compilados o no son de dominio público. Asimismo, la percepción de los docentes sobre su funcionamiento no es un dato considerado en los censos de información ni en ningún otro relevamiento.

En consecuencia, para realizar este estudio, se decidió partir de un análisis de las publicaciones que, aunque fuera marginalmente, abordaron esta temática. En el capítulo 1 “Antecedentes” se presenta una breve síntesis de los aspectos salientes de estos trabajos y sus limitaciones para describir y explicar la situación de las juntas de clasificación.

En el capítulo 2 “Surgimiento de las juntas de clasificación” se realiza un breve recorrido histórico sobre la génesis de estos cuerpos colegiados y los motivos de su creación. Además, se destacan los cambios que tuvieron lugar en lo referido a sus características principales y a sus atribuciones.

En el capítulo 3 “Rasgos principales de las juntas de clasificación en las provincias” se exponen los resultados del análisis de la normativa relevada, y del trabajo de campo en las cinco provincias mencionadas, que incluyó entrevistas a autoridades, miembros de juntas y docentes para

recabar información sobre su funcionamiento y para captar las percepciones de distintos informantes calificados. La elección de estas provincias obedeció a varios factores. En este sentido, se buscó que fueran jurisdicciones distintas en función de los siguientes parámetros⁵:

- Regiones del país. Se buscó una provincia del Noroeste, Nordeste, Centro-Oeste, Centro-Este y Patagonia.
- Tamaño. Se seleccionaron jurisdicciones que por su población fueran grandes, medianas y pequeñas.
- Desarrollo económico. Se eligieron provincias de PBI per cápita alto, medio y bajo.
- Indicadores educativos. Se escogieron jurisdicciones que tuvieran indicadores educativos altos, medianos y bajos.

Si bien resulta claro que con cinco jurisdicciones no se abarca todas las situaciones del país y que existen casos particulares que no estarán representados en los análisis que surjan de estas provincias, el estudio comparado permite realizar un avance en la comprensión del fenómeno investigado. En este sentido, algunos de los temas indagados son la conformación de las juntas, los alineamientos en su interior, los mecanismos de funcionamiento, el vínculo con otras áreas, las condiciones de trabajo, el uso de las nuevas tecnologías, los márgenes de discrecionalidad para la toma de decisiones y la endogamia jurisdiccional.

En el capítulo 4 “Síntesis y Conclusiones” se sintetizan los hallazgos de este trabajo y se exponen las líneas de investigación que surgen para complementar el entendimiento de las juntas de clasificación.

⁵ Para determinar la clasificación de cada provincia en una categoría se dividió a las 24 jurisdicciones en tres grupos de 8 ordenadas según el valor cada indicador (del más favorable al más desfavorable) y según su ubicación se la consideró integrante del grupo alto, mediano o bajo. Los indicadores educativos considerados fueron la promoción, repitencia y deserción en el nivel primario y el resultado en las evaluaciones de los operativos nacionales de evaluación.

1. Antecedentes

En el relevamiento de bibliografía realizado no se encontró ningún trabajo que tuviera como objeto de estudio específico a las juntas de clasificación, si bien existen investigaciones que tocan colateralmente este tema, como aquéllas centradas en el análisis de los estatutos o la carrera docente. Asimismo, el funcionamiento interno de las juntas tampoco fue abordado, siendo un espacio de vacancia que, por la importancia para el sistema educativo, debería ser cubierto.

Un trabajo pionero en incluir el análisis de las juntas de clasificación, si bien no lo hace exclusiva ni exhaustivamente, es el de Frigerio et al. (1990), titulado *“Valor y efecto de la norma en las instituciones: análisis de la normativa vigente (los estatutos del docente)”* y realizado en el marco de un convenio de consultoría entre el Ministerio de Educación y el Banco Mundial. Debe tenerse en cuenta que este trabajo es previo a la transferencia de las escuelas medias y los institutos de formación docente a las jurisdicciones operada en la década de los 90s y, por lo tanto, se sitúa en un contexto educativo muy diferente al actual.

En este trabajo se realiza una definición del docente como un “semi-profesional”, en un escalón intermedio entre el profesional y el trabajador, al poseer algunas características de los primeros, como un largo período de formación en establecimientos especializados y un cierto control de las actividades por parte de los colegas, pero también carecen de algunas características como el trabajo a tiempo completo o un poder, ingreso y prestigio elevados⁶. En este marco, las juntas de clasificación son un espacio de búsqueda de los docentes para controlar el ingreso y las actividades de sus miembros, si bien deben compartirlo con las autoridades ministeriales.

Este estudio compara las juntas de las distintas jurisdicciones en términos de tres variables: 1) el número de miembros, 2) la proporción de miembros electivos y designados, y 3) los modos de elección o designación del presidente. Además, se consideran las funciones de las juntas, subrayándose la clasificación del personal por orden de mérito para los ingresos, ascensos, traslados, permutas, becas o reincorporaciones, a partir de una grilla con puntajes que surge de las normas de valoración de títulos, antigüedad y antecedentes, siendo estos últimos muy diversos y dando espacio a la subjetividad y la discrecionalidad.

En algunos estatutos se indica que los representantes de los docentes son elegidos por la totalidad del personal y en otros sólo por los docentes titulares, siendo esto último una limitación a la participación democrática. Asimismo, se expresa el rol importante de los gremios en la elección de los miembros de las juntas.

Por último, en el trabajo de Frigerio et al se describen las condiciones generales y profesionales de ingreso a la docencia para las distintas jurisdicciones y se critican los concursos de ascensos al privilegiar excesivamente la antigüedad, con la consecuencia de ser cerrados y endogámicos, excluyendo a profesionales potencialmente muy capaces. La sustitución de pruebas de oposición por cursos de capacitación (mencionada para las provincias de Corrientes y Chubut) también es cuestionada por eliminar una instancia válida de análisis. En su parte propositiva, en el informe se realizan tres recomendaciones sobre la carrera docente: 1) que los concursos de antecedentes y oposición evalúen la formación profesional atendiendo al perfil profesional y académico y el compromiso social, en desmedro del orden burocrático y administrativo representados por la antigüedad y las certificaciones; 2) que se promuevan ámbitos de capacitación; y 3) que se abran los concursos de cargos directivos a personas con trayectoria ajena al sistema.

En el estudio de Gvirtz (1994) *“Los estatutos y la configuración del docente como profesional”* se puntualiza que el título para la docencia funciona, de hecho, más como una situación deseable que como un requisito, puesto que está previsto que los cargos sean ocupados por quienes tienen títulos supletorios, habilitantes e, incluso, idóneos sin estudios formales. Esto implicaría la pérdida del carácter profesional de la docencia porque, a diferencia de un médico que no puede ser sustituido por un enfermero (y tampoco puede haber un hospital sin profesionales a cargo), sí puede un no titulado suplantar a un docente (y funcionar una escuela con personal idóneo).

Las juntas de clasificación están integradas por docentes, pero algunos de ellos son elegidos por sus pares y otros representan a las autoridades provinciales. En este trabajo se comparan las composiciones en diferentes jurisdicciones, infiriéndose que cuando estos últimos son mayoría crece la injerencia del poder ejecutivo. La pertenencia de las juntas a los estados

⁶ El carácter de “profesión” de los distintos trabajos es un concepto dinámico. De hecho, los artesanos han perdido en gran medida su carácter de profesionales al ser convertidos en obreros asalariados por el auge de la industrialización y otros casos tradicionalmente mencionados como profesiones liberales, como los médicos, contadores o abogados, también varían al observarse una tendencia al trabajo asalariado en relación de dependencia en grandes corporaciones. Por el contrario, otros trabajos como los vinculados con las artes, pasan a tener estudios formales de base y se asemejan a los típicamente profesionales.

provinciales las diferencia de los colegios profesionales típicos de las profesiones liberales, porque carecen de independencia para la toma de decisiones.

Otra investigación relevante es la realizada por Birgin (1997) denominada *“Las regulaciones del trabajo de enseñar. Vocación, estado y mercado en la configuración de la docencia”*, en la cual se da cuenta de la conquista histórica que significó la inclusión de las juntas de clasificación en el Estatuto Nacional del Docente del año 1958 porque eliminaba la intervención arbitraria del poder político y partidario, sancionando un modelo de inclusión docente en el gobierno escolar, ejerciendo éstos el control de los nuevos nombramientos y la carrera posterior.

Asimismo se menciona, en forma coincidente al trabajo de Pini (1992) titulado *“Las condiciones del trabajo docente en el ámbito escolar primario”*, realizado en el marco de la Dirección de Investigación Educativa del GCBA (ex-MCBA), un aspecto vinculado con el trabajo de las juntas, y a veces con su funcionamiento deficiente, constituido por la existencia de un número muy grande de docentes sin estabilidad, en una situación poco común en la administración pública, que consagra la estabilidad como un valor con rango constitucional⁷. Las figuras del suplente, que depende de los avatares del titular, y del interino, que vive una transitoriedad hasta la sustanciación de un concurso que puede demorar años, llevan a esta situación inusual de quienes se dedican a la enseñanza.

El estudio que más profundiza la comparación de las juntas de clasificación desde el punto de vista normativo es el realizado por Ivanier et al. (2004) titulado *“¿Qué regulan los Estatutos Docentes? Trabajadores de la educación, relaciones sociales y normativa”*. En este trabajo se analiza la evolución de los estatutos provinciales como desprendimientos del nacional y se comparan las prescripciones normativas de las jurisdicciones en los siguientes aspectos: 1) cantidad de miembros de las juntas y si son representantes de los docentes o designados por el ministerio de educación; 2) requisitos para ser miembro de las juntas; 3) la remuneración de los integrantes de las juntas; 4) el rol en el ingreso, desarrollo de la carrera docente y otras funciones de las juntas; y 5) relación de las juntas de clasificación con las juntas de disciplina.

Un señalamiento importante de este trabajo es que la calificación tiene un carácter netamente burocrático, con la finalidad administrativa de control de los dispositivos de ingreso y movilidad en el ejercicio docente y no como *“una instancia de evaluación dentro de un proceso de revisión y reflexión sobre la práctica pedagógica, con un sentido de retroalimentación y perfeccionamiento de esa práctica”*. Esto resulta relevante porque la *“calificación”* es un término que puede llevar a un equívoco conceptual en su aplicación, puesto que en la realidad sirve sólo para establecer un orden de mérito.

El texto de Ivanier et al hace hincapié en la tensión entre democratización y control, teniendo en cuenta que las juntas de clasificación son el único espacio de participación docente reconocido por los estatutos pero, sin embargo, su rol efectivo consiste más en una actividad de fiscalización que en una intervención real. Si la actividad de las juntas se limita a la implementación de procedimientos administrativos decididos en otros ámbitos, más allá de que puedan limitarse las arbitrariedades y discrecionalidades del aparato estatal, su rol se asemeja más al de velar por las reglas de juego que a un espacio de poder real en el sistema educativo.

En el trabajo de Saforcada y Felman (2010) se realiza una descripción de los distintos instrumentos de regulación del trabajo docente, con especial hincapié en las prescripciones de los estatutos. Con respecto a las juntas de clasificación, se señalan sus funciones, se comentan sus diferentes conformaciones y se expone el proceso histórico de búsqueda de su reconocimiento por parte de los sindicatos docentes hasta su establecimiento jurídico. La importancia de las paritarias, según relata el texto, consiste en que afectan el marco normativo de la actividad, alterando aspectos vinculados a las tareas de las juntas a través de, por ejemplo, la titularización de cargos interinos.

Por último, en el marco del Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE), que funcionó en el Ministerio de Educación de la Nación desde 1996 hasta 2011, en el año 2003 se llevó a cabo un informe diagnóstico de las juntas de clasificación y una propuesta de mejora de sus procedimientos de gestión y de sus sistemas de información. Estos documentos dan cuenta de algunos problemas administrativos, aunque sin una consideración de los conflictos políticos subyacentes.

⁷ Existen trabajadores sin estabilidad también en distintos agrupamientos de la administración pública, en condiciones de *“transitorios”* o, incluso, contratados como si fueran proveedores y facturando honorarios sin reconocerse la relación de dependencia, pese a que la naturaleza de su trabajo implica una relación laboral regular. Sin embargo, en la docencia los vínculos sin estabilidad son, por un lado, cuantitativamente más numerosos y, por otro lado, no constituyen la inobservancia de la norma, como en los casos antes señalados, sino que forman parte de las relaciones habituales de contratación.

2. Surgimiento de las Juntas de Clasificación

Las juntas de clasificación consisten en una creación relativamente reciente en el sistema educativo argentino. Su origen, a nivel nacional, data de la década de 1950. Las juntas surgen –como se verá más adelante– a modo de respuesta a los cuestionamientos de los docentes en lo referido a la forma de designación y promoción en sus puestos de trabajo.

La fuerte expansión del sistema educativo que se da en la segunda mitad del siglo XIX, y el creciente rol central que asume el Estado en lo referido tanto a la administración de la educación como a la sanción de las normas que la regulan, lo convierten en el principal empleador de docentes. A medida que se consolida este proceso de organización, surgen a fines del siglo XIX las primeras asociaciones provinciales del magisterio. En 1916 se constituye formalmente la primera unión nacional docente: la Confederación Nacional de Maestros.

Según señalan diversos autores (Nigro 1984, Bernetti y Puiggrós 1993, Saforcada y Felman 2010) tanto el acceso a los puestos de trabajo, como el ascenso y la permanencia en el cargo poseían altos niveles de arbitrariedad y discrecionalidad que eran cuestionados por los docentes. Nigro señala que entre 1917 y 1930 los reclamos de los docentes estaban dirigidos principalmente a evitar las arbitrariedades detectadas, y giraban esencialmente en torno a: estabilidad en el cargo, conformación de un escalafón profesional, nombramientos en base a la idoneidad del docente –medida a través de título y antigüedad–, ascensos por medio de tribunales integrados por docentes elegidos por sus pares, pago de haberes en tiempo y forma, y establecimiento de un régimen jubilatorio específico para los trabajadores de la educación.

“Es así como va adquiriendo fuerza el reclamo por un Estatuto del Docente que garantizara la estabilidad, el ingreso, los ascensos por concursos, los deberes y los derechos de los docentes, la conformación de juntas de calificación y tribunales de disciplina integrados por docentes, entre otras cosas”. (Saforcada y Felman 2010: 20).

Desde la segunda década del siglo XX se presentan diversos proyectos de regulación de la actividad docente, pueden señalarse los de Bustos en 1917, Sobral en 1930 (que se sanciona pero no entra en vigencia a raíz del golpe de estado) y Saúl Taborda en 1936.

Posteriormente, durante la presidencia de Juan Domingo Perón, el decreto N° 28.719/1947 establece una co-

misión para reunir antecedentes y formular un anteproyecto de ley para la promulgación de un Estatuto del Docente. En ese mismo año se sanciona el Estatuto del Docente Privado.

A pesar de la conformación de esa comisión, es recién en septiembre de 1954 que se promulga el “Estatuto del Docente Argentino del General Perón”. Tal cuerpo normativo se sanciona no a través de una ley, sino de un decreto del Poder Ejecutivo (N° 15.535/54).

Este estatuto encara varias de las demandas de los docentes: especificación de la carrera docente, estabilidad en el cargo, requisitos para ser docente, determinación de la modalidad de ingreso y ascenso, acumulación de cargos y aumento de horas.

En su artículo 14 explicita que *“la Junta de Calificación estará integrada por los Directores Generales de Enseñanza y un representante de los docentes por cada una de las ramas, estos últimos designados por dos años por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Educación”.*

En cuanto a los ascensos, el estatuto señala que serían determinados por la Junta de Calificación de acuerdo a las “condiciones y antigüedad” de los aspirantes.

Si bien el Estatuto del Docente del General Perón avanzaba en satisfacer parte de las demandas de los docentes, como la creación de un cuerpo colegiado que regulara el ingreso y el ascenso del personal docente, no propiciaba la participación democrática de los trabajadores de la educación en la elección de los integrantes de las recién creadas juntas de calificación, dejándola en manos de las autoridades políticas.

Debe señalarse que el reclamo de objetividad para el ingreso a la carrera docente encontraba una seria limitación debido a la inclusión de un artículo polémico que establecía la ‘heredabilidad’ de los cargos docentes. El artículo 9° del Estatuto afirma que *“los hijos de los docentes que se jubilen o fallezcan en el ejercicio de su tarea podrán ingresar a la docencia y serán designados con preferencia ineludible en reemplazo de sus padres, siempre que reúnan los requisitos de idoneidad exigidos por este Estatuto...”.*

Con el golpe de estado de 1955 se suspende la vigencia de este estatuto mediante el Decreto N° 4227/55. En diciembre de ese año se le encarga a una comisión –pre-

sidida por Próspero Alemandri– la redacción de un informe para el establecimiento de una nueva normativa.

El informe de la “Comisión Alemandri” señala los siguientes puntos: el ejercicio de la profesión debe requerir del título correspondiente, el ingreso y los ascensos “*se reglamentarán de tal modo que en todos los casos las designaciones recaigan sobre los mejores*”, para ello se instituyen los concursos de antecedentes (y de antecedentes y oposición), garantiza la estabilidad en el cargo, la participación de los docentes en el gobierno escolar y en las juntas de clasificación, rige los ascensos, traslados y acumulación de tareas y un régimen jubilatorio específico.

En lo referido específicamente a las juntas de clasificación, indica que estarán integradas por cinco miembros, y que los “*representantes de los docentes serán elegidos por voto secreto y obligatorio*” (art. 9°).

Además explicita que las juntas son encargadas de: la custodia de los legajos, la clasificación de los docentes por orden de méritos, la formulación de nóminas de aspirante al ingreso y la determinación en los pedidos de permutas, traslados y reincorporaciones.

Define, en su artículo 12, los requisitos para ingresar a la docencia: ser argentino nativo, por opción o naturalizado; poseer capacidad física, buena salud, conducta y moralidad inherentes para el cargo; poseer el título docente nacional que corresponda; solicitar el ingreso y someterse a los concursos que establece el Estatuto.

Además, el estudio suprime la cláusula de ‘heredabilidad’ de los cargos indicando que “*el mantenimiento de tal prerrogativa constituía un privilegio antidemocrático y perjudicial*” para una selección igualitaria de los docentes.

El informe de la “Comisión Alemandri” es el insumo

principal del Estatuto del Docente sancionado en septiembre de 1956 mediante el Decreto Ley N° 16.767/56, vigente por tan solo dos años.

En 1958 es sancionado el Estatuto del Docente (Ley N° 14.473) que toma la mayor parte de los postulados del informe Alemandri y que –con posteriores modificaciones– aún continúa vigente.⁸

En cuanto a las juntas de clasificación, esta ley modifica la “relación de fuerzas” imperante en su interior ya que si bien mantiene la composición de cinco miembros señala, como novedad, que tres de ellos serán elegidos por el voto secreto y obligatorio del personal docente titular. Además, prolonga la duración de sus mandatos a cuatro años e indica que los representantes de los docentes no podrán ser reelegidos para el período siguiente. En cuanto a los otros dos integrantes señala que serán elegidos por las carteras educativas con un mandato de dos años que podrá ser renovado. Todos los miembros deben ser docentes con un mínimo de 10 años de antigüedad y cinco como titulares. Los representantes de los docentes corresponderán dos a la mayoría y uno a la minoría si supera el 10% de los votos. (Art. 9). La reglamentación establece también la cantidad de juntas que existirán en el país.

A la luz de esta ley, las juntas de clasificación constituyen órganos de fiscalización de la carrera docente. Entre sus funciones se encuentran: (a) la custodia de los legajos del personal docente; (b) la clasificación por orden de mérito para el ingreso a la carrera y el posterior ascenso; y (c) la elección de los jurados de los concursos.

En la actualidad, todas las provincias, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, poseen juntas de clasificación. Sin embargo se verifican importantes diferencias en torno a aspectos significativos de su organización, conformación y representatividad.

⁸ El Estatuto se refiere a los docentes que prestan sus servicios en establecimientos de jurisdicción nacional. Cada provincia, por su parte, posee su propio estatuto donde legisla sobre los docentes de escuelas de su jurisdicción. Muchos de los estatutos provinciales actuales heredan la estructura de la ley 14.473. Santa Fe – única provincia sin estatuto propio–, lo sigue considerando en la actualidad.

3. Rasgos principales de las Juntas de Clasificación en las provincias

Previo al trabajo de campo realizado para este estudio en cinco provincias, se procedió a la recopilación y el análisis de la normativa existente sobre el tema para todas las jurisdicciones del país. Dicha tarea demostró ser extremadamente dificultosa debido a lo extendido y diseminado de las regulaciones relacionadas con las juntas. Los párrafos siguientes brindan mayor detalle al respecto.

La normativa que regula y va dando forma a las juntas de clasificación surge principalmente de las constituciones provinciales, leyes de educación, estatutos del docente, decretos del Poder Ejecutivo y resoluciones ministeriales.

Sin embargo, la especificidad que se encuentra en cada una de ellas varía ampliamente. A modo de ejemplo debe señalarse que mientras los estatutos de ciertas provincias en su articulado realizan una detallada descripción de los diversos aspectos relativos a las juntas en cuanto a cantidad, composición, forma de elección, funciones –e incluso puntaje asignado a los docentes–, en otras jurisdicciones esta tarea es desarrollada en los decretos reglamentarios del Poder Ejecutivo y en las resoluciones de las carteras educativas.

Además, a partir del resurgimiento de las convenciones colectivas de trabajo –y consecuentemente de los espacios paritarios que una vez refrendados adquieren fuerza de ley– los acuerdos logrados en esas instancias a menudo modifican el número, la cantidad de integrantes y las atribuciones de las juntas. Esto redundante en que –en algunas provincias– periódicamente se vayan introduciendo modificaciones en lo relacionado con las juntas de clasificación.

En definitiva, el *corpus* normativo que regula el funcionamiento de estos órganos colegiados se presenta ampliamente disperso, y el trabajo de campo realizado evidenció que son pocos los actores que conocen con profundidad la normativa vigente.

Debe agregarse que la situación se complejiza debido a que ciertas normas cuestionadas judicialmente por los docentes o sus asociaciones están inhibidas en la práctica, o son dejadas de lado por los miembros de las juntas para la toma de decisiones.

El análisis que sigue se realiza sobre las bases de la normativa recopilada, y de las entrevistas realizadas en las cinco provincias seleccionadas para el trabajo de campo.

3.1. Conformación de las Juntas de Clasificación

El modo de organización de las juntas de clasificación comprende distintas dimensiones:

- (I) cantidad de juntas y modelo de organización – por niveles, niveles agrupados, regiones o distritos escolares;
- (II) composición, que abarca la cantidad de integrantes, y quiénes y de qué forma los eligen;
- (III) requisitos para ser miembro; y
- (IV) duración de los mandatos.

En las diversas jurisdicciones existen importantes variaciones en lo referido a las dimensiones mencionadas producto tanto de las historias particulares de cada uno de los sistemas educativos provinciales como de las relaciones de poder pasadas y presentes. A continuación se describe de manera sintética cada una de las dimensiones.

(I) Cantidad de juntas y modelo de organización

Pueden distinguirse dos modelos principales:

(a) centralizado: donde existe una sola junta –por nivel– que se ocupa de atender a la totalidad de los docentes, y puede tener subsedes administrativas que dependen jerárquicamente del nivel central;

(b) descentralizado: la jurisdicción está dividida en regiones o distritos, y existen juntas por nivel que se ocupan de una o varias regiones.

Si bien en la mayoría de los casos existen solo dos juntas (Inicial y Primaria; y Secundaria y Técnica), en los últimos años se verifica una tendencia hacia la separación de ellas en juntas exclusivas por nivel y la creación de nuevas juntas de las modalidades definidas en la Ley de Educación Nacional N° 26.206. Los actores entrevistados en la provincia de Mendoza señalaban que este incremento de la cantidad de juntas era fruto de los insistentes reclamos que venía realizando en ese sentido el gremio docente, que tenía como base la jerarquización de los niveles y modalidades y el incremento en la cantidad de docentes del sistema desde la creación de las juntas.

(II) Composición de las juntas

En todos los casos las juntas consisten en cuerpos colegiados con representación tanto del gobierno de la educación como de los docentes. La cantidad de integrantes es ampliamente variable (a modo de ejemplo pueden citarse los casos de Corrientes con juntas de 12 y 14 miembros; y de La Pampa, en donde las juntas poseen solamente 3 integrantes).

Casi en la totalidad de las jurisdicciones deben estar integradas exclusivamente por docentes titulares del nivel correspondiente. En unos pocos casos se incorporan, además, funcionarios habilitados en virtud del cargo que ocupan (Directores de nivel –que no necesariamente son docentes–, inspectores o supervisores) como por ejemplo en la Provincia de Buenos Aires y en Córdoba.

En general, algunos de los miembros son designados por la cartera educativa (o por el ejecutivo provincial a propuesta de los ministerios), mientras que otros son seleccionados por los docentes y/o por las asociaciones gremiales.

En cuanto a la forma de designación, los representantes de los trabajadores de la educación usualmente son elegidos mediante el voto secreto y obligatorio de sus pares (comúnmente solo de docentes titulares, pero en los últimos años el derecho a voto se ha ido ampliando para incluir interinos e incluso suplentes con cierta antigüedad). Es común que las elecciones estén organizadas por medio de listas pertenecientes a los sindicatos, aunque en algunos casos existen listas por fuera de ellos.

En ciertas provincias, como La Pampa y Santa Fe, los docentes están representados exclusivamente por miembros de los sindicatos, elegidos de acuerdo al estatuto de la asociación que posee la afiliación mayoritaria. En otras, como Mendoza, existen representantes electos mediante sufragio por la totalidad de los docentes, y otros designados por los gremios. En esta provincia los gremios también están autorizados a presentar listas propias en las elecciones realizadas por todos los docentes.

La diversidad existente en cuanto a cantidad y pertenencia de los integrantes configura (o posibilita la configuración de) distintas relaciones proporcionales. Por ejemplo, en las provincias de La Pampa y Santa Fe siempre es mayoritaria la representación del ministerio; en Corrientes la mayoría corresponde a los representantes gremiales; y en Mendoza el gobierno siempre está en minoría, y

la mayoría corresponde a los representantes de los docentes electos mediante el sufragio de los trabajadores; sin embargo, el gremio puede llegar a tener mayoría si consigue representantes propios en las elecciones por voto de los docentes.

En cuanto a quién conduce las juntas, en general la presidencia es alternada anualmente entre los representantes del gobierno de la educación y los representantes del cuerpo docente. En pocos casos, como Mendoza, la junta está presidida en todo momento por un representante de la Dirección General de Escuelas, que solamente vota en caso de desempate.

(III) Requisitos para ser miembro

En general las condiciones para poder integrar las juntas de clasificación consisten en: ser docente titular, con antigüedad en la docencia (entre cinco y diez años) y una antigüedad en el nivel algo menor. En algunas provincias se agrega no haber sido sancionado por faltas graves, y presentar calificaciones buenas o muy buenas. Estas condiciones –salvo en unos pocos casos– rigen para todos los miembros, independientemente de quiénes los elijan.

(IV) Duración de los mandatos

Comúnmente los mandatos de los integrantes de juntas son de entre dos y cuatro años de duración. En varias provincias los representantes del gobierno poseen mandatos más breves con reelección/redesignación (a veces indefinida), mientras que los representantes de los docentes tienen mandatos algo más extendidos con sólo una (o ninguna) posibilidad de renovación.

En otros casos las condiciones son exactamente las mismas para todos los miembros de junta.

3.2. Funciones de las Juntas de Clasificación

Las juntas de calificación constituyen básicamente órganos colegiados de regulación y control de la transparencia de la carrera docente. En este sentido, sus funciones son similares en la mayoría de las provincias y corresponden a:

- custodia de los legajos del personal docente;
- inscripción, clasificación y confección de listados para interinos y suplentes;
- confección de listados de orden de mérito para los movimientos anuales (traslados, permutas, acrecentamiento y titularización);
- evaluación de pertinencia de títulos, evaluación de títulos y antecedentes (control de la veracidad de la información);
- proposición y/o integración de jurados para los concursos de oposición;
- operativización de los llamados a concurso;
- resolución de recursos;
- comunicación de los listados de orden de mérito, de los llamados a concurso y de sus resultados;
- pronunciamiento sobre pedidos de becas y licencias para perfeccionamiento.

Si bien no forma parte de las funciones explicitadas en la normativa, en varias de las provincias visitadas para este estudio –Santa Fe, Mendoza y La Pampa– las juntas proponen nueva normativa, a partir de la detección de “vacíos legales” o de normas perimidas.

Las juntas y el puntaje en la carrera docente

Una de las atribuciones principales de las juntas, y que en la práctica insume la mayor parte del tiempo de trabajo, consiste en la elaboración de los listados de orden de mérito para el ingreso a la carrera docente, el acrecentamiento y el ascenso. Tal orden es establecido, de acuerdo con la normativa vigente, a partir del puntaje total que posee cada docente. Dicho puntaje, en general, está constituido por tres grandes categorías:

- Título
- Antigüedad
- Antecedentes

En los concursos que poseen la instancia de oposición, se agrega el puntaje otorgado por el tribunal en esa instancia.

En lo referido al **título** se diferencian los títulos docentes, habilitantes y supletorios (también llamados de categoría A, B y C ó 1, 2 y 3) con puntaje decreciente. Además la posesión de un título de mejor categoría implica estar mejor posicionado que cualquier otro aspirante que posea un título menor más allá del puntaje total. Es decir, se confeccionan listados de orden de mérito para cada uno de los títulos, y los cargos solamente pueden ser cubiertos por trabajadores con títulos menores en caso de quedar vacantes los llamados a concurso para trabajadores con título docente.

La categoría ‘**antigüedad**’ se refiere a diversas dimensiones: antigüedad del título que se posee, antigüedad en el ejercicio de la docencia (servicios docentes en establecimientos oficiales; en pocos casos, como en la CABA, se considera la experiencia en la actividad privada), antigüedad en el nivel en el cual se participa. A menudo esta categoría posee un tope de puntaje.

Los **antecedentes** se refieren principalmente a otros títulos, postítulos y posgrados; publicaciones, cursos, dictado de cursos, etc. En varias provincias se agrega un amplio listado de antecedentes adicionales que pueden ser tomados en cuenta, que van desde participación en actividades deportivas o campamentos, hasta premios obtenidos.

En cuanto a los puntajes de los cursos, algunas provincias especifican un tope para esta categoría y otras carecen de límite. Inclusive existen casos, como la provincia de Mendoza, donde un nivel posee un tope establecido y otro no.

En las cinco provincias visitadas se relevaron cuestionamientos sobre el “comercio” de cursos y sobre el puntaje asignado a ellos. En este sentido las juntas peticionan tener mayor influencia sobre la asignación de puntaje, tarea que actualmente recae en organismos de los ministerios de educación. Además, en ellas se relataron sucesos de falsificación de certificados de cursos y de títulos.

Adicionalmente, varios de los actores entrevistados consideraron que habría que revisar el sentido del puntaje asignado a los cursos, ya que actualmente *“el sistema valora que se junten antecedentes, no que uno sea mejor”* y que *“hacer cursos no es ser el mejor”*. En este sentido, existe una tendencia a mayores regulaciones sobre los cursos y a la pertinencia de cada uno de ellos para los distintos puestos de trabajo.

Desde las juntas se señala que los docentes demandan mayor cantidad de cursos gratuitos y la ampliación de la oferta en el interior de las provincias, ya que indican que existe un desbalance en la oferta geográfica (sobreoferta en la capital o las grandes ciudades, y falta de ella en el interior).

Existen, además jurisdicciones en las cuales se toman también otros aspectos, tales como: residencia (en la provincia o en el distrito), e incluso en Mendoza se da puntaje a ser único sostén de familia y –llamativamente– a ser hijo de docente.

En otros casos, como La Pampa, también se toma en cuenta la calificación o concepto obtenido por el docente en la práctica de su tarea. Sin embargo esta categoría está siendo dejada de lado en varias de las provincias

que aún la contemplan, principalmente debido a presentaciones particulares de docentes en el ámbito judicial que obtuvieron sentencias favorables a ellos.

3.3. Los recorridos de la carrera docente

La trayectoria del personal docente tiene inevitablemente un inicio en los niveles más bajos del escalafón y luego se abre una alternativa de progreso hacia otros cargos de mayor jerarquía. No está prevista estatutariamente la posibilidad de un ingreso por los cargos de conducción como puede suceder en otros estamentos del sector público o en el sector privado. Como ejemplo de esto, no existe la posibilidad de que una persona ingrese directamente al cargo de director o supervisor sin haber sido previamente maestro o profesor⁹.

La mayoría de los docentes ingresa en el cargo de maestro (de grado, de materias especiales, etcétera) o de profesor a cargo de un número de horas cátedras y permanece en el mismo hasta el final de su carrera. Esta situación ha sido objeto de debates sobre la posibilidad de una movilidad dentro de la actividad de enseñanza frente a los alumnos, pero actualmente no presenta variantes en las distintas jurisdicciones analizadas¹⁰.

Los ascensos a cargos de mayor jerarquía (secretario, regente, vicedirector, director, etcétera) se prevén, desde el punto de vista estatutario, a través de concursos de antecedentes y oposición (en el nivel inferior los concursos suelen ser solo de antecedentes).

El ascenso de categoría de maestro o profesor a director presenta dos inconvenientes reportados en todas las jurisdicciones visitadas: la falta de atractivo, en algunos casos, del acceso a cargos superiores y la dificultad para seleccionar a los mejores aspirantes. Estos dos factores están ligados entre sí y cada uno de ellos tiene varias causas que los motivan.

En este sentido, resta interés a la promoción escalafonaria el cambio económico poco significativo, sin proporcionalidad con el aumento de las responsabilidades y los problemas que deben enfrentarse. Es por ello que algunos docentes prefieren permanecer en el aula en lugar de competir por cargos de conducción, especialmente en el nivel secundario.

El método de selección de quienes ascienden presenta cuestionamientos, como ocurre en las distintas actividades en las cuales no resulta sencillo determinar quién es el mejor para desarrollar ciertas actividades. En este sentido, no existen medidas precisas y claras que determinen quién es más apto para ejercer cargos de dirección. Entonces, la carencia de medidas objetivas que permitan establecer un orden de prelación entre varios aspirantes a un mismo cargo, sumada a que en el estado resulta inadmisibles el ejercicio de la discrecionalidad como mecanismo definitorio, lleva a tomar parámetros asociados al mejor desempeño, aunque sean indicadores que no lo reflejen correctamente.

Es por ello que en todas las jurisdicciones visitadas se relevaron críticas hacia los concursos porque no necesariamente ganan los mejores sino los que se focalizan en acumular antecedentes o tienen otras características poco meritorias como la antigüedad o el título expedido por la provincia. Además, los cursos que otorgan mayor puntaje muchas veces no guardan relación con las tareas docentes o son de baja calidad (si bien en los últimos años se controló mejor su calidad y se limitó a los oferentes). La existencia de cursos pagos que conceden una credencial sin un verdadero incremento de los conocimientos o capacidades es una crítica extendida en todas las jurisdicciones, hablándose de “quioscos”, “quintas”, “comercio”, etcétera, e indicándose la necesidad de instrumentar cursos gratuitos para responder a un derecho de los docentes.

En síntesis, se percibe que el tránsito hacia los cargos más altos del escalafón docente no siempre se corresponde con el mejor desempeño, la mayor capacidad para hacerse cargo de responsabilidades y una retribución acorde. Sin embargo, no se percibe la falta de candidatos para los ascensos, porque éstos implican un reconocimiento, una jerarquización y, también, pueden interpretarse como un cambio que evita las cansadoras tareas en el aula.

Otro problema histórico vinculado con los ascensos, de otra índole, ha sido la ausencia de concursos, lo cual implica la cobertura de los cargos en forma interina, sin estabilidad, y la falta de cumplimiento de los mecanismos previstos estatutariamente. Es por ello que la paritaria nacional del año 2008, homologada a través del decreto 134/09, determinó la titularización de to-

⁹ En Frigerio et al. (1990) se critica este procedimiento por endogámico y se propone que puedan ingresar directamente en los cargos superiores personas que realizaron sus carreras profesionales sin haber pasado por los cargos inferiores.

¹⁰ En Morduchowicz (2004) se profundiza el análisis de los inconvenientes derivados de los ascensos que sacan a los docentes de las aulas y se presenta una carrera docente con distintas escalas (ingresante, profesional, avanzado y experto), que incorpora responsabilidades crecientes, más allá de la instrucción de los alumnos, que incluye el asesoramiento de docentes novatos, el desarrollo curricular, la capacitación de otros docentes, etcétera. Además, a diferencia de lo que ocurre en los niveles previos, los docentes de las universidades nacionales tienen seis categorías distintas (titular, asociado, adjunto, jefe de trabajos prácticos, ayudante de primera y ayudante de segunda) en su actividad frente a los alumnos.

dos los docentes con más de diez años de antigüedad. El procedimiento de titularizaciones masivas de quienes ejercen los cargos interinamente, que guarda múltiples antecedentes en el sistema educativo, resulta una solución entendible para los docentes a quienes durante largos períodos se les impidió acceder a los cargos con estabilidad y se los tuvo en una situación transitoria injustificable, pero por otro lado, se desvirtúa el principio meritocrático de asignación de cargos, ya que se titulariza a personas por el mero hecho de haber permanecido en el tiempo, sin contemplar su formación, capacidad o desempeño ¹¹.

Luego de esa solución coyuntural del año 2008, los referentes entrevistados en las provincias de Corrientes en el nivel primario, La Pampa, Mendoza y Santa Fe mencionaron que se estaban realizando concursos de ascensos con el objetivo de regularizar la planta docente¹². En Catamarca y en Corrientes en el nivel secundario no se están realizando concursos para titularizaciones o ascensos en forma regular, por lo cual se está acumulando un número de interinos que probablemente obligue en el futuro a una solución de compromiso como la adoptada en la paritaria del año 2008.

Si bien existen dificultades objetivas para la sustanciación de los concursos, resulta fundamental la determinación política para llevarlos a cabo. Como ejemplo inverso, puede mencionarse que en los años 90 existía una concepción contraria a su realización porque se prefería una planta docente sin estabilidad que facilitara el ajuste ante variaciones de planes de estudios o de la demanda.

Más allá del recorrido ascendente en la carrera docente¹³, en las entrevistas se indagó sobre la existencia de circuitos usuales de los docentes dentro de los cargos más masivos, los de “maestro” y “profesor”. En las Provincias de Corrientes¹⁴, La Pampa y Santa Fe se reportó la existencia de recorridos típicos de los docentes que

comienzan por lugares periféricos o en escuelas consideradas “problemáticas” y, con los años, inician un camino hacia lugares más céntricos y cargos en instituciones menos conflictivas. Esta trayectoria no es única, porque también existen vocaciones¹⁵ y situaciones diversas, pero es bastante usual.

3.4. Calificación y disciplina

De las veinticuatro jurisdicciones del país, hay cuatro (Misiones, Río Negro, Salta y Tierra del Fuego) que tienen juntas que comparten las funciones de clasificación y disciplina del personal docente. En los veinte casos restantes, incluyendo las cinco provincias analizadas en este trabajo, hay organismos diferenciados para estas actividades.

La calificación del personal, que solía estar a cargo del director del establecimiento fue suspendida en las Provincias de La Pampa y Santa Fe como consecuencia de la demanda gremial de evitar un perjuicio a los docentes como consecuencia de una decisión subjetiva que, en algunos casos, se percibía injusta. Esto lleva a que la calificación sea un concepto que hoy no se carga en los legajos docentes. En Mendoza y en Catamarca, sólo existe la evaluación a los docentes en el nivel primario y en la Provincia de Corrientes en ambos niveles (primario y secundario).

Las juntas de clasificación tienen comunicación con las juntas de disciplina porque deben pedir información sobre las sanciones de los aspirantes previamente al otorgamiento de los cargos (que serán denegados si las faltas invalidan los nuevos nombramientos) y tienen que incluir en los legajos las sanciones dispuestas a los docentes. En el caso de Santa Fe se mencionó que el vínculo entre ambas juntas debería ser mayor.

¹¹ La titularización de personas que ejercen cargos interinos y luego acceden a la titularización por el mero paso del tiempo, sin incurrir en un concurso como sistema de validación, ha sido una situación recurrente en la educación argentina. Inclusive, en el nivel universitario, existe una tendencia a reemplazar el mecanismo del concurso de antecedentes y oposición por la evaluación del desempeño por parte de los pares para la conservación de los cargos y para los ascensos de categorías (De la Fare 2011).

¹² De cualquier modo no se llegaría a la meta planteada de supresión de la figura del “interino”, excepto en situaciones puntuales transitorias, especificada en el punto 7 del anexo 2 del Decreto 134/09 que expresa que “A partir de la finalización de dicho proceso, las alternativas de situación de revista en todo el país quedarán referidas a dos opciones: titular o suplente. Los interinatos serán excepcionales desde la ocupación de la vacante hasta la implementación del concurso de acuerdo a la normativa vigente en cada jurisdicción”.

¹³ Cada provincia posee su propio ordenamiento referido a la distribución de las vacantes existentes entre los distintos concursos que debe realizar (traslado, concentración, acrecentamiento, ingreso, permuta, etc.). En general, este tema se encuentra descripto en forma pormenorizada en alguna norma provincial, donde se explicita el porcentaje de vacantes correspondiente a cada figura, y el orden en el que serán realizados los concursos.

¹⁴ En los casos de Corrientes y Mendoza se informó de casos puntuales en los cuales se vuelve a escuelas en zonas desfavorables al final de la trayectoria laboral para obtener una mejor jubilación.

¹⁵ Como ejemplo de las decisiones vocacionales, en La Pampa se mencionó que el trabajo en escuelas albergue exige características personales y un desprendimiento de las condiciones urbanas que pocos docentes aceptan, aún en los comienzos de su carrera laboral.

3.5. Funcionamiento interno

El procedimiento administrativo básico contempla las mismas funciones en todos los casos: fijación y comunicación de los plazos, inscripción de aspirantes, entrega de carpetas, carga de información, control y ordenamiento de candidatos a partir de títulos y antecedentes¹⁶ y recepción de reclamos. Sin embargo, las juntas organizan sus tareas en forma diferente entre las jurisdicciones y también tienen condiciones de trabajo distintas.

Un aspecto de especial importancia es el grado de informatización de las inscripciones de los docentes, ya que en algunas jurisdicciones (como en Santa Fe) existe una modalidad on-line a través de la cual los aspirantes acceden a ver la información con que ya cuenta el Ministerio de Educación (datos personales, antigüedad docente, etcétera) y carga las novedades, que luego serán controladas a partir de la documentación respaldatoria que se presenta en carpetas. En la Provincia de Mendoza los docentes en algunos casos se inscriben por Internet y en otros no tienen esta posibilidad, pero siempre pueden acceder a su puntaje a través de la web. En otras jurisdicciones (Catamarca, Corrientes y La Pampa), no existe inscripción on-line, lo cual repercute negativamente en varios sentidos: incrementa el trabajo de carga de información, aumenta la posibilidad de errores en el volcado de los datos de las carpetas y permite la presencia de inconsistencias en los datos del docente entre los distintos sistemas de información.

El uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación resulta imprescindible para operar sistemas administrativos con la masividad que tiene la educación. Esto requiere un equipamiento importante (compuesto por computadoras, servidores, impresoras, etcétera), una conectividad que permita el ágil flujo de información y un software para la carga y el procesamiento de los datos¹⁷. Éstos tres componentes deben ser renovados periódicamente porque la obsolescencia en materia informática es muy rápida y debe haber una adaptación al equipamiento que manejan los usuarios.

La percepción de los docentes y de los miembros de las juntas es que la incorporación de Internet para las inscripciones resulta altamente beneficiosa porque permite hacer trámites desde el hogar a cualquier hora, genera

confianza en la información cargada y transparente los datos. Sin embargo, debe tenerse presente que existen lugares aislados donde el acceso al equipamiento y la conectividad informática están seriamente limitados, como por ejemplo en el caso de Catamarca, que tiene una mayoría de escuelas en el ámbito rural, ubicadas en lugares sin conectividad.

El espacio físico, el mobiliario y el equipamiento para el almacenamiento de legajos son otros aspectos instrumentales que afectan las tareas de las juntas, ya que inciden en la interacción con los docentes, la facilidad para el acceso a la información y la seguridad de la documentación. La situación encontrada en las jurisdicciones resulta diversa. En las Provincias de Santa Fe y Mendoza las condiciones son razonables y no se reportan como un obstáculo para el desarrollo de las funciones. Por el contrario, en Catamarca y La Pampa las críticas al espacio físico, muebles y computadoras son muy grandes, señalándose que impiden el trabajo con comodidad, retardan el desarrollo de carga y control de información y constituyen un inconveniente serio¹⁸. En la Provincia de Corrientes hay problemas con la cantidad y calidad de las computadoras y el mobiliario y una situación crítica con el espacio físico de la junta de secundaria, que además de escaso y poco funcional incumple las normas mínimas de seguridad.

La enorme cantidad de información que manejan las juntas genera un desafío para su almacenamiento, conservación y ordenamiento. En un sistema educativo en expansión esto provoca inconvenientes crecientes. En la Provincia de Catamarca, en el año 2009 se realizó una quema masiva de legajos, lo cual ocasionó inconvenientes posteriores cuando el sistema previsual requirió información de los docentes. Sin embargo, de ningún modo resulta razonable guardar indefinidamente carpetas con información que no va a generar consecuencias jurídicas (como por ejemplo los certificados de cursos) y la restante posiblemente debería digitalizarse. La ausencia de una normativa precisa en muchas jurisdicciones obliga a plantearse la necesidad de establecer criterios que determinen cuándo debería prescindirse de la información y podría liberarse el espacio físico.

El personal para la carga y control de información es un aspecto crítico porque el volumen de datos es enorme

¹⁶ Los títulos se controlan a través de registros que establecen la validez e incumbencia de cada uno. Asimismo en los cursos y antecedentes también se verifica su autenticidad, validez y pertinencia.

¹⁷ En el caso de la Provincia de Santa Fe, cuyo grado de informatización ha sido valorado por todos los miembros de las juntas, sin embargo, existe un problema de conectividad entre las sedes de Santa Fe y Rosario, cuyo enlace es más lento del deseable.

¹⁸ En la provincia de La Pampa, durante la visita realizada en septiembre de 2012, existía una licitación para la relocalización de las juntas de clasificación.

por la cantidad de legajos involucrados. Las situaciones problemáticas encontradas son las siguientes: 1) falta de personal, especialmente en los períodos estacionales de mayor trabajo; 2) los problemas de inestabilidad y escasas remuneraciones al personal, una dificultad común a las administraciones públicas y que excede a las juntas y a los sistemas educativos; y 3) el perfil de los trabajadores, ya que las tareas no son mecánicas sino que incluyen la interpretación de la información, lo cual requiere personal más calificado que un simple “data-entry”. Quienes mejor desempeñan esta función, por su experiencia les permite analizar correctamente las diferentes circunstancias, son los docentes, pero si bien éstos transitoriamente pueden sentirse tentados a dejar el aula y sus problemas asociados, suelen permanecer menos tiempo en las juntas que el personal netamente administrativo.

Además, se observa que en distintas jurisdicciones (Catamarca, Corrientes, La Pampa y Santa Fe) funciones exactamente iguales, como la carga o el control de datos, son desempeñadas por trabajadores pertenecientes a distintos regímenes laborales, con diferentes cargas horarias, remuneraciones y derechos laborales. De hecho, conviven personas que tienen cargos u horas cátedras docentes con personal de las administraciones públicas provinciales, contratados bajo regímenes de locaciones de servicios y pasantes. Esto genera situaciones que son percibidas como injustas por algunos trabajadores y producen inconvenientes en el clima de trabajo, afectando la realización de las tareas.

El asesoramiento legal es otra falencia unánimemente señalada. La propia naturaleza de las juntas de clasificación exige un conocimiento profundo de la normativa, que suele ser extensa, compleja, diversa y de difícil interpretación. Además la casuística es casi infinita cuando están involucrados miles de situaciones diferentes, que pueden ser encuadradas en una clasificación u otra según que norma (o parte de ella) se considere. Al ser un cuerpo colegiado, se agrega la dificultad de compatibilizar criterios a veces divergentes, que pueden partir de intereses o principios distintos.

Es por ello que en todas las provincias los miembros de las juntas suscriben la necesidad de contar con un asesoramiento legal especializado, que en forma ágil permita resolver las controversias que se suscitan. Las consultas a los servicios jurídicos ministeriales no tienen en ningún caso la fluidez requerida y por ello se mencionó la necesidad de contar con un asesoramiento jurídico propio.

La escasa comunicación con otras áreas educativas provinciales que comparten la misma información es otro aspecto problemático, ya que permite que haya inconsistencias en los datos y demoras en el acceso a los mismos. Los sectores de recursos humanos, planeamiento, capacitación y liquidación de haberes suelen tener datos de los docentes comunes con las juntas (como la dirección, edad, antigüedad, títulos, etcétera) y, sin embargo, los sistemas suelen no estar integrados y la comunicación formal es lenta y dificultosa. En todas las provincias analizadas se constató la necesidad de mejorar este aspecto.

La relación entre las distintas juntas de clasificación de una misma provincia, en general, no es conflictiva y los criterios son consistentes. Sin embargo, en Santa Fe en casos excepcionales hay discrepancias y en Corrientes la presencia de contradicciones en el tratamiento de situaciones análogas llevó a la sanción de una norma (Decreto 797/12) para unificar las decisiones. Sin embargo, los miembros de la junta de primaria consideran que persistirán las desavenencias.

La cantidad de miembros de las juntas de clasificación fue considerada menor a la deseable en las cinco jurisdicciones debido a que la carga de trabajo justificaba un mayor número¹⁹. Además, en algunos casos se plantea que sería beneficioso contar con más juntas para especializarse por niveles o tipos de educación, como en la Provincia de Corrientes, donde se creó la junta de educación técnica para aliviar a la de educación secundaria.

En el caso de la Provincia de Mendoza se manifestó la necesidad de regionalizar las juntas. Esto resulta coherente con el tamaño del sistema educativo y la extensión de esta jurisdicción, ya que en los casos en que crecen ambas variables (como en las Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) tiende a descentralizarse la gestión en varias sedes. Asimismo, en Corrientes y en Mendoza se planteó la necesidad de contar con juntas para el nivel superior, que funciona con designaciones por fuera de este sistema, lo cual es percibido como un factor negativo para la calidad de la enseñanza.

En síntesis, los inconvenientes más usualmente mencionados en el funcionamiento de las juntas son los siguientes:

- cantidad de miembros de las juntas inferior a la necesaria.
- falta de uso de Internet para inscripciones y consulta de resultados del orden de mérito.
- equipamiento informático escaso u obsoleto.

¹⁹ La carga creciente de trabajo obliga, según sus percepciones, a un excesivo esfuerzo a los miembros de las juntas, que suelen sufrir problemas de salud derivados del stress, los ácaros, etcétera.

- conectividad inexistente o lenta.
- falta de integración con los restantes sistemas de información.
- espacio físico escaso o inadecuado.
- mobiliario escaso y poco funcional.
- exceso de documentación ante su falta de digitalización y conservación indefinida.
- personal escaso, inestable o poco calificado.
- asesoramiento legal poco disponible.

Por último, debe señalarse que más allá de los factores instrumentales que condicionan el desempeño, resulta esencial la decisión política de las autoridades ministeriales. La falta de compromiso con la gestión o la ausencia de una mirada en el largo plazo pueden llevar a situaciones anómicamente o a mantener inercias problemáticas. En términos positivos, en la Provincia de Santa Fe, la determinación de instrumentar sistemas informáticos abarcativos obligó a enormes esfuerzos de carga de datos que pudieron implementarse por la férrea disposición de las autoridades.

3.6. Planeamiento

La demanda de docentes de parte del sector público no se corresponde con la oferta porque en algunas asignaturas sobran aspirantes (especialmente en educación física) y en otras faltan (inglés, música, matemática, física y química). Este patrón de comportamiento, con ligeros matices, se observa en las cinco jurisdicciones analizadas y los problemas se potencian en las zonas de menor densidad poblacional.

Asimismo, si bien las autoridades manifiestan que se tienen en cuenta estos desbalances en la planificación de la oferta educativa, los miembros de las juntas indican que la situación persiste. Los factores que dificultan un mayor equilibrio son el sesgo en las vocaciones de los cursantes de los institutos de formación docente, la inercia propia del sector público, los intereses políticos, la formación de los egresados del nivel secundario que dificulta algunas carreras y la oferta de parte de una institución ajena al control de los ministerios de educación provinciales como es la universidad²⁰.

Algunas características reportadas en las entrevistas sobre los nuevos aspirantes e ingresantes a la docencia son las siguientes:

- la docencia es un trabajo predominantemente de clase media pero, a diferencia del pasado, existen también aspirantes de clase media-baja y baja.
- en un efecto inverso, muchos profesionales se vuelcan a la docencia en el nivel secundario o superior, a veces complementando otros trabajos, para usufructuar la cobertura sanitaria y previsional y el ingreso estable que esta actividad provee. Estos profesores carecen de formación docente, lo cual repercute negativamente en la enseñanza.
- las nuevas generaciones son más conscientes de sus derechos y, en algunos casos, menos comprometidas con el desarrollo institucional en el largo plazo.
- el trabajo docente se percibe estable, de rápida salida laboral y mejor pago que en el pasado. Sin embargo, se lo percibe menos jerarquizado que otras carreras que también requieren una formación de nivel superior, como los típicos trabajos asociados a las profesiones liberales (médicos, abogados, contadores, etcétera).
- la calidad de los nuevos docentes es difícil de comparar con los más antiguos, pero se observan dos factores que operan en sentido inverso: en algunos casos la formación cultural de base es menor, pero la formación posterior es mejor, especialmente por los cambios vinculados con las normativas del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD).

Más allá de la ya mencionada integración de los sistemas informáticos entre las juntas y las áreas de planeamiento, los entrevistados en general consideran que para las actividades de gestión sería conveniente tener un vínculo mayor con la planificación, puesto que los dotaría de una visión sobre las orientaciones en el largo plazo y ellos podrían aportar una mirada basada en la experiencia y el elevado caudal de información que manejan.

Un ejemplo ilustrativo de los problemas que ocasiona la toma de decisiones sin una correcta planificación se refiere a un caso ocurrido en Catamarca en el año 2011, cuando se titularizó a docente en cargos que ya tenían un titular o se otorgó estabilidad a más de un maestro en un mismo puesto de trabajo, generando derechos adquiridos a personas que no tenían dónde ejercer sus tareas.

En síntesis, una mayor interacción entre las juntas de clasificación y las áreas de planeamiento es considerada unánimemente benéfica, tanto en lo concerniente al acceso a la información como a la toma de decisiones.

²⁰ La dicotomía entre la libertad de los alumnos para elegir las carreras que deseen y la planificación en función de necesidades sociales es una constante que se presenta en distintos contextos. En las leyes de educación provinciales, en lo referido a la educación superior no universitaria, está presente este debate, aunque en general se plantea que se tendrán en cuenta ambos criterios en la oferta educativa, pese a ser, al menos parcialmente, contradictorios.

4. Síntesis y Conclusiones

El objetivo de este trabajo es el análisis de las juntas de clasificación, bajo el entendimiento de que éstas constituyen un núcleo central del sistema educativo porque son el espacio fundamental del ingreso y posterior desarrollo de carrera del personal docente.

Los antecedentes de trabajos de investigación sobre las juntas son escasos, fragmentarios y antiguos, sin existir ninguno que las haya tomado como objeto específico de su indagación. En este sentido, resulta llamativa su escasa presencia en los estudios del sector educativo en comparación con el rol importante que cumplen en la gestión. De hecho, todas las autoridades entrevistadas señalaron su trascendencia, por lo cual puede concluirse que existe un área de vacancia en la cual este trabajo constituye un aporte inicial que debería ser profundizado.

Algunos trabajos relevados (Frigerio et al, 1990; Gvirtz, 1994 ; e Ivanier et al, 2004) contienen estudios sobre las juntas de clasificación como parte de un análisis más amplio de los estatutos docentes, pero en casi todos los casos el foco se pone en las prescripciones normativas, sin trabajos de campo que permitan dilucidar el verdadero funcionamiento de las juntas, que en muchos casos difiere de lo regulado jurídicamente. Cabe consignar que el estudio de este tema es siempre parcial porque al afectar a todo el funcionamiento educativo existen diversos ángulos de análisis, ya que se lo puede encarar desde una perspectiva legal, pedagógica, administrativa, política, etcétera. La ausencia de investigaciones también puede vincularse con la dificultad de acceso a la información y con la envergadura de un estudio ante la diversidad de situaciones en un sistema descentralizado como el argentino.

Las juntas de clasificación surgen a mediados de la década de 1950 como forma de dar respuesta a la creciente demanda de los trabajadores de la educación, y de sus organizaciones, en lo referido a la profesionalización de la tarea docente. En un primer momento, los representantes de los educadores en esos cuerpos colegiados estuvieron designados por el gobierno de la educación. La persistencia de los reclamos y los cambios en las relaciones de poder existentes permitieron que estos representantes fueran electos mediante el voto del conjunto de los trabajadores de la educación y, en algunos casos, por los gremios docentes. Actualmente las veinticuatro jurisdicciones del país cuentan con juntas de clasificación.

A los efectos de captar el funcionamiento de las juntas,

se analizaron cinco jurisdicciones (Catamarca, Corrientes, La Pampa, Mendoza y Santa Fe) en las que se realizaron entrevistas a informantes claves. La elección de las provincias buscó representar situaciones diferentes en términos de regiones, tamaños, desarrollo económico e indicadores educativos.

En cuanto a su configuración, no existe una conformación única de las juntas de clasificación a lo largo del país. En la mayor parte de las jurisdicciones están organizadas de manera centralizada, con delegaciones administrativas regionales que reportan a la cabecera. En cuanto a la distribución por niveles educativos, es común la existencia de una junta de Inicial y Primaria por un lado, y de otra dedicada al nivel Secundario por el otro. En los últimos años se tiende a extender esta distribución, ampliando la cantidad de juntas para incluir a las diversas modalidades educativas.

La composición de las juntas existentes en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta tanto similitudes como diferencias. En todos los casos se trata de cuerpos colegiados integrados por representantes del gobierno de la educación y representantes de los docentes (ya sea electos mediante voto, designados por los gremios de educadores, o de ambas formas). Las mayorías que se conforman en su seno son variables; mientras que los representantes del gobierno responden unívocamente al mandato de la autoridad ministerial, es frecuente que los representantes de los docentes no actúen en bloque y respondan a los alineamientos políticos de los gremios o de las listas de las que surgieron.

Las juntas tienen como objetivo general el velar por el correcto cumplimiento de los lineamientos instituidos en los estatutos del docente y otras normas legales que regulan el ejercicio de la docencia. Están encargadas principalmente del acopio y el resguardo de la información sobre la trayectoria de los trabajadores de la educación, del estudio de los antecedentes y la clasificación por orden de méritos para el ingreso o el ascenso, de la conformación de los jurados para los concursos de oposición, y de la comunicación de la información sobre estos aspectos.

Con respecto a los recorridos de la carrera docente, en todos los casos se prevé el ingreso por el nivel más bajo del escalafón y luego el ascenso se produce mediante concursos de antecedentes y oposición. Estas promociones escalafonarias tienen dos problemas: 1) el aumento

de responsabilidades no tiene una correspondencia con la suba salarial, restando atractivo para presentarse a los concursos; y 2) la selección entre los candidatos posee, según la percepción de los entrevistados, un vínculo mayor con la antigüedad y la acumulación de credenciales que con el mérito o la capacidad, cuestionándose además la calidad de los cursos presentados como antecedentes porque responden en muchos casos a “negocios” de quienes los imparten y no son aportes para mejorar la actividad docente. En todos los casos se indicó que últimamente existe un control más estricto de los cursos pero siguen subsistiendo algunos casos negativos.

Sin embargo, más grave que los problemas con los mecanismos de los concursos es su ausencia o su falta de regularidad, especialmente en el nivel secundario, ya que en todas las provincias se reportó una titularización masiva acordada en la paritaria nacional docente del año 2008 y luego, más allá de acelerarse el ritmo de los concursos, siguen dejando muchos cargos cubiertos en forma interina. Esto constituye un doble problema porque priva de estabilidad a muchos docentes y posteriormente, al producirse titularizaciones automáticas o con ventajas para quienes cubrieron cargos transitoriamente, se vulnera el espíritu meritocrático e igualitario de los concursos.

Más allá de tener funciones similares, las juntas se organizan en forma diferente en cada una de las provincias visitadas. En este sentido, el grado de informatización no es homogéneo, notándose que en Santa Fe la inscripción, carga y consulta de datos se realiza por Internet, en Mendoza en algunos casos la inscripción también es por este medio y en los tres casos restantes no se usan estos dispositivos, aumentando la carga laboral y el nivel de errores en las juntas. Además, ante la masificación docente, resulta necesario un sistema de guarda digital de antecedentes porque de otro modo se vuelve inmanejable el caudal de información.

En los cinco casos estudiados la opinión fue unánime en cuanto a la necesidad de incorporar o profundizar el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, si bien esto requiere una inversión económica importante en equipos y conectividad, que no se da en los casos de Catamarca, Corrientes y La Pampa. En estas provincias hay también problemas de espacio físico y mobiliario que conspiran contra el correcto funcionamiento de las juntas.

Sin embargo, aún con el mejor equipamiento y diseño informático, sigue siendo central el personal administrativo de las juntas, pese a lo cual se observan los siguientes inconvenientes: escasez de trabajadores, falta de perfil adecuado para los puestos desempeñados y pertenencia a regímenes jurídicos diferentes para quienes realizan las mismas tareas. Además, un rol sumamente importante para dilucidar los casos más conflictivos, como es la asesoría legal, no cuenta en ningún caso con personal propio, lo cual necesariamente es perjudicial en un organismo de aplicación normativa.

Dos aspectos adicionales señalados como problemáticos en el funcionamiento de las juntas son la comunicación con otras áreas y la cantidad de miembros. Los sectores de recursos humanos, planeamiento, capacitación y liquidación de haberes suelen compartir datos con las juntas, pero al no haber sistemas de información integrados surgen inconsistencias. Además, la cantidad de miembros de las juntas no se adaptó al aumento exponencial del sistema educativo, exigiéndoles una carga de trabajo excesiva según la percepción recabada en las cinco provincias.

La falta de docentes de algunas asignaturas (en general inglés, música, matemática, física y química) y el exceso de aspirantes en otras (por ejemplo educación física) ha sido mencionado en las cinco provincias. Las vocaciones de los docentes, las formaciones previas de los estudiantes de los profesorados, la inercia y las presiones de índole político son factores mencionados de estos desequilibrios.

Las tendencias observadas sobre los nuevos aspirantes a la docencia en relación con los maestros y profesores más antiguos son una ampliación de los segmentos sociales involucrados (hacia abajo y arriba de la escala social), una mayor conciencia de los derechos laborales, un menor compromiso en algunos casos y una menor formación de base pero una mejor posterior, en parte por los cambios introducidos por el INFOD. Se valora, asimismo, la rápida salida laboral, la estabilidad y, últimamente, la recomposición salarial.

Una conclusión global del trabajo es que las juntas de clasificación de las provincias deberían tener una mayor comunicación entre ellas, porque comparten mayormente sus funciones e inconvenientes. El contacto sería muy positivo ya que las mejoras en una provincia muy posiblemente pueden tener efectos beneficiosos

en otras, más allá de las necesarias adaptaciones a las situaciones particulares. Esto es válido para la normativa, los procesos administrativos, los sistemas informáticos, etcétera. Por ello deberían promoverse los encuentros de intercambio de experiencias. Asimismo, ante la presencia de una fuerte economía de escala porque una acción o decisión puede ser aplicada a 24 jurisdicciones, podría pensarse en una iniciativa desde el Ministerio de Educación de la Nación para desarrollar sistemas de información y programas de ayuda en procedimientos administrativos para las juntas de las provincias ²¹.

La informatización de las juntas observada ha sido heterogénea y parcial. Los propios actores involucrados reconocen que sería deseable que en todas las jurisdicciones se implementaran mejoras en los sistemas informáticos que incluyeran las inscripciones, la carga

de información, la valoración de antecedentes y el orden de mérito. Si esto se produjera, los procedimientos administrativos se simplificarían, aliviándose las tareas de los miembros de las juntas y el personal administrativo, y mejorándose la atención de los aspirantes a la docencia ²².

Por último, vale la pena mencionar que la masificación del sistema educativo obliga a centrar la atención en una administración que no puede manejarse en forma artesanal y cuyos cambios son inevitables para impedir situaciones conflictivas ²³. La experiencia observada en las distintas jurisdicciones muestra que la pertinencia de las mejoras depende tanto de la capacidad técnica del conjunto de actores involucrados como de la decisión política de las autoridades para llevar a cabo acciones difíciles, complejas y necesarias.

²¹ El Ministerio de Educación de la Nación tiene varios programas que enfrentan inconvenientes comunes a distintas jurisdicciones o universidades, aprovechando su rol central para la comunicación con sus interlocutores. El Programa Pregase del Ministerio de Educación de la Nación tuvo un módulo de informatización de juntas de clasificación, pero su implementación fue muy limitada porque se priorizaron otros componentes más urgentes como el legajo único docente o el liquidador de haberes.

²² Por ejemplo, se permitiría la inscripción de los usuarios en cualquier horario (en los lugares que tienen conectividad a Internet) y se acortarían los tiempos entre la presentación de antecedentes y la cobertura de cargos.

²³ Los conflictos observados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2011 son ilustrativos del grado de sensibilidad que adquiere este tema para el cuerpo docente.

5. Bibliografía

BERNETTI, J.L. y PUIGGRÓS, A. (1993). Peronismo: Cultura política y Educación (1945-1955). Editorial Galerna. Buenos Aires.

BIRGIN, A. (1997). Las regulaciones del trabajo de enseñar: vocación, estado y mercado en la configuración de la docencia. Tesis de Maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires.

DE LA FARE, M.; ROVELLI, L. y LENZ, S. (2012). Regímenes de carrera docente / académica en las universidades nacionales. Instituto de Estudios y Capacitación. Conadu.

FRIGERIO, G.; POGGI, M.; BARBA, E. y DUSCHATZKY, S. (1990). Valor y efecto de la norma en las instituciones: Análisis de la normativa vigente (los Estatutos del Docente). Informe final. Documento de circulación interna. Dirección de Investigación. Ministerio de Educación (GCBA).

GVIRTZ, S. (1994). Los estatutos y la configuración del docente como profesional. Serie de documentos e informes de investigación (169). FLACSO-MEC-OEA, Buenos Aires.

IVANIER, A.; JAIMOVICH, A.; MIGLIAVACCA, A.; PASMNIK, Y. y SAFORCADA, F. (2004). ¿Qué regulan los estatutos docentes? Trabajadores de la educación, relaciones sociales y normativa. Departamento de Educación. Cuaderno de Trabajo N° 46. Centro Cultural de la Cooperación. Ciudad de Buenos Aires.

LEVIN, H. y MCEWAN, P. (2001). Cost-Effectiveness Analysis. Methods and Applications. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

MINTZBERG, H. (1984). La estructuración de las organizaciones. Editorial Ariel. Barcelona.

MORDUCHOWICZ, A. (2004). Discusiones de economía de la educación. Editorial Losada. Buenos Aires.

NIGRO, J.C. (1984). La lucha de los maestros. Confederación de Maestros. Buenos Aires.

PINI, M. (1992). Las condiciones del trabajo docente en el ámbito escolar primario. Buenos Aires, Dirección de Investigación Educativa de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

PREGASE (2003). Reforma básica de los procesos administrativos de las juntas de clasificación. Ministerio de Educación. Buenos Aires.

SAFORCADA, F. y FELMAN, F. (2010). La regulación del trabajo de enseñar. Cuadernillo N° 4 de la Confederación de Educadores Argentinos (CEA). Buenos Aires.

ARGENTINA
UN PAIS CON BUENA GENTE

DiNIECE Dirección Nacional de
Información y Evaluación
de la Calidad Educativa

Ejemplar de distribución gratuita. Prohibida su venta.