

Población docente: reflexiones sobre los relevamientos estadísticos continuos y censales existentes. Limitaciones y propuestas de reformulación.

Ricardo Donaire y María José Llanos Pozzi.

Cita:

Ricardo Donaire y María José Llanos Pozzi (2005). *Población docente: reflexiones sobre los relevamientos estadísticos continuos y censales existentes. Limitaciones y propuestas de reformulación. VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Tandil.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/viii Jornadas a e p a / 8>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eY7r/zMH>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Población docente: reflexiones sobre los relevamientos estadísticos continuos y censales existentes. Limitaciones y propuestas de reformulación

Ricardo Donaire

María José Llanos Pozzi*

Departamento de Estadística, Dirección de Investigación, Secretaría de Educación, G.C.B.A.

Bartolomé Mitre 1249 1º p. of. 38 (Ciudad de Buenos Aires)

Correo-e: estadisticaeducativa@buenosaires.edu.ar

RESUMEN

Las transformaciones en el mercado de trabajo en la Argentina han producido cambios en las condiciones en que se desarrollan buena parte de las ocupaciones, entre ellas el trabajo docente. La masificación del mismo en las últimas décadas ha implicado tanto una ampliación de los grupos de población que pueden acceder a la docencia como cambios cualitativos en las condiciones laborales en que estos se desarrollan.

La diversidad de situaciones que se engloban bajo la categoría de “personal docente” o “cargos docentes” es tal que aún es difícil encontrar una forma adecuada de registrar importantes características del mismo, incluso desde cuestiones básicas como la cuantificación de la población docente, dados los problemas que existen ya desde la delimitación misma de estos universos. Estas dificultades se extienden a la caracterización del trabajo mismo según tipo de función, situación de revista, situación contractual, etc.

El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación utiliza dos instrumentos para el relevamiento de esta población: por un lado, el Relevamiento Anual que, en lo referente a los docentes, apunta a relevar anualmente la planta orgánico-funcional con que cuentan los establecimientos educativos, y el Censo Nacional Docente, implementado en 1994 y 2004, cuyo objetivo apunta a conocer las características sociodemográficas del personal dedicado a la docencia. En el presente trabajo presentamos algunas reflexiones metodológicas, producto de nuestra experiencia en la captación y producción de datos correspondientes al ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, en torno de los instrumentos de recolección de estos relevamientos.

1-La masificación de la población docente y los problemas para su medición

En las últimas décadas en Argentina se ha producido un crecimiento de la población docente y, en general, de la población ocupada en la rama de enseñanza. Los docentes asalariados se duplicaron pasando de 341 mil en 1980 a 700 mil en 2001.

* El presente trabajo ha sido en parte realizado durante el año 2004 por los autores como parte de un equipo de trabajo perteneciente al Departamento de Estadística.

Cuadro N° 1
Evolución de la población ocupada como docente y en la rama de actividad enseñanza.
Total del país, 1980/2001.

Población ocupada	1980	1991	2001
Docentes	358.417	524.658	757.489
Docentes asalariados	341.411	476.189	700.703
Rama enseñanza	444.526	798.194	930.461

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales de Población, INDEC.

Notas:

Los criterios para la delimitación del grupo de los docentes varían según cada censo:

- Censo de 1980: la categoría "personal docente" incluye tanto a docentes frente a alumnos como a personal de dirección en los establecimientos de enseñanza (no se aclara si se incluye a administrativos y preceptores/ auxiliares docentes). Incluye también a los docentes universitarios y superiores. La información publicada no incluye a nuevos trabajadores.
- Censo de 1991: la categoría "docentes" no incluye al personal directivo ni administrativo, pero sí incluye a los preceptores/ auxiliares docentes. Incluye a los profesores terciarios pero no a los universitarios y de conservatorios.
- Censo de 2001: la categoría "trabajadores de la educación" no incluye al personal directivo ni al administrativo pero incluye a los preceptores/ auxiliares docentes. Incluye también a los docentes terciarios, universitarios y de conservatorios. La información publicada no incluye a trabajadores familiares sin remuneración.

No sólo aumenta su peso absoluto, también se produce un aumento de su peso relativo. Aproximadamente se duplica el peso de los docentes sobre la población ocupada (y de los docentes asalariados sobre el total de asalariados) entre 1980 y 2001. También se incrementa el peso de la rama de la enseñanza entre la población ocupada total.

Cuadro N° 2
Evolución del peso relativo de la población ocupada como docente y en la rama de
actividad enseñanza.
Total del país, 1980/2001.

	1980	1991	2001
Docentes/ Población Ocupada	3,6%	4,2%	7,1%
Docentes asalariados/ Asalariados	4,8%	6,0%	9,2%
Rama enseñanza/ Población Ocupada	4,5%	6,5%	8,5%

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales de Población, INDEC.

El importante peso relativo de la docencia y su crecimiento se puede apreciar mejor si lo consideramos en relación con el conjunto de la población en ocupaciones de calificación profesional o técnica, es decir, que realizan tareas que, entre otras característica, suponen conocimientos teóricos de orden general y/ o específico.

Cuadro N° 3
Evolución del peso relativo de la población ocupada como docente sobre la población ocupada con calificación profesional y técnica.
Total del país, 1980/2001.

	1980	1991	2001
Docentes/ Profesionales y Técnicos	29,5%	32,4%	33,3%
Docentes asalariados/ Profesionales y Técnicos Asalariados	35,4%	37,1%	39,4%

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales de Población, INDEC.

Notas:

Para la realización del cálculo no se incluyen entre los profesionales y técnicos a quienes cumplen funciones directivas y gerenciales. En 1980 el total de la población con calificación profesional o técnica se calcula a partir de la suma de las siguientes categorías: “profesionales”; “personal docente”; “jefes, supervisores y capataces” y “técnicos”. En 1991 y 2001 surge e la suma del total de ocupados en tareas de calificación profesional y técnica (excluidos directivos y gerentes, como se señaló anteriormente). En 1991, además no se incluye entre el personal docente a los docentes universitarios y de conservatorios, los cuales quedan clasificados como “profesionales de otros servicios” y no pueden ser discriminados.

Según el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos de 1994 en el sistema educativo formal trabajaban entonces 655.750. En 2004 se realizó un nuevo censo, los resultados preliminares estiman que el número de docentes asciende a 821.726.

Por otra parte, el Ministerio de Educación de la Nación implementa desde 1996 el Relevamiento Anual de matrícula y cargos del sistema educativo, el cual recopila, entre otros datos, información sobre cargos y personal docentes de los establecimientos del sistema educativo (excepto el nivel superior universitario) al 30 de abril de cada año. No existe información publicada sobre personal docente¹. Sin embargo, sí se consignan datos sobre cargos, horas cátedra y módulos docentes. A pesar de que la cantidad de designaciones no coincide necesariamente con la cantidad de docentes, no se verifica el mismo proceso de crecimiento acelerado en la actividad docente a través de estos datos.

Cuadro N° 4
Cargos, horas cátedra y módulos docentes
Educación formal, total del país, 1996-2003

	1996	2003
Cargos	562.736	565.000
Horas cátedra	3.915.500	3.710.071
Módulos	s/d	1.242.490

Fuente: Anuario Estadístico Educativo 1996 Ministerio de Cultura y Educación y <http://www.me.gov.ar/diniece/>.

Notas:

Cargo: es el puesto de trabajo definido en función de una determinada carga horaria (organizado de acuerdo a horas reloj) y de determinadas tareas a desarrollar. Hora cátedra: es la unidad mínima de tiempo (40-50 minutos) para desarrollar actividades de enseñanza – aprendizaje en un establecimiento educativo. Módulo/Horas reloj: es similar a la hora cátedra pero su duración es de 60 minutos. (“Definiciones Básicas para la Producción de Estadísticas Educativas”, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa)

Resultan entonces diferentes estimaciones de la magnitud de la población docente según las peculiaridades de cada relevamiento:

- a) la unidad de análisis: según se considere a cada una de las personas que cumplen funciones docentes o las designaciones de las mismas,

¹ Tal vez debido a las limitaciones en la toma del dato, cuestión que desarrollamos más adelante.

- b) la delimitación del universo: la población para la cual la docencia es su ocupación principal (definida como la que ocupa más horas) o la población con al menos una designación docente o el conjunto de designaciones docentes,
- c) la modalidad de relevamiento: censo de hecho según hogar donde pernoctó la población o según establecimiento en el que ejerce.

Además, las diferentes opciones metodológicas elegidas para evaluar la magnitud de la población docente definirán diferentes conjuntos de rasgos a relevar para dar cuenta de la fisonomía de la docencia. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el proceso de crecimiento de la actividad docente ha sido acompañado por una serie de transformaciones en sus características, sobre las que diferentes estudios en los últimos tiempos han intentado enfocar su atención, encontrándose con algunas limitaciones en la información censal. Sintéticamente podemos describir estos procesos como:

- por un lado, cambios en las condiciones laborales en las que los docentes desempeñan sus tareas. Tanto a causa de los cambios en las condiciones laborales del conjunto de los asalariados como del mismo proceso de masificación de la propia actividad docente y su consecuente aumento de peso en la oferta de trabajo².
- por otro, una ampliación de las capas sociales que acceden a la docencia como ocupación, afectando su tradicional caracterización como ocupación propia de las “clases medias”³. En este sentido, es posible hablar de un proceso de masificación de la docencia, en tanto tiende a transformarse en una ocupación masiva a la que pueden acceder capas sociales para las cuales el acceso a esta actividad se encontraba históricamente restringido.

A continuación intentaremos analizar y comparar las distintas perspectivas utilizadas en cada relevamiento tanto para delimitar el universo docente como para dar cuenta de los rasgos que caracterizan a esta actividad en la actualidad.

Nos centraremos particularmente en los relevamientos propios del área educativa, pero antes nos parece pertinente hacer un breve referencia a algunas características de los relevamientos generales de población, intentando dar cuenta de algunas limitaciones de la información sobre docentes obtenida a partir de ellos, de manera de dar mejor cuenta de las razones que han tornado necesaria la realización de relevamientos específicos.

2- Relevamientos generales de población

Los censos nacionales de población están diseñados para obtener información sobre distintos aspectos generales de la población, entre ellos la ocupación y algunas características de la misma. Esto es lo que permite localizar a los docentes como universo dentro de la población ocupada⁴.

La mayor parte de las limitaciones que encontramos en estos datos devienen precisamente de su carácter no específico. Sin embargo, estos datos son utilizados comúnmente porque es la única fuente censal que permite un acercamiento sistemático sobre la evolución de la población según ocupación por lo menos desde 1980, año en que este grupo aparece desglosado del resto de las ocupaciones.

La limitación principal al tomar este relevamiento como fuente es que se releva como docentes solo a quienes ejercen la docencia como ocupación principal, es decir, como aquella ocupación a la que se destina la

² Tradicionalmente se ha caracterizado a la docencia como un empleo de carácter estable y con escasa influencia de la oferta y demanda del mercado de trabajo. Sin embargo, entre las características del trabajo docente durante la década del noventa resaltan tanto el alto peso relativo de docentes no titulares (interinos, suplentes y contratados), los cuales en 1994 representaban un 35,5% del total de docentes (Dirié, Cristina y Oiberman, Irene (1999), *La inserción laboral de los docentes en el sistema educativo*, Serie Estudios Especiales, Documento N° 2, Dirección Red Federal de Información Educativa, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires), como el alto de peso de la desocupación entre los graduados de los profesados de educación inicial y educación general básica, que con un 22,9% y 17,5% de desocupados respectivamente, son dos de las carreras terciarias y universitarias con mayores índices de desocupación (Ministerio de Educación (2000), *Perfil ocupacional de los graduados de la educación superior* en www.me.gov.ar/perfil).

³ Según un estudio realizado a nivel nacional en el año 2000, el 51,2% de los maestros y profesores vivía en hogares con ingresos correspondientes a los dos quintiles más bajos en la escala de ingresos (IIPE-UNESCO (2001); *Los docentes argentinos. Resultados de una encuesta nacional sobre la situación y la cultura de los docentes*, en http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdfs/los_docentes.pdf).

⁴ Sin embargo, la definición de este grupo varía según cada censo en los últimos años (veáanse las notas al Cuadro N° 1 en este trabajo). En 1980 se sintetizaba la información sobre este grupo bajo la categoría “personal docente”, en 1991 bajo “docentes” y en 2001 bajo “trabajadores de la educación”.

mayor parte del tiempo. Por ende, no quedan clasificados como docentes aquellas personas que se dedican a la docencia como ocupación secundaria.

Además el censo de población es un censo de hecho, es decir, que releva a las personas en el lugar en que pasaron la noche de referencia (la anterior al día del operativo), sean o no residentes habituales de dicho hogar. Es de tener en cuenta que la información permite una aproximación a la población según residencia, no respecto del lugar en que desempeña sus tareas.

Otro relevamiento oficial de población de carácter general que permite una aproximación sistemática a la población docente es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), entre cuyos objetivos se encuentra la caracterización de la población urbana, y en particular, del mercado de trabajo. La EPH permite relevar distintas características referidas a la ocupación principal de la población ocupada (categoría ocupacional, jornada de trabajo, ocupación, sector, rama, tamaño del establecimiento, ingreso, antigüedad, estabilidad, entre otras).

Sin embargo, para el análisis de algunos rasgos específicos de la actividad docente encuentra algunas limitaciones⁵:

- las preguntas se centran en la ocupación principal. Dado que la ocupación remite al trabajo desarrollado por una persona en el marco de una organización laboral, si un docente se desempeña como tal en varios establecimientos, estas son consideradas como varias ocupaciones, relevándose centralmente las características de su actividad en aquel establecimiento donde se desempeña la mayor cantidad de horas. Por ende, las características relevadas corresponden a dicha ocupación (por ejemplo, la estabilidad, la antigüedad, la remuneración, etc.), aún cuando las restantes puedan ser también ocupaciones en la docencia⁶,
- de la misma manera, la antigüedad en la ocupación remite a la ocupación actual (es decir, en el establecimiento en que se desempeña) y no a la antigüedad en la docencia como “profesión”,
- a su vez, no permite distinguir entre la jornada de trabajo legal y la real, en el caso de que esta última sea declarada⁷. Esto influye a su vez en el cálculo del precio de trabajo por hora,
- finalmente, los docentes se desempeñan en distintas situaciones de revista (titulares, interinos, suplentes, contratados) cuya especificidad se pierde en la forma en que la encuesta intenta medir la estabilidad de la ocupación según sea permanente, temporaria, changa o inestable.

En síntesis, a pesar de que tanto los Censos de Población como la Encuesta Permanente de Hogares permiten obtener información periódica y sistemática sobre la población docente, no permiten delimitar ni caracterizar a esta misma población según rasgos que le son específicos, precisamente por tratarse de instrumentos para medir características económicas de la población en términos generales.

3- Relevamientos específicos del sistema educativo

Existen sin embargo relevamientos específicos sobre el sistema educativo realizados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología que permiten una mejor aproximación. Estos relevamientos son:

- el Relevamiento Anual de matrícula y cargos, implementado anualmente desde 1996
- el Censo Nacional Docente, implementado en los años 1994⁸ y 2004.

⁵ Algunos estudios que trabajan con estas fuentes han considerado algunas de estas limitaciones. Ver Marshall, Adriana (1998), *El empleo en el sector educativo*, Serie Estudios Especiales, Documento N° 1, REDFIE, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Bs. As., Argentina.

⁶ Debe considerarse que, según el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos de 1994, sobre el total de docentes en actividad, cerca de una quinta parte se desempeñaba en dos o más establecimientos del sistema educativo formal o en algún establecimiento del sistema a la par que en la universidad (Ver Diríé, Cristina y Oiberman, Irene (1999), op. cit.).

⁷ Según un estudio realizado sobre una muestra de docentes de la Provincia de Buenos Aires, se pudo determinar que además de la jornada de trabajo legal (de aproximadamente 20 horas semanales promedio), los docentes realizaban una jornada de trabajo extralegal, de aproximadamente otras 20 horas semanales. Ver Mendizábal, Nora (1995); *Condiciones de trabajo y salud de los docentes primarios de la Provincia de Buenos Aires*, PIETTE, Bs. As., Argentina.

⁸ En el año 1994 el censo docente formó parte de un relevamiento más amplio denominado Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos.

3.1. El Relevamiento Anual

El Relevamiento Anual, aunque delimita más específicamente el objeto de análisis, tiende a centrar su atención en los cargos docentes más que en los docentes mismos. Su objetivo principal es relevar las estructuras de cargos asignadas legal y presupuestariamente a los establecimientos, por lo que aquí las limitaciones más frecuentes giran alrededor de problemas vinculados con:

- a) las características específicas del universo de cargos a declarar que, por una parte excluyen un sinnúmero de cargos y por otro lado, sobre-registran la cantidad de personal docente.
- b) los inconvenientes relacionados con las definiciones mismas utilizadas en el relevamiento cuyas consecuencias son en algunos casos, la escasa validez y confiabilidad del dato, especialmente las relacionadas con el sistema de categorías referidos al tipo de cargo.

El instrumento de recolección de datos utilizado en el Relevamiento Anual consiste en un cuestionario auto-administrado a completar por los establecimientos educativos en los que se declara información de diverso tipo. Dada la especificidad de las distintas ofertas educativas a relevar, dicho instrumento se haya desglosado en ocho formularios destinados a un tipo específico de oferta educativa.⁹

El conjunto de información general a declarar en todos los cuadernillos incluye el apartado referido a cargos docentes (pertenecientes a la planta orgánica del establecimiento o no), así como el conjunto de horas cátedra y módulos asignados a dicho establecimiento. En el cuadro referido a cargos docentes se requiere información desagregada por el tipo de cargo (o el nombre específico de la designación), por características tales como la situación de revista (titular, interino o suplente) y si el cargo se haya cubierto o no.

Asimismo el instrumento presenta un cuadro en el que debe declararse al personal docente en actividad, esto es, al conjunto de personas que efectivamente se desempeñan en el establecimiento y que ocupan cargos docentes.¹⁰ Este último cuadro, a diferencia de los anteriores, implica un cambio en la unidad de análisis, dado que se pasa de tener que declarar información referida a los cargos, módulos y horas cátedra del establecimiento, a relevar el conjunto de personas que se desempeñan en el mismo en cargos docentes, pertenezcan o no a la planta funcional.

Hechas estas breves descripciones, comenzaremos problematizando los inconvenientes relacionados con las características del universo a declarar en los formularios para luego continuar con los problemas referidos a las definiciones conceptuales utilizadas.

Como mencionamos anteriormente, el universo de cargos del Relevamiento Anual hace referencia mayoritariamente a la totalidad de los cargos asignados a los establecimientos educativos. Esto implica entonces que aquel conjunto de cargos que dependen de otras unidades administrativas debe ser excluido del mismo. Esto ocurre principalmente con algunos cargos contratados y con designaciones vinculadas a programas específicos que si bien desarrollan sus actividades en los establecimientos educativos, no dependen de ellos.

Otra limitación, relacionada con el universo específico de cargos, es que, dado que la unidad de análisis es el cargo mismo, cuando se solicita información referida a las personas que ocupan dichos cargos la población docente está sujeta a duplicaciones en los casos en que un mismo docente se desempeñe en más de un establecimiento o nivel de enseñanza.

Ahora bien, dado que el Relevamiento Anual es un relevamiento censal de carácter nacional el sistema de categorías elaboradas para dar cuenta de los tipos de designaciones con los que cuenta el establecimiento no siempre coincide con los realmente existentes en cada una de las escuelas de las distintas jurisdicciones del país,

⁹ El Relevamiento Anual consta de ocho cuadernillos diferentes, a saber: un cuadernillo para educación común, que comprende el nivel inicial, primario (EGB) y medio (o Polimodal), un cuadernillo para el nivel superior no universitario, un tercer formulario para educación especial y otro para educación de adultos. Existen otros cuatro cuestionarios más, destinados a su vez a recolectar los datos relativos a ofertas de formación profesional, servicios complementarios a la educación, los trayectos técnicos profesionales de la educación técnica y los talleres impartidos por establecimientos que brindan educación artística

¹⁰ Personal docente en actividad: Se refiere al total de personas que se están desempeñando en el establecimiento, pertenezcan o no a la planta funcional del mismo. Esta categoría contempla a todos los docentes que cumplen funciones frente a alumnos, directivas o de apoyo, así como a quienes ejercen tareas pasivas o están designados por horas cátedra. Se incluye a titulares, interinos, provisorios, suplentes, reemplazantes o contratados. Se excluyen los docentes que estén haciendo uso de licencia o en comisión de servicio en otro establecimiento ("Definiciones Básicas para la Producción de Estadísticas Educativas", Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa).

e incluso dentro de una jurisdicción, entre el sector estatal y el privado¹¹. Los establecimientos tienden a “resolver” estas incompatibilidades declarando la función del docente y no su designación efectiva¹². Este problema se agrava en cuanto no necesariamente la función real que cumplen los docentes coincide con su designación formal, sin que el relevamiento de cuenta de las dificultades que origina estas situaciones para la declaración de los datos. Incluso en tanto es posible la existencia de personas frente a alumnos sin designación docente, puede ocurrir que éstos sean declarados también a partir de su función y no de la designación real¹³.

Estos problemas de validez y confiabilidad de los datos traen como consecuencia o bien el sobre-registro de ciertos cargos en algunas ofertas educativas y el sub-registro de otras o bien, la variabilidad a lo largo del tiempo en la declaración de una misma estructura de cargos en ciertas ofertas educativas. Dado que al declararse de acuerdo a diferentes criterios de un año a otro, el aumento o la disminución de cargos observado al interior de una oferta educativa, puede no reflejar variaciones reales sino variaciones de criterios que dificultan el seguimiento de su evolución en el tiempo.

Otro problema es el que hace referencia a la distinción entre lo que se considera como “docente” y como “personal docente”.

Un docente, según el Relevamiento Anual es la “persona que con o sin título docente imparte, dirige, supervisa, apoya u orienta la educación en general y la enseñanza sistematizada, así como a quien colabora directamente en esas funciones con sujeción a normas pedagógicas y reglamentación estatutaria”, en tanto que la definición de personal docente hace referencia a las personas que “ocupan cargos u horas cátedra y/ o módulos docentes”. Podría entonces decirse que en el primer caso se pone el énfasis en la función y en el segundo en la designación.

Por lo tanto, en el Relevamiento Anual el universo corresponde al conjunto de cargos docentes como tales y a las personas que ocupan cargos docentes (personal docente). No formaría parte de este relevamiento el universo del conjunto de “docentes” tal como lo define el glosario, esto es, aquellas personas que ejercen en funciones docentes. Sin embargo, buena parte de lo declarado por los establecimientos tiende a hacerse según este último sentido: se declaran las personas (no los “cargos” ni el “personal docente”) a partir de la función que realizan. Esta confusión entre diferentes unidades de análisis es bastante frecuente, principalmente en algunas ofertas educativas, como en la educación no formal y en los programas de apoyo a la educación formal.

Esto constituye sólo un aspecto de los problemas presentes en el sistema de definiciones planteadas en el Glosario Nacional, donde se definen conceptualmente las categorías utilizadas en el instrumento de recolección.

En primer lugar, no es clara la distinción entre el concepto de “puesto de trabajo” y la “modalidad de contratación” por la cual se cubre un puesto o bien se crea uno nuevo.

El glosario considera que un **cargo**: “es el puesto de trabajo definido en función de una determinada carga horaria (organizada de acuerdo a horas reloj), y de determinadas tareas a desarrollar, según la planta orgánica funcional del establecimiento. Los cargos se clasifican en docentes y no docentes”, en tanto que la **hora cátedra** se define como “la unidad mínima de tiempo (40-50 minutos) para desarrollar actividades de enseñanza -

¹¹ Un problema adicional es que las categorías con las cuales se recaba la información sobre cargos están diseñadas más bien en función del relevamiento de situaciones propias de las plantas orgánico-funcionales de los establecimientos del sector estatal, categorías que no se aplican siempre (o al menos, no de la misma manera) en los establecimientos de gestión privada.

¹² En algunas ofertas educativas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, hemos encontrado los cargos de “maestro de taller”, “contra maestre de taller”, “maestros especiales o de especialidad” en categorías correspondientes a cargos diferentes (como por ej., “maestros auxiliares/ ayudantes de cátedra”). En parte, estos errores de declaración responden a que el sistema de categorías de designaciones no es exhaustivo respecto de las designaciones existentes en una jurisdicción (en este caso, la Ciudad de Buenos Aires), y por eso, los establecimientos se ven obligados a completar los datos o bien en aquellas designaciones que entienden como similares o bien dentro de la categoría residual “otros cargos docentes”. Esta última opción, aún siendo la más correcta en el sentido que se ajusta al objetivo del relevamiento, tiene como resultado un engrosamiento de la categoría residual, pudiendo alcanzar niveles que en algunas ofertas dificultan el análisis de la información.

¹³ Estas situaciones son frecuentes en algunas ofertas de educación no formal del sistema educativo del G.C.B.A., donde las personas que cumplen las funciones frente a alumnos no reúnen los requisitos legales necesarios para ser designados en un cargo docente, y por ende, son designados a través de cargos administrativos no docentes.

aprendizaje en un establecimiento educativo” y el **módulo**: como algo “similar a la hora cátedra” aunque su duración es de 60 minutos.¹⁴

Si bien en este ejemplo la distinción parecería ser clara, el glosario a su vez al definir lo que es la planta orgánico funcional de un establecimiento considera que ésta es: “el conjunto de cargos, horas cátedra y o módulos asignados administrativa y presupuestariamente a cada uno de los establecimientos educativos. La Planta Orgánico Funcional (POF) rige con carácter obligatorio, es decir, para cualquier cambio de la misma (aumento o reducción de cargos, horas cátedra y/ o módulos) debe ser aprobada por la autoridad competente.”

Por lo tanto, la definición parecería considerar que los módulos y las horas cátedra son lo mismo que un cargo docente con designación y esto conceptualmente no es así, dado que las horas cátedra y los módulos en sí mismos no comprenden un puesto de trabajo, sino que se adjudica determinado número de horas o módulos para cubrir una cierta tarea. Además las designaciones como tales (con su nombre respectivo) sólo corresponden al universo de cargos docentes.

Esto trae aparejado un sinnúmero de confusiones en el momento de declarar el dato, dado que las escuelas pueden llegar a declarar en el cuadro de cargos docentes a una persona que está contratada por horas cátedra en la designación que más se asemeje a sus funciones. Esto es, convertir las horas cátedra en un cargo docente. Un error generalizado es aquel en los que un mismo puesto de trabajo es declarado tanto como cargo y como una determinada cantidad de horas cátedra, con la consecuente duplicación de la información.

Por último, el concepto “situación de revista”, que en su definición hace referencia a la situación de las personas que ocupan un cargo, se presenta en el cuadro destinado a captar los datos sobre los cargos de la planta orgánico-funcional. Es decir, se confunde un atributo de la persona con un atributo del cargo. Esto puede dar lugar a ciertos errores en el momento de completar el cuadro, en tanto que quienes lo completan pueden llegar a suponer que necesariamente deben hacerse coincidir el universo de cargos con el de personas que los ocupan.¹⁵

3.2. El Censo Nacional Docente

Este relevamiento fue implementado en 1994¹⁶ y recientemente en 2004. Aquí nos basamos en este último.

El universo abarca a todo el personal docente de todos los niveles de enseñanza (excepto a los del superior universitario) y a los de la educación no formal¹⁷. Por personal docente se entiende al que cuenta con designaciones docentes (ya sea bajo la forma de cargos, horas cátedras o módulos) y desarrolla alguna actividad dentro de las funciones de dirección y gestión, frente a alumnos, y de apoyo a la enseñanza¹⁸. De esta manera, el universo queda limitado formalmente a partir de la designación docente, y por ende, no incluye a aquellas personas que se desempeñan en actividades de enseñanza frente alumnos pero sin contar con dicha designación, al igual que en el caso del Relevamiento Anual¹⁹.

¹⁴ "Definiciones Básicas para la Producción de Estadísticas Educativas", Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

¹⁵ Situación de revista: son las distintas condiciones contractuales en las que puede estar prestando servicio el personal docente, según la siguiente clasificación. Titular es el personal que ha sido designado con carácter permanente en un cargo u horas cátedra mediante los mecanismos legales vigentes (fundamentalmente por concurso o por resolución ministerial). Interino o provisional: es el personal que ocupa un cargo u horas cátedra en forma transitoria porque no se han implementado los mecanismos legales para cubrirlo con la designación de un titular. Suplente: es el personal que reemplaza con carácter transitorio en el cargo a un titular o interino, que se encuentra fuera del cargo. Por consiguiente, no forma parte del personal docente con un carácter estable ("Definiciones Básicas para la Producción de Estadísticas Educativas", Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa).

¹⁶ En 1994 el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos fue realizado con el objetivo de relevar información sobre establecimientos, infraestructura, matrícula y docentes.

¹⁷ El Censo Nacional Docente de 1994 sólo abarcaba a la educación formal, es decir, la educación cuya estructura y contenidos están organizados secuencialmente en los cuatro niveles de enseñanza. Tampoco incluía al personal docente fuera de los establecimientos educativos en diferentes instancias de gestión tales como supervisores e inspectores.

¹⁸ “A los fines del Censo se ha considerado personal docente a aquellas personas que contaran con designaciones docentes y que desarrollaran alguna actividad comprendida dentro de las funciones de dirección y gestión, frente alumnos o apoyo a la enseñanza. Asimismo fue censado el personal contratado siempre que desempeñara actividades dentro de las funciones mencionadas” (“Censo Nacional Docente 2004. Resultados Preliminares”, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Red Federal de Información Educativa, abril de 2005).

¹⁹ En la Ciudad de Buenos Aires, esta situación se encuentra generalizada en establecimientos que dictan educación no formal (como los Centros Comunitarios de Educación Permanente), donde una buena parte de quienes dictan los cursos están designados como no docentes.

El instrumento de recolección es un cuestionario auto-administrado a ser completado por el docente. El cuestionario está dividido en dos partes: la primera sobre información relacionada con la actividad docente (establecimiento/ unidad en el que se desempeña, designaciones, situación de revista, actividades, etc) y la segunda relacionada con el docente mismo (aspecto sociodemográficos, situación laboral, formación, capacitación y trayectoria profesional). La primera parte debe ser contestada tantas veces como establecimientos en los que trabaje la persona. La segunda parte debe ser contestada una única vez. De esta manera se logra diferenciar entre dos unidades de análisis diferentes pero en relación entre sí: la designación docente y la persona que la ejercen, posibilitando obtener información sobre las personas que trabajan en el sistema educativo y sus formas de inserción en el mismo.

Las preguntas de la primera parte del cuestionario refieren a:

- las características del generales sobre el establecimiento/ unidad donde el docente se desempeña: nivel de enseñanza y tipo de educación o servicio educativo (para el caso de la educación no formal), grado/ año de estudio, turno, etc.
- las distintas designaciones y sus características: tipo de designación (por cargo, horas cátedra o módulos) y cantidad, situación de revista (titular, interino/ provisional, suplente, contratado u otra), condición de actividad (actividad, licencia o comisión de servicio).
- las actividades realizadas efectivamente, es decir, independientemente de la designación y condiciones laborales que obstaculizan o favorecen el trabajo en el establecimiento.

Puede observarse la intención de distinguir entre las características de las designaciones formales y las tareas efectivamente realizadas. Sin embargo, persisten algunas limitaciones.

Por un lado, las actividades realizadas efectivamente quedan delimitadas formalmente a las correspondientes a las designaciones docentes. Se trata de observar si el docente cumple funciones ajenas a su designación pero propias de otra (ya sea de dirección y gestión, frente a alumnos o de apoyo a la enseñanza). No se relevan otras actividades que el docente deba realizar y que no correspondan a ningún tipo de designación docente. El contenido de la tarea queda delimitado formalmente al universo de las posibles funciones legalmente definidas como docentes. En el contexto en el que se desarrolla el trabajo docente en la actualidad es de suponer que el aumento del desempleo y la pobreza han afectado a la población escolarizada acarreado un aumento de las tareas asistenciales y de contención social que deben llevar adelante los docentes²⁰. Tampoco se indaga si las tareas no correspondientes a la designación se realizan por dentro o por fuera de la jornada formal²¹.

Por otro, los indicadores utilizados para relevar las condiciones laborales son subjetivos: refieren a si el docente considera que una serie de factores (medios de comunicación, infraestructura edilicia, equipamiento, condiciones socioeconómicas de los alumnos, etc.) favorecen o dificultan el trabajo en el establecimiento. El riesgo de no utilizar indicadores objetivos (como cantidad de alumnos por establecimiento, existencia o no de biblioteca, laboratorio, gimnasio en la escuela, disponibilidad de computadoras o conexión a la red, cobro de parte de la remuneración mediante adicionales, posibilidad de acceso a cursos de la Red Federal de Formación Docente Continua, gasto monetario destinado material didáctico, a capacitación, etc.) es la posible confusión entre las condiciones laborales realmente existentes y el grado de tolerancia/aceptación de los docentes a dichas condiciones.

La segunda parte del cuestionario, referida a la persona que ejerce funciones docentes, contiene preguntas referidas principalmente a:

²⁰ Un estudio realizado en base a una muestra de docentes primarios de la Provincia de Buenos Aires ha mostrado que los docentes deben realizar algunas de las siguientes tareas: de asistencia social (conseguir ropa para los niños, alimentos, comprar útiles de trabajo); desarrollo comunitario (efectuar quermeses, peñas, colectas, rifas); control de la salud de los niños (en caso de accidentes o enfermedades, dándoles remedios, efectuando curaciones y primeros auxilios, controlando plagas como la pediculosis, ejecutando planes de vacunación, etc.); control del estado del edificio, llevando a cabo tareas de mantenimiento escolar (colocar bancos, pintar, comprar elementos para la escuela, etc.). Ver Mendizábal, Nora (1995); op. cit.

²¹ Sin embargo, en la segunda parte del cuestionario existe una pregunta donde se solicita al censado que consigne "la cantidad total de horas por semana que dedica a corregir, planificar, preparar clases, materiales, reuniones, informes, etc. fuera de los establecimientos educativos o unidades de gestión en la que trabaja".

- aspectos sociodemográficos y ocupacionales sobre el docente, su trabajo (jornada y remuneración) y su grupo familiar,
- formación y capacitación: títulos y especialidades en las cuales se formó el docente y cursos de capacitación a los que concurrió,
- trayectoria profesional: antigüedad en la docencia, número y características de los establecimientos en los que se desempeñó, tiempo esperado para la titularización y para acceder a funciones de dirección y gestión o de supervisión (según corresponda) y actividades de producción y/o transferencia de conocimientos
- opinión sobre la tarea docente, los motivos por los que eligió esta actividad y las perspectivas a futuro.

El mayor énfasis se encuentra en los aspectos de formación y desarrollo profesional, especialmente en relación con las certificaciones obtenidas en el sistema educativo formal (especialmente en el nivel superior tanto universitario como no universitario) y los cursos de capacitación a los que asistió el docente. No se contempla la situación, común en la educación no formal, de la formación docente por fuera del sistema educativo formal en general y del nivel de enseñanza superior en particular. Tampoco la posibilidad o imposibilidad de acceder a cursos.

Los datos sobre el perfil socioeconómico resultan muy limitados para caracterizar el perfil de los hogares y del origen social de los docentes. Se centran particularmente en el nivel educativo del padre, la madre y el cónyuge. Este indicador resulta problemático para analizar las distintas capas sociales de las que provienen los docentes, especialmente si se tiene en cuenta que el aumento constante del nivel educativo de la población del país no ha evitado procesos masivos de pauperización y/o proletarización.

Los únicos aspectos ocupacionales del resto de los componentes del hogar refieren a la cantidad de miembros dentro del mismo que trabajan. No existen preguntas que permitan inferir si quienes no trabajan son desocupados o inactivos. Tampoco se indaga sobre la ocupación y/o categoría ocupacional del padre, madre o cónyuge. Ni sobre quién es el jefe del hogar, si el propio docente u otra persona.

En relación con los posibles cambios en la composición de los docentes es importante señalar también que el bloque sobre trayectoria laboral no incluye preguntas sobre actividades por fuera de la docencia, ya sean previas o paralelas a dicha actividad. Por otra parte se intenta, tal vez en forma demasiado ambiciosa, reconstruir la trayectoria ocupacional del docente desde su primer año de trabajo según diferentes características (zona de trabajo, nivel socioeconómico de los alumnos, sector y nivel en el que se desempeñó). Además de que la definición de algunas de estas características quedan libradas a la percepción subjetiva de cada docente con las consecuentes dificultades para su comparabilidad (como el nivel socioeconómico de los alumnos) y de que los períodos considerados son poco flexibles (¿qué sucede en los casos en que los docentes se desempeñaron en más de un establecimiento en un mismo período de tiempo?), depende de la buena memoria del censado la posibilidad de reconstruir su recorrido por el sistema escolar, lo cual puede afectar la validez de los datos obtenidos. En este sentido, sería necesario evaluar la pertinencia de la indagación de datos sobre trayectoria ocupacional en un operativo censal debido a la complejidad de las dimensiones a tener en cuenta a la hora de recabar el dato. Las opciones posibles son: o profundizar en un solo trabajo tomando como indicador aquél en el cual el docente se desempeñó durante más años o al que le dedicó más horas o desarrollar un instrumento más adecuado y una forma de aproximación específica para ser aplicado a una muestra de la población (por ej.; entrevistas en profundidad).

En el mismo sentido, sería necesario evaluar la pertinencia de preguntas sobre percepción y opinión en un operativo censal.

4- A modo de conclusión:

A lo largo de este trabajo, hemos mostrado, por un lado, las limitaciones que los relevamientos generales de población encuentran para dar cuenta cuantitativa y cualitativamente de las características de la población dedicada a la docencia, que explican la necesidad de relevamientos específicos. Sin embargo, estos relevamientos específicos también tienen una serie de limitaciones, que nos interesa señalar en función de avanzar en su resolución.

Un problema general se relaciona con la dificultad para delimitar la población docente vinculado a su vez con la conceptualización de la unidad de análisis y del universo que se considera como tal.

Esta delimitación oscila entre una definición a partir de aspectos formales o a partir de aspectos relacionados con la función real. En el primer caso, se define al docente a partir de su designación legal como tal; en el segundo, a partir del ejercicio propio de las funciones que se atribuyen a la enseñanza. Ambas definiciones aparecen entremezcladas, imponiéndose en general la primera sobre la segunda. Además de los problemas conceptuales que esto implica, esta situación delimita el universo de manera tal que tienden a quedar por fuera las situaciones en que la docencia se ejerce en situaciones precarias, ya sea porque debe ser realizada bajo otro tipo de designaciones (no docentes), ya sea porque debe ser realizada bajo diversas formas de contratación precarias. Se tiende a delimitar el universo de forma tal que impide la captación de la posible aparición de formas de contratación distintas a las que tradicionalmente han caracterizado a la docencia.

Esta tensión entre definición según designación formal y función real reaparece en los sistemas de categorías utilizados para dar cuenta de las características tanto de los cargos como de las personas que los desempeñan, principalmente debido a:

- a) que las definiciones dejan un margen para la ambigüedad en la declaración de los distintos tipos de funciones según el contenido de la tarea o según la designación formal más allá de la tarea real que se cumple (como ocurre en el Relevamiento Anual),
- b) que se distingue entre ambas cuestiones pero se restringe la gama de posibilidades a funciones que se consideran propias de algunas de las designaciones docentes (como ocurre en el Censo Docente).

En el caso del Relevamiento Anual se agrega el problema de la delimitación ambigua de las distintas unidades de análisis utilizadas: la persona y la designación (e incluso al interior de esta última, la distinción entre las distintas formas de contratación). La forma en que está construido conceptual y gráficamente el sistema de categorías, genera confusiones entre atributos propios de las designaciones y de las personas. Este problema de delimitación no parece presentarse en el caso del Censo Docente, donde distintos formularios corresponden a cada una de las unidades de análisis.

Aunque es claro que los diferentes relevamientos educativos por sus objetivos disímiles no necesariamente deben coincidir en la delimitación de los universos que comprenden, sí deberían compartir un sistema de definiciones común, de manera tal de hacer compatible y traducible la información obtenida a partir de cada uno de ellos.