

Régimen laboral docente

Necesidad de su reforma. Algunos aportes para tal fin

*Alfredo Colazo **

Uno de los objetivos prioritarios de la Ley Federal de Educación fue el de alcanzar una mayor calidad de la educación, y un factor decisivo al efecto lo constituye la profesionalización de los docentes.

En este sentido, es menester iniciar el proceso de actualización de los regímenes laborales del sector, sobre todo lo concerniente a los siguientes aspectos: ingreso, calificación, composición de las remuneraciones, incompatibilidades, normas disciplinarias; puntualizándose las razones que precipitarían esta reforma y algunas orientaciones en orden a la misma.

Así también se fundamenta la necesidad de llevar a nivel federal esta instancia y en lo posible la conveniencia de lograr que los regímenes laborales de todas las provincias guarden una mínima coherencia.

Calidad - Estatutos - Reforma - Sistema - Coherencia

One of the main objectives of the "Federal Law of Education" was the achievement of a higher quality of education and a key factor to do so is to consider teachers as professionals.

To this effect, it is necessary to start a process in order to update the labor regulations of the educational area, mainly on the following aspects: admissions, qualification, salaries, incompatibilities, disciplinary norms, pointing out the reasons that would accelerate this reform and some considerations about it.

Likewise, it is essential to approach this matter at a federal level and, if possible consider the convenience that the labor regulations of the educational area in all provinces share some minimal coherence.

Qualify - Ordinance - Reform - System - Rights - Teaching career

* Procurador. Abogado. Docente de la Universidad Católica de Córdoba (Argentina). A cargo del Departamento Jurídico (área central) del Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba.
E-mail: alfredocolazo@yahoo.com

Introducción

Tras diez años de la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24195, se pueden verificar resultados deficitarios en múltiples aspectos del Sistema Educativo Nacional.

Entre los factores determinantes de los éxitos o fracasos de una política educativa, juegan un papel preponderante las leyes que establecen los derechos y obligaciones de los docentes. En la provincia de Córdoba se encuentran vigentes estatutos que, por contener prescripciones regulatorias de vieja data, algunas veces contradictorias con los marcos constitucionales en vigor, necesitan una urgente reforma y actualización.

Enfocada la problemática a nivel nacional, sería a todas luces auspicioso que en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación, todas las jurisdicciones conviniesen pautas mínimas en base a las cuales las prescripciones laborales locales guarden una coherencia en el marco del Sistema Educativo Nacional, de forma tal que el ingreso, los ascensos, las valoraciones de antecedentes y cursos de capacitación, las retribuciones por cargos u horas cátedra, las jornadas laborales, los regímenes disciplinarios y las alternativas de resolución de conflictos sean similares entre los estatutos de las distintas provincias y de la ciudad autónoma de Buenos Aires.

Es indudable que si se requieren prestaciones que eleven la calidad de la educación se debe comenzar por adoptar las medidas que nos lleven a la profesionalización de la función docente; en este sentido, un aspecto fundamental lo constituye la adecuación de los regímenes laborales del sector.

El contexto jurídico-político

La implementación de la Ley Federal de Educación N° 24195 significó la transferencia de la totalidad de los centros educativos

a las jurisdicciones provinciales, las que tienen a cargo su gestión efectiva en el marco de las macropolíticas determinadas por el Ministerio de Educación de la Nación. En el ámbito de sus competencias, ente otros aspectos de no menor relevancia, las provincias, por mandato constitucional y legal, tienen el deber indelegable de garantizar el acceso a la educación de todos sus habitantes y para ello seleccionan, designan, promueven y fiscalizan al personal docente de los escalafones de su dependencia de todos los niveles, ciclos y modalidades.

Las normas vigentes

La transformación del Sistema Educativo Nacional se inició con personal docente que se encontraba, y se encuentra aún, regido en lo laboral por normas provenientes, en la mayoría de los casos, de mediados del siglo pasado.

En Córdoba, para los niveles Inicial y Primario, el personal ejerce sus funciones bajo la égida del Decreto Ley 1910-e-57, y para el Nivel Medio, la Modalidad Especial y el Nivel Superior, la plantilla docente responde al Decreto Ley 214-e-63. Decretos que, si bien en su momento representaron una conquista gremial, a la fecha, en muchos de sus capítulos, lejos de significar una garantía constituyen verdaderas rémoras para la carrera docente requerida ya empezado el siglo XXI (Cfr. C.E.D.E., 1993:119).

Siguiendo a Manuel María Díez, recordamos para una mejor ilustración del lector que *"la palabra estatuto deriva del latín *statutu*, significa norma establecida, erigida para aplicarse a los funcionarios administrativos. Podríamos decir, pues, que el estatuto es el conjunto orgánico de normas legales que regulan los derechos y deberes de los funcionarios públicos debiendo contener también disposiciones protectoras del funcionario público, relativas a su estabilidad, permanencia, y*

también disposiciones disciplinarias con el objeto de asegurar el correcto ejercicio de las funciones públicas" (DIEZ, 1981:89).

En el caso específico de la provincia de Córdoba, se considera personal docente del sector público a aquél que tiene como función impartir, dirigir, fiscalizar u orientar la educación general y la enseñanza sistematizada en centros educativos dependientes del Ministerio de Educación, e inviste, desde lo doctrinario, el carácter de empleado o funcionario público.

La necesidad de la actualización o reforma de los Estatutos

La reforma o actualización de las normas laborales es una necesidad ya sentida tanto por sus destinatarios como por diversos actores de la comunidad educativa. En el marco de la consulta "Escuela Centro de Cambio" realizada por el Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba en noviembre de 2003, y según lo publicado por el diario *La Voz del Interior* en su edición del 11 de julio de 2004, se obtuvo como resultado que los trabajadores de la educación advierten una escasa profesionalidad docente y directiva (75%), a la vez que solicitan la actualización de las normativa vigente (70%).

Cabe recordar que, desde esferas oficiales, tanto a nivel nacional como provincial, a fines de la década del 90, se exteriorizó la intención de dar inicio a un proceso de profundas reformas de los estatutos docentes, en el marco del proceso de transformación cualitativa determinado por la Ley Federal de Educación; en dicha oportunidad, la CETERA, a través de su Secretaría Gremial, explicó que el gremio estaba dispuesto a discutir los proyectos de modificación siempre y cuando no se retrocediera con respecto a las conquistas que se habían logrado (Cfr. RAJSCHMIR y otros, 1997:16).

Principales aspectos que serían objeto de reforma y sus justificaciones. Ideas para un proyecto local

A modo de ejemplo de la caducidad de las normas, no puede discutirse lo perimido que se encuentra el sistema de calificación aplicable y del que dependen, en gran medida, los concursos para ascensos, traslados, reingresos, etc. Otro tanto cabe aseverar con respecto a las variables o componentes salariales, ya no alcanza bonificar por la ubicación geográfica del establecimiento educativo, más o menos favorable; se debe introducir un concepto que contenga en su esencia las especiales características del ambiente en que se desempeñan los docentes (sectores urbano-marginales, con menores en riesgo social, en sectores de extrema pobreza o menos favorecidos).

Asimismo, es ya inviable que la principal bonificación resida en la antigüedad laboral. Éste no es un ítem despreciable, toda vez que de por sí constituye una forma de apreciar la dedicación y la experiencia que naturalmente confieren los años; pero en el momento en que los conocimientos y nuevos aportes científicos son brindados día a día por medios hasta hace poco inimaginables, Internet por ejemplo, la capacitación es imprescindible para una eficiente prestación dado el riesgo de que el docente se vea superado por la realidad de las aulas (Cfr. C.E.D.E., 1993:497-500). Esta capacitación debe ser valorada por partida doble, exigida para una mejor calificación, que se debe traducir en prestaciones de calidad; y el merecimiento del docente de ser recompensado por ello, con retribuciones justas.

Los sueldos, lógicamente, mejoran con el ascenso del docente en el escalafón respectivo, cuando de maestro asciende a vicedirector, luego a director, y por último, a supervisor o inspector (ello como ejemplo, dado que no debemos olvidar los escalafones cerrados del Nivel Medio o de la Modalidad Especial). Sin embargo, se pue-

de imaginar una forma en la cual también aquellos que no llegan a directivos, o a niveles de supervisión, pero que se superan, que se perfeccionan, puedan tener una chance dada a partir de la concepción de un sistema de "promoción o ascenso horizontal" consistente en que a los maestros de grado, profesores o gabinetistas, una vez acreditado cierto "handicap" o nivel de capacitación, se les adjudique una bonificación por tal esfuerzo o conquista, en forma similar al sistema de retribuciones establecido por el Sistema Nacional de Profesión Administrativa.

El examen de los capítulos referidos a la calificación, promoción y retribuciones o sueldos docentes nos lleva necesariamente a considerar lo concerniente al régimen de incompatibilidades en el ejercicio de la profesión, tan característico de estas funciones y que al interior de nuestro sistema educativo provincial significa un punto neurálgico del servicio, en tanto coexisten dos regímenes -el establecido para los niveles Inicial y Primario (Decreto Nº 1935/64) y el que corresponde al Nivel Medio, Modalidad Especial y Nivel Superior (Decreto Nº 3489/69)- que contienen normas disímiles cuando no contradictorias.

Esta situación, lejos de llevar orden y armonía al sistema, que sería su justificación natural, por el contrario, aporta confusión y zozobra, en detrimento del principio constitucional de "igualdad ante la Ley" consagrado por el Art. 16 de la Constitución Nacional.

Otro capítulo fundamental es el referido al régimen disciplinario de aplicación al personal docente; "ab initio" debemos señalar que la vetustez de sus prescripciones queda de manifiesto en la carencia de algunos dispositivos que recojan garantías procesales de raigambre constitucional. Ambos estatutos son poseedores de resortes represivos que lesionan el derecho de defensa en juicio, el debido proceso y el derecho del do-

cente a ser escuchado en forma previa a ser objeto de sanción. Para ello, deben dictarse normas que respeten el espíritu y la orientación de las reformas constitucionales, tanto a nivel provincial como nacional, reconociendo en forma expresa la necesidad de correr un traslado, o en otras palabras, dar al docente inculcado la oportunidad de efectuar su descargo antes de ser sancionado. Se deben sancionar las reglas que hacen a la prescripción de la acción sancionatoria del Estado Provincial, o sea, el plazo a partir del cual, vencido el mismo, el personal docente quedaría exento de la posibilidad de ser sancionado por un hecho de su autoría, y la actualización del tipo de sanciones de que pueden ser objeto, atento a que se encuentran vigentes figuras represivas ya caducas como lo constituyen el traslado a zonas menos favorables.

En armonía con los tiempos que corren, se debería incorporar a los estatutos docentes, y como instancia previa a la apertura de los procesos sancionatorios o represivos, un tiempo y un espacio de conciliación o negociación, atendiendo a las nuevas filosofías que inspiran las vías alternativas para la resolución de conflictos.

Necesidad de armonizar a nivel Consejo Federal de Cultura y Educación las pautas de la actualización o reforma de los estatutos docentes provinciales

La transformación permanente del Sistema Educativo Nacional así definida por el Art. 1º de la Ley 24195, implicó la descentralización del servicio, quedando la totalidad de los servicios "provincializados". Tal como se mencionó, las jurisdicciones provinciales oportunamente dictaron sus propios estatutos docentes. En el presente, se verifican disparidades entre las instituciones básicas si se las compara de provincia a provincia.

El régimen de ingresos, concursos para ascensos, traslados, permutas, calificación, incompatibilidades, etc. no guarda entre las jurisdicciones las similitudes o equivalencias que facilitarían el ejercicio de la carrera docente en las diversas jurisdicciones de la Nación en una mínima igualdad de condiciones.

Esta situación tampoco favorece a su turno el desplazamiento del personal docente de una jurisdicción a otra, lo que se traduce en dificultades para conciliar los traslados de los docentes de una provincia a otra y el posterior desarrollo de la carrera del empleado transferido en la jurisdicción de destino. Algunos aspectos conflictivos por encontrarse legislados en forma dispar son la equivalencia de títulos, el máximo de carga horaria permitido, la equivalencia de salarios en categorías y funciones similares o iguales, el puntaje reconocido por cursos de capacitación y antecedentes valorables para determinar las listas de orden de mérito para los aspirantes a traslados, ascensos, etc.

Por ello, se debe propender a facilitar el desplazamiento tanto horizontal como vertical de los docentes dentro del Sistema Educativo Nacional; y en ese sentido es imprescindible que las jurisdicciones, en el ámbito natural de concertación que constituye el Consejo Federal de Cultura y Educación, se reúnan los integrantes de la Asamblea Federal y acuerden poner en vigencia en sus respectivas jurisdicciones pautas básicas comunes a los institutos centrales de los regímenes laborales de sus dependientes.

En la actual conformación jurídico-política de nuestro país, es improcedente sancionar un estatuto único para todas las provincias, en tanto el personal docente es empleado de cada una de ellas según donde se encuentre designado, cualquiera sea su situación de revista (contratado, titular, interino o suplente); pero este escollo de tipo jurídico-institucional puede ser salvado en gran parte si cada una de las provincias, tal como

ya se puntualizó, en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación acuerdan las pautas básicas que informarán los estatutos docentes de cada una de ellas.

Estatutos docentes dictados por las Legislaturas Provinciales, o régimen mixto, Estatutos jurisdiccionales con aspectos a negociar en paritarias

Si bien en cada una de las provincias la relación de empleo con los docentes del sector público se encuentra reglada a través de los estatutos sancionados por las Legislaturas locales con rango de leyes, en 1991 fue sancionada por el Congreso Nacional la Ley Nº 23929, por la cual entró en vigencia la Convención Colectiva para los docentes públicos, que alcanzaría a todos los niveles, ciclos y modalidades de la totalidad de las jurisdicciones educativas.

En este cuerpo de Ley se encuentra prevista la negociación colectiva sectorial, en cuanto tenga lugar en cada una de las jurisdicciones o provincias, y la negociación colectiva federal, tan luego se cuente para ello con la expresa adhesión de por lo menos doce provincias. Mientras tanto ello ocurra, podrán ser objeto de paritaria sectorial la totalidad de los aspectos de la relación de empleo y sus condiciones en el marco de los principios establecidos por la Constitución Nacional, la Constitución de la provincia que la realice, las prescripciones de la Ley Federal de Educación Nº 24195 y las disposiciones locales en la materia.

En consecuencia, no son negociables la estabilidad en el empleo público, el establecimiento de la idoneidad como requisito de ingreso y promoción en el Estado, los derechos a la participación gremial, los beneficios de orden social, la evaluación permanente del sistema educativo, la capacitación profesional y la protección de las condiciones laborales.

Por ello, si se produce la apertura de los procesos de reforma y actualización de los estatutos profesionales docentes, se podrán mantener regulados los subsistemas provinciales a través de las disposiciones estatutarias con rango de Ley o ampliar el espectro y habilitar, desde estos mismos instrumentos, la posibilidad de dejar a la negociación colectiva sectorial el determinar con mayor nivel de precisión aspectos relativos a la jornada laboral, incentivos, regímenes de incompatibilidades y disciplinario, participación gremial en los organismos de gobierno y control, cuyos perfiles básicos o principios fundamentales se encontraran definidos en los estatutos vigentes.

La riqueza de la propuesta reside, en primer lugar, en que la negociación favorece la participación gremial en la adopción de medidas o normas de tipo reglamentario que hacen a la directa implementación de estos institutos. En segundo lugar, en que la dinámica propia de un resorte normativo que favorece la conveniente y oportuna adecuación de los aspectos reglamentarios u operativos a los requerimientos de cada coyuntura histórica, evita quedar varados en prescripciones que, en muchos casos, por falta de actualización, se tornan perjudiciales para la dinámica del sistema.

Aplicación de normas estatutarias perimidas, su reforma; su no aplicación; la interpretación como forma de superar la contradicción

Ante la vigencia de normas perimidas o contradictorias al orden constitucional, se requiere una propuesta de reforma o actualización legislativa y reglamentaria; mientras tanto los órganos competentes de la administración se encuentran constreñidos a su aplicación o, en el mejor de los casos, a optar por la no aplicación de aquellos recaudos que en forma lisa y llana, vulneran principios constitucionales. Por ejemplo,

ya no resulta exigible la condición de acreditar la ciudadanía argentina para ingresar a la docencia, tal como lo impone el Art. 11 del Decreto Ley N° 214-e-63, y esta solución se adopta en los términos de la jurisprudencia establecida por el dictamen del Sr. Fiscal de Estado.

Aunque no esté determinado en forma expresa, ni en los estatutos docentes ni en su reglamentación, como condición previa a la aplicación de una sanción disciplinaria, corresponde dar al docente la posibilidad de que ejerza su descargo. Esta tesitura se impone como resultado de la jurisprudencia determinada por el fallo del Superior Tribunal de Justicia recaído en autos Esteban Elsa c/ provincia de Córdoba (sentencia 12/96) "*en ningún supuesto, por leve que sea el castigo, puede soslayarse la posibilidad de defensa que siempre tiene el agente a quién se atribuye la responsabilidad de los hechos. Esto se concreta en que siempre debe permitírsele al menos la posibilidad de un descargo*" (ZUNINO; FANCHÍN, 2000:146).

Planteado el asunto en estos términos, cabe preguntar: "*¿debe la administración optar por el acatamiento a la norma inmediata evidentemente inconstitucional y dañosa, esperando su modificación, o la declaración judicial en tal sentido o por el contrario, puede y debe adoptar medidas que garanticen la vigencia de las Constituciones aún en contra de las disposiciones subconstitucionales aplicables?*" (ZUNINO; FANCHÍN, 2000:62).

Lo conveniente, a todas luces, es la modificación, la adecuación de las normas a los modernos postulados constitucionales. Hasta que se pronuncie el legislador, corresponde que tenga lugar "*la interpretación adecuada de las normas legales de superior envergadura por parte de los funcionarios del poder administrador, admitiendo incluso la posibilidad de abstenerse de aplicar normas claramente inconstitucionales*" (ZUNINO; FANCHÍN, 2000:62).

En este aspecto puntual, aunque los estatutos no lo exijan, debe concedérsele al docente, antes de ser sancionado, el derecho de que haga su descargo, el docente debe ser escuchado y debe tener la posibilidad de ofrecer prueba de descargo.

Sin perjuicio de lo vertido en este apartado, es encomiable la labor de las autoridades administrativas de la cartera de Estado competentes en viabilizar la gestión del sistema a través de las adecuaciones reglamentarias que resultan necesarias al efecto y la jurisprudencia administrativa conformada por los pronunciamientos de los organismos jurídicos de asesoramiento y control de legalidad.

En Conclusión

Tal como se señaló al inicio, la transformación apunta a obtener una mayor calidad en la educación y es incuestionable que tal objetivo será solamente alcanzado desde el momento en que se cuente con un cuerpo docente verdaderamente profesionalizado.

Para ello, es imprescindible contar con un elenco de normas legales y reglamenta-

rias que tornen factible el ejercicio de la docencia en todos los niveles, ciclos y modalidades, en las mejores condiciones de empleo. Desde este artículo, se explicitan algunas razones valederas que justifican la actualización y reforma de los estatutos vigentes y se brindan orientaciones -a partir del análisis de la realidad normativa local- que se estiman de utilidad para un proyecto en tal sentido.

Finalmente, se plantea que lo ideal sería trasladar a nivel federal la inquietud y propender a abrir, en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, un espacio de estudio y concertación orientado a concebir que los ingresos, ascensos, permutas, traslados, regímenes disciplinarios y calificadorios guarden un mínimo de coherencia entre todas las jurisdicciones provinciales, para facilitar el desplazamiento horizontal y vertical de los profesionales docentes en el ámbito nacional y, en tal virtud, el desarrollo de una carrera docente en igualdad de condiciones.

Original recibido: 30 - 07 - 2004

Original aceptado: 22 - 09 - 2004

Bibliografía

- C.E.D.E. (Centro de Especialización Docente Empresarial) *Legislación Escolar de Córdoba*. C.E.D.E., Córdoba, 1993.
- DIEZ, Manuel María. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1981.
- OTERO, Mariana. "Radiografía crítica del secundario". En Diario *La Voz del Interior*. Córdoba, Edición del 11 de julio de 2004, sección A. Pág. 17.
- RAJSCHMIR, Cinthia; ITKIN, Silvia; KOPITOWSKI, Ada. "Condiciones de Trabajo y profesionalización docente". En Revista *Novedades Educativas*, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico SRL, Nº 83, noviembre de 1997. Pág. 11-17.
- ZUNINO, Ángel Rodolfo; FANCHÍN, Luis Alberto. *Temas de Derecho Laboral Docente*. Editorial Espartaco, Córdoba, 2000.