

Montoya, Silvia

Presentismo y licencias en el sector docente de gestión estatal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Análisis y propuestas de reforma

**Documento de Trabajo Nro. 48
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”**

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Montoya, S. (2014). *Presentismo y licencias en el sector docente de gestión estatal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires : análisis y propuestas de reforma* [en línea] Documento de trabajo Nro. 48 del Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Católica Argentina. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/presentismo-licencias-sector-docente.pdf> [Fecha de consulta: ..]



Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"

**Presentismo y licencias en el sector
docente de gestión estatal de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Análisis y Propuestas de Reforma**

Por

Silvia Montoya

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Economía "Francisco Valsecchi"

Documento de Trabajo N° 48

Octubre de 2014

Los autores del presente artículo ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital del mismo al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina y a otras bases de datos que la Universidad considere de relevancia académica.

Presentismo y licencias en el sector docente de gestión estatal de la CABA

Análisis y Propuestas de Reforma

Silvia Montoya *

Abstract

Pocos insumos son tan importantes como el docente y su presencia en el aula. Las ausencias son costosas por varias razones. La primera razón es el efecto sobre los aprendizajes de los alumnos. La segunda es que podrían suceder más en escuelas más vulnerables con un impacto negativo en la equidad. La tercera es que contratar maestros suplentes no sólo cuesta dinero sino que consume tiempo desde la llamada al director hasta el impacto en el resto del equipo de trabajo de la escuela.

Este documento realiza un aporte con foco en las políticas para incentivar el presentismo docente. Combinando bases de datos administrativas (Plan Orgánica Funcional, Sistema de Inasistencias y Liquidación de Haberes) y bases estadísticas (Indicadores educativos, logros de aprendizaje y el índice de equidad y calidad educativa) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se examina la frecuencia, incidencia y consecuencias de las ausencias en las escuelas públicas del sector de gestión estatal en la ciudad de Buenos Aires, sus costos e impacto sobre el aprendizaje de los alumnos.

Con un promedio de 20 días de ausencia por docente, las estimaciones sugieren que las licencias utilizadas en 2013 obedecen a las causales previstas dentro de la normativa que regula al sector, el Estatuto del Docente. Las licencias sin justificación, no superan el 6% de los casos reportados.

Los datos confirman que no existe concentración de ausencias en zonas vulnerables por parte de los docentes en el sector de gestión estatal y que existe un margen de maniobra para buscar soluciones endureciendo los controles y administración de ciertas licencias. Entre ellos, la mejora en los mecanismos de control médico y el uso más criterioso de la capacitación docente en el marco del desarrollo profesional.

** Directora General de Evaluación de la Calidad Educativa – Ministerio de Educación, GCBA/Profesora e Investigadora de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). Colaboraron en este trabajo: Víctor Volman, Diego Gonzalez Bonorino y María Marta Coria.*

Se agradecen los comentarios de todo el equipo del Ministerio de Educación - GCBA especialmente Sergio Siciliano y Esteban Bullrich

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o de la UCA.

Tabla de Contenidos

1. Introducción	7
2. Ausentismo, dimensión e impacto	8
2.1. ¿Cuánto faltan los docentes?	9
2.2. El costo del ausentismo	11
3. Carrera Docente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	12
3.1. Ingreso y escalafón docente	12
3.2. Titularidad, estabilidad y ascenso	12
3.3. Evaluación de desempeño	13
3.4. La conformación del salario	13
3.4.1. La bonificación por antigüedad	14
3.4.2. Los adicionales salariales	14
3.4.2.1. El adicional por presentismo	15
3.4.2.2. Los adicionales generales	15
3.4.2.3. Los adicionales por funciones especiales	15
3.4.2.4. Los adicionales por situaciones personales	16
4. El Régimen de licencias en el Estatuto Docente de la CABA	16
4.1. ¿Cuándo y cómo se cubre las ausencias?	21
4.1.1. Inicial, Primaria y Adultos:	22
4.1.2. Media y Técnica:	22
4.1.3. Superior – Normales:	23
4.1.4. Pautas para la elaboración de los listados	23
5. Radiografía de las ausencias docentes en 2013	23
5.1. Licencias según características	25
5.2. Los hechos estilizados	28
6. El impacto del ausentismo sobre los alumnos	28
6.1. Ausentismo y logros de aprendizaje	30
7. La dimensión económica de las ausencias	31
7.1. ¿Cuánto cuestan las licencias?	32
8. ¿Existe una receta única?	35

8.1. Controlar el ausentismo	35
8.2. Promover el presentismo	35
9. Implicancias de política y agenda futura	36
10. Referencias Bibliográficas	39
11. Normativa citada	40
12. Bases de datos y variables utilizadas.....	41

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. Estados Unidos: Ausentismo para distritos seleccionados. Años 2012-2013.....	10
Tabla 2. Argentina: Ausentismo para jurisdicciones seleccionadas. Año 2009	11
Tabla 3. Costos del Ausentismo en países seleccionados	11
Tabla 4. Días de licencia ordinaria según tramo de antigüedad	16
Tabla 5. Estimación de los días hábiles según régimen laboral.	17
Tabla 6. Comparación de regímenes de licencias según normativa vigente....	18
Tabla 7. Comparación de licencias seleccionadas	19
Tabla 8. Licencias sin límites o prolongadas.....	19
Gráfico 1. Días efectivos esperados, según los regímenes de licencia de cada jurisdicción. Año 2001	21
Gráfico 2. Déficit de días de clase, según los regímenes de licencia de cada jurisdicción. Año 2001.	21
Tabla 9. Categorías de las licencias.....	24
Tabla 10. Licencias según dimensión y categorías.....	24
Tabla 11. Licencias según principales características (en %).	25
Tabla 12. Definiciones Utilizadas.....	26
Gráfico 3. Unidades reportadas equivalentes al M.G.J.S. según duración y mes.....	26
Gráfico 4. Casos reportados por cargo, por establecimiento. Año 2013.....	27
Gráfico 5. Casos reportados por tipo de cargo docente. Casos Seleccionados. 27	
Gráfico 6. Ausencias y cargo docentes por comuna	29
Gráfico 7. Índice de vulnerabilidad social (IVS) y unidades reportadas por cargo según comuna.....	30
Gráfico 8. Relación entre las unidades reportadas sobre la cantidad de cargos de cada escuela y su IECEP. Nivel medio.....	31
Tabla 13. Cargos docentes por Situación de Revista. Año 2013.....	32
Ilustración 2. Integración de base de datos del Sistema de Costo de las Licencias (SCL)	33
Tabla 14. Costo de las licencias – 2013- Pesos Corrientes.....	34

Gráfico 9. Costo Total de las ausencias según duración y causa..... 34
Tabla 15. Estimación del efecto de reducir el ausentismo. 35

Siglas y acrónimos

<i>CABA</i>	<i>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i>
<i>DGECE</i>	<i>Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa</i>
<i>DINIECE</i>	<i>Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa</i>
<i>DNI</i>	<i>Documento Nacional de Identidad</i>
<i>EE.UU.</i>	<i>Estados Unidos</i>
<i>HC</i>	<i>Horas Cátedra</i>
<i>IECEP</i>	<i>Índice de Equidad y Calidad Educativo Porteño</i>
<i>IVS</i>	<i>Índice de vulnerabilidad social.</i>
<i>LCT</i>	<i>Ley de Contrato de Trabajo</i>
<i>MEGC</i>	<i>Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i>
<i>M.G.J.S.</i>	<i>Maestro de Grado de Jornada Simple</i>
<i>NCTQ</i>	<i>Consejo Nacional de la Calidad de los Maestros</i>
<i>PIB</i>	<i>Producto Bruto Interno</i>
<i>POF</i>	<i>Planta Orgánico Funcional</i>
<i>SIAL</i>	<i>Sistema Integral de Administración y Liquidación</i>
<i>SCL</i>	<i>Sistema de Costo de las Licencias</i>
<i>UNESCO</i>	<i>Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura</i>

1. Introducción

Las escuelas, como todas las organizaciones, requieren recursos para llevar adelante sus actividades. En la Ciudad de Buenos Aires, como en el resto del país, los recursos que son financiados por el estado se fijan en función de parámetros físicos y pedagógicos que, operativamente, se establecen a través de las denominadas Plantas Orgánico Funcionales (POF).

Las escuelas difieren entre ellas según la modalidad (común, especial, adultos, etc.); el nivel (inicial, primario, medio, superior); modalidades (artística, técnica, normal etc.); especialidad; gestión (privada o estatal); jornada (simple, extendida o completa); tamaño del establecimiento en número de secciones, etc. Por ello, en términos generales los costos del personal docentes son de una complejidad enorme a la hora de calcularlos y comparar indicadores (Morduchowicz, 2002).

La POF define la categoría en la que está la escuela; se pauta cuándo se permite la apertura y desdoblamiento de secciones y divisiones (mínimos y máximos de alumnos); cuándo se faculta a un establecimiento tener uno o dos vice-directores, uno o dos secretarios (y así sucesivamente para otros tipos de cargos).

Como es común a la regulación del trabajo en general y del sector docente en particular los docentes tienen permitido tomarse días de licencias tanto en lo relativo al descanso anual (denominado licencia ordinaria) como así también licencias especiales que pueden corresponder a situaciones personales o vinculadas al trabajo contempladas en los estatutos. La forma en que estas licencias son tratadas desde el punto de vista de los salarios y sus adicionales varía en cada caso así como su uso.

El análisis de las licencias y suplencias en el sistema educativo tiene un doble interés. El primero es el efecto que las ausencias pueden causar en los niños en términos de aprendizajes, motivación y ausentismo y que han sido abordados en distintos estudios (Das et al., 2007; Kremer et al., 2005; Suryadarma et al. 2006; Patrinos y Kagia, 2007; Cueto et al., 2008; Rogers y Vegas, 2009).

El segundo, es que las ausencias pueden generar, en forma adicional, externalidades negativas con el trabajo grupal del establecimiento; ausencias reiteradas pueden tener un efecto desmoralizador sobre los colegas. Eso sin analizar si el docente titular y el ausente son asimilables en términos de práctica pedagógica.

Finalmente, las ausencias constituyen un factor explicativo importante de los costos laborales. El hecho de que los docentes y equipos directivos estén frente a un grupo impone cargas adicional de trabajo, pérdida en el desenvolvimiento normal del proceso de enseñanza y obviamente incremento

en los costos. Se genera potencialmente una doble erogación en el mismo día laborable: la de la persona frente al aula y la de aquella que sustituye al ausente.

Este documento realiza un aporte con foco en las políticas para incentivar el presentismo docente. Combinando bases de datos administrativas (POF, Sistema de Inasistencias y Liquidación de Haberes) y bases estadísticas (Indicadores educativos, logros de aprendizaje y el índice de equidad y calidad educativa) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se examina la frecuencia, incidencia y consecuencias de las ausencias en las escuelas públicas del sector de gestión estatal en la ciudad de Buenos Aires, sus costos e impacto sobre el aprendizaje de los alumnos.

Para ello se repasa, en primer término, la evidencia teórica y empírica sobre el impacto del ausentismo. En segundo término, se explora el marco normativo del régimen laboral docente y de las licencias (secciones tres y cuatro).

En la sección cinco se examinan las características de las licencias en el año 2013 por diferentes criterios así como los costos; y se busca respuesta a preguntas tal cómo cuán frecuente es el ausentismo docente y qué tipo de ausentismo es más frecuente.

Las secciones seis y siete analiza el impacto sobre los alumnos y los costos del ausentismo. Las secciones ocho y nueve resumen los principales puntos detectados a lo largo del trabajo y exploran algunas recomendaciones de política.

2. Ausentismo, dimensión e impacto

La educación es esencial a nivel individual y social. Para la sociedad implica mejores condiciones económicas y sociales, mayor cohesión social y participación ciudadana, nivel de pobreza menores y mejoras en las condiciones sanitarias y de salud de la población. Para el individuo, por su parte, implica mayores ingresos e integrarse a la sociedad en forma plena. Para que estos beneficios ocurran hacen falta determinadas condiciones a nivel de contexto, de escuela, familiares y personales.

Los beneficios de las inversiones en educación son posibles en ciertas condiciones cuando se cumplen un servicio de calidad con criterios de equidad en la distribución (Patrinos y Kagia, 2007).

Entre los factores que pueden incidir tanto en el uso de los recursos como en los efectos de su mal uso se encuentra el ausentismo docente que toma preponderancia no sólo por el tamaño de la partida relativa de personal en el

presupuesto sino también por el efecto que podría producir sobre la permanencia y calidad de aprendizaje de los estudiantes¹.

Un primer abordaje sobre la relevancia del ausentismo fue planteado por *Transparency International* en su reporte del 2005 sobre corrupción, donde destaca el tercer principio de igualdad de oportunidades de la Convención contra la Discriminación en la Educación de la *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (UNESCO, por sus siglas en inglés) que establece la obligación de los Estados Partes "para asegurar que los estándares de la educación son equivalentes en todas las instituciones del mismo nivel, y que las condiciones relativas a la calidad de la enseñanza proporcionada equivalente". De acuerdo con este principio, el número de horas de enseñanza que se ofrecen en cada escuela no deben verse afectadas por "la ausencia injustificable de los profesores" (Transparency International, 2005).

Un enfoque alternativo es el estudio de la motivación y a qué responde. El análisis de la motivación laboral puede estudiarse desde varias vertientes. Por un lado, la teoría de la agencia sugiere que en esquemas con incentivos que premian el desempeño, el riesgo es que el costo del monitoreo y el bajo nivel de premios desaliente la motivación a la buena labor. Además, varios estudios advierten que estos sistemas pueden minar la cooperación entre colegas, en particular cuando los incentivos son individuales (Montoya y Graham, 2007).

Sin embargo, también se destacan que los esquemas basados en cada agente tienen la ventaja de que la responsabilidad por los logros sea de cada trabajador. Aquellos sistemas de incentivos grupales tienen como aspecto positivo que el reconocimiento es fruto de un esfuerzo colectivo. No obstante, presentan ciertas dificultades como situaciones de *free rider* (Harris, 2007).

Otro punto de vista es el de la teoría de la expectativa que se focaliza en los aspectos motivacionales del pago de incentivos. Sostiene que los empleados responden a los incentivos cuando estos tienen algún valor, creen que la mejora en la variables objetivo es el camino para obtener ese reconocimiento (*instrumentality*) y esperan que como fruto de su esfuerzo el objetivo fijado pueda ser alcanzado (*expectancy*) (Vroom, 1964; Porter y Lawler III, 1968; Montoya y Graham, 2007).

2.1. ¿Cuánto faltan los docentes?

Cualquiera sea la importancia de la capacitación, la experiencia frente al aula o los métodos pedagógicos para el desarrollo de los estudiantes, estos factores pueden tener un efecto escaso en un día si un profesor se ausenta de la escuela. Las ausencias de los maestros son un problema endémico en los

¹ Un aspecto adicional es el aprendizaje de éticas laborales incorrectas por parte del estudiante si fuera injustificada.

países en desarrollo (Banerjee y Duflo, 2006; Chaudhury et al. 2006). Tasas de ausencia en el rango de 20 a 44 por ciento se han reportado en las intervenciones en Kenya y la India (Glewwe, Ilias y Kremer, 2003; Duflo y Hanna, 2005).

La tasa de ausencia de maestros en los Estados Unidos (EE.UU.) es mucho menor que en los países citados en el párrafo anterior. Estudios previos sugieren que las tasas de ausentismo de los docentes en los EE.UU. se encuentran en el orden del 5%, o cerca de 9 días por año de trabajo de 180 días. Tal vez, por esta razón existen muy pocas investigaciones sobre ausencias en los EE.UU.

En comparación con los trabajadores de otros sectores, sin embargo, los maestros de escuelas americanas parecen tener tasas relativamente altas de ausencia. Según la Oficina de Estadísticas del Trabajo, en 2006 la tasa de ausentismo por enfermedad del mercado de trabajo norteamericano es un 3% menor a la correspondiente a los docentes. En ocupaciones similares como servicios comunitarios y sociales o de apoyo de la salud, la tasa fue del 2,4% y del 2,7%, respectivamente.

Un trabajo reciente del Consejo Nacional de la Calidad de los Maestros (NCTQ, por sus siglas en inglés) encuentra que las grandes ciudades de Estados Unidos tienen tasas de asistencia muy diferentes con los maestros en Cleveland, ausentándose más de dos veces por encima del número de días que los maestros en Indianápolis, por ejemplo.

En general, los maestros de los distritos asistieron el 94 por ciento de sus horas programadas en 2012-13 (Tabla 1). Pero esa cifra oculta muchas diferencias, como el hecho preocupante de que una minoría de profesores –el 16 por ciento– falta más de 15 días.

Tabla 1. Estados Unidos: Ausentismo para distritos seleccionados. Años 2012-2013

Distrito	Promedio de días de ausencia	Porcentaje de asistencia	Porcentaje de ausencia
Cleveland	15,6	91,5	8,5
Indianápolis	6,1	96,7	3,3
Nueva York	8,8	95,2	4,8
Dallas	11,9	93,7	6,3
San Francisco	9,9	94,6	5,4
San Diego	11,8	93,6	6,4

Fuente: DGECE-MEGC en base a NCTQ (2014).

El docente promedio de alguno de los 40 distritos bajo consideración estuvo ausente 11 días. Casi el 16 por ciento de los maestros son "crónicamente ausentes" –pierden 18 o más días de clase al año. Otro 16 por ciento perdió sólo tres o menos días. En un subgrupo de 25 distritos, los maestros de las escuelas de mayor pobreza fueron en general más propensos a faltar.

Las tasas de asistencia no parecen diferir en función de si el distrito utiliza incentivos para la asistencia o no (tales como la compensación de la licencia por enfermedad no utilizada); bonificaciones por buena asistencia; o la inclusión de la asistencia como un elemento en las evaluaciones de los maestros.

En cuanto al tipo de licencias, la licencia por enfermedad fue el tipo más frecuente de baja laboral, seguida de la licencia personal. Esas dos categorías componen el 71 por ciento de todas las ausencias.

En Argentina, el panorama que enfrenta el sistema educativo dista de ser alentador. Según declaraciones del Ministro de Educación de la Nación, Profesor Alberto Sileoni, en la Argentina el ausentismo docente alcanza en algunas provincia el 40% (Palacios 2010). El porcentaje en Ciudad de Buenos Aires (Tabla 2) era de 22% (casi la mitad que el correspondiente a la provincia de La Pampa, por ejemplo).

Tabla 2. Argentina: Ausentismo para jurisdicciones seleccionadas. Año 2009

Jurisdicción	%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	22
Provincia de Buenos Aires	14
Chaco	29
La Pampa	40
Mendoza	33
Neuquén	25
Santa Fe	17

Fuente: DGECE-MEGC en base a Palacios (2010)

2.2. El costo del ausentismo

El ausentismo puede ocasionar pérdidas en términos económicos de dimensiones importantes como muestra la tabla 3 y puede llegar a representar hasta un cuarto del gasto en educación; entre 11 y 27 por ciento del gasto educativo para países en desarrollo.

Pero ese no es el único impacto. Según las evidencias, una reducción de las ausencias a la mitad provoca un aumento en los rendimientos en las pruebas de alrededor de 0,17 de un desvío estándar (Banerjee y Duflo 2006) mientras que un diez por ciento de incremento en el ausentismo docente provoca 1,8 por ciento más de ausentismo del estudiante y un 0.2 de reducción en los puntajes en las pruebas en cuarto grado (Kremer et al., 2005).

Tabla 3. Costos del Ausentismo en países seleccionados

País	Costo (en % del Gasto en Educación Primaria)	Costo en Educación Primaria (en % del PIB)
Bangladesh	-	0,1
Ecuador	-	0,1

India	22,1	0,3
Indonesia	15,4	0,1
Perú	10,3	0,1
Uganda	23,6	0,9
Zambia	16,2	0,3

Fuente: DGECE-MEGC en base a Patrinos y Kagia (2007), Tabla 2.1.

3. Carrera Docente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En la Ciudad de Buenos Aires, el contrato laboral docente se encuentra regulado por el Estatuto del Docente (originalmente denominado como “Estatuto del Docente Municipal”), promulgada en 1985 como Ordenanza N° 40.593 y sus modificaciones, y reglamentada por Decreto N° 611/86 y sus modificaciones.

El Estatuto Docente es el instrumento legal que da legitimidad a la actividad de enseñanza y establece los derechos y obligaciones de quienes ocupan cargos dentro del sistema educativo. Entre otras cuestiones, se ocupa de regular:

- a. las características del ingreso a la carrera docente (modalidades, condiciones y criterios de ingreso);
- b. la estructura de la carrera y mecanismos de ascenso; y
- c. los mecanismos de evaluación.

3.1. Ingreso y escalafón docente

De acuerdo con el Estatuto del Docente, el ingreso a la carrera “se efectúa para cada nivel por el cargo de menor jerarquía.”(Art. 14). Se establecen requisitos generales que tiene que ver con título habilitante, dominar el idioma castellano, entre otros.

La carrera docente se organiza en escalafones diferenciados por nivel educativo y en cada nivel puede haber distintos escalafones, además de cargos fuera de la escalera laboral –o no escalafonados– dado que no tienen posibilidades de ascenso, por ejemplo, psicopedagogos y ayudantes de clases prácticas para escuelas de enseñanza media (Terigi, 2010).

No es posible circular de un escalafón a otro y conservar el grado obtenido, pues el ingreso en cada uno se produce siempre por el cargo de menor jerarquía².

3.2. Titularidad, estabilidad y ascenso

Tanto para el ingreso a la docencia como para cubrir Interinatos y Suplencias se debe realizar la inscripción en los establecimientos donde se desea ingresar o en los Distritos Escolares, según se disponga en cada caso.

² Los escalafones para cada una de las áreas se establecen en el Art. 9.

En cuanto a la estabilidad, las situaciones son por tipo de cargo; titular tiene estabilidad del cargo (no cesa y nadie puede desplazarlo), y si hay cierres de cursos u otras circunstancias, tiene reubicación (y desplaza a otras categorías docentes); titular Interino sólo puede ser desplazado por un titular; y suplente reemplaza a un titular y se mantiene en el cargo hasta que aquel regrese al cargo.

De la forma en que está diseñada la carrera, el ascenso es hacia cargos de conducción e implica dejar la tarea frente al aula, pero asumiendo responsabilidades de su gobierno, conducción pedagógica y gestión técnico-administrativa. El ascenso es a un cargo jerárquico inmediato superior en el escalafón en el que se encuentra el docente si bien las dificultades que puedan existir para cubrir el cargo permiten a veces ascensos más directos. A esos requisitos, se debe agregar el completar el curso de formación correspondiente al cargo, organizado por el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires en el Centro de Pedagogía de Anticipación (CePA).

Un segundo paso es la prueba de oposición frente a un jurado ad hoc con representación de docentes y personal designado a tal efecto por el Ministerio de Educación. Los criterios a utilizarse en la corrección son establecidos por cada jurado sin que haya parámetros uniformes entre los distintos jurados.³

3.3. Evaluación de desempeño

El Estatuto docente prevé en sus Artículos 23 y 24 una evaluación de desempeño anual que es utilizada a los fines de determinar la continuidad del docente frente al cargo y los eventuales ascensos.

La calificación y el concepto constan de dos partes: una autoevaluación y una evaluación del superior jerárquico.

Los instrumentos de desempeño diferenciados según el cargo y el nivel/área de dependencia abordan distintos ejes, tales como la participación en la construcción del Proyecto Institucional, el conocimiento e implementación de los documentos curriculares, la adecuación de la propuesta pedagógica al grupo de alumnos a su cargo, la promoción en la escuela de los valores vinculados con un estilo de vida democrático, etc.

3.4. La conformación del salario

³ En el año 2011 la Ley 4.109 cambió la forma de regulación del sistema de clasificación docente y reorganizó las juntas. Estas últimas cambian, en el momento en que la ley se termine de reglamentar, en cantidad - de las 13 actuales más la Junta de Disciplina y la Junta Socioeducativa a 7 más la Junta de Disciplina y la Junta Socioeducativa- así como la forma de elección de los miembros.

La retribución mensual del personal docente (según el Artículo 118 del Estatuto del Docente) engloba dos conceptos: salario básico y básico ampliado. El salario básico tiene que ver con la calificación del docente (sus títulos, diplomas y requisitos) y la función/responsabilidad del cargo que ocupa (sea frente a alumnos, funciones administrativas, directivas o de supervisión).

El salario básico tiene como base una unidad de cálculo o numerario que es el cargo índice. El estatuto define los básicos al establecerlos puntajes por cargo en función de ese índice en el escalafón⁴.

El básico ampliado, por su parte, incluye los adicionales ligados a la tarea –y no, necesariamente, al cargo-que sí o sí se cobran y que pueden variar en distintas dimensiones. Pueden ser: remunerativo (es decir, aportan a la seguridad social) o no; monto fijo o variable (el mismo para todos o en proporción del salario); y/o bonificable (es decir, que se calcula del pago por antigüedad) o no.

3.4.1. La bonificación por antigüedad

En todos los sistemas educativos es reconocida con incrementos en el sueldo escalonados con el paso del tiempo en ejercicio de la carrera. La forma de remunerarla, tradicionalmente, ha sido por la vía del pago de un adicional por *antigüedad*.

El pago por antigüedad no representa linealmente un porcentaje del salario sino que depende de la estructura de los adicionales y lo que en cada momento del tiempo la misma jurisdicción considera base para el cálculo de la misma. Se pueden, así, introducir distorsiones entre lo deseado en la norma como reconocimiento a la experiencia y lo que en la práctica sucede.

3.4.2. Los adicionales salariales

La cantidad de situaciones y conceptos por los que se puede abonar pago de adicionales son múltiples. En la medida que se fueron identificando nuevas necesidades en el sistema educativo, en vez de formar y complementar los conocimientos de los docentes se optó por contratar especialistas de distintas disciplinas para cumplir cada nueva función emergente (preceptores, bibliotecarios, etc.).

⁴La normativa prevé, por su parte, la existencia de una garantía mínima que es el concepto equivalente al salario mínimo para el trabajador. Aquellos cargos sin antigüedad se encuentran por debajo de este piso salarial por lo cual los docentes en esta condición perciben esta garantía mínima. A medida que se acumula antigüedad y el docente comienza a superar ese nivel de garantía mínima, deja de percibirla. Esta garantía mínima tiene por objetivo sostener un ingreso mínimo de subsistencia del docente, definición que no está asociada al cargo sino a las necesidades personales del docente y su grupo similar. Tiene, entre sus ventajas, la de atraer docentes a la profesión dado que su existencia sitúa el salario inicial por encima del salario de otras profesiones.

En la CABA existen al menos ocho tipos de incentivos comunes a todos los cargos. Esto incluyen adicionales por tarea (por ejemplo, presentismo) y otros conceptos como el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID).

3.4.2.1. El adicional por presentismo

El adicional por presentismo tiene por objeto “estimular la continuidad en el esfuerzo a la prestación del servicio educativo”. La existencia si bien extendida no posee justificativos teóricos dado que se trata de un pago por la presencia física, presencia que es indispensable para el cumplimiento de la tarea.

Sin embargo, desde el punto de vista del control del esfuerzo, encuentra justificación. Dadas las dificultades en controlar la presencia y comportamiento oportunista que pueden tener algunos individuos, se incentiva el presentismo. Dado que utilizar algunas licencias aún previstas en el estatuto implica perder un porcentaje del salario porque su uso implica perder el adicional desde su diseño.

Este tipo de licencias tiene dos costos económicos: en primer lugar, el costo de oportunidad por el pago de –por ejemplo– un día de trabajo cuya contraprestación (laboral) no se obtuvo y, por el otro, el costo adicional (que incluye la gestión administrativa) asociado a la necesidad de contratar un suplente que depende de la longitud de las mismas y del nivel de gestión.

3.4.2.2. Los adicionales generales

Los pagos en términos de adicionales no remunerativos (material didáctico) representan entre el 2% y el 3% del salario bruto de un maestro sin antigüedad de jornada completa o jornada simple, respectivamente. Esta suma se paga igual a todos los docentes con independencia de la cantidad de alumnos que tienen a cargo y se pagan incluso a docentes en cargos que no están al frente de alumnos o que se desempeñan en la administración central.

Existe también un adicional a nivel nacional que fue creado por Ley Nº 25.053 como un fondo de compensación de salarios docentes, el FONID. El monto se mantuvo constante durante 2013 y fue de \$255 para cargos de jornada simple y de \$510 para cargos de jornada completa. El monto es el mismo independientemente del cargo. Así, maestros y directores reciben el mismo pago por FONID mientras que los supervisores perciben el pago del cargo de jornada completa.

3.4.2.3. Los adicionales por funciones especiales

Para aquellos docentes que desempeñan funciones en determinados establecimientos se agregan otros adicionales, otros dos para aquellos que ejercen como miembros de las Juntas de Disciplina o Calificación y uno para los supervisores por movilidad. Para los maestros en escuelas de recuperación el adicional salarial es de un 15% sobre el básico, remunerativo y no bonificable. Así no importa la acumulación de capital humano en el caso de

estos docentes y que esa experiencia no “paga”, que como señal va en la dirección de desincentivar la participación en el sector.

3.4.2.4. *Los adicionales por situaciones personales*

Finalmente, existen otros adicionales que responden a situaciones personales del docente; por ejemplo subsidios por matrimonio, pre-natalidad, natalidad, escolaridad y carga de familia que, o siguen las reglas de la normativa laboral general o agregan derechos sobre lo ya establecido.

4. El Régimen de licencias en el Estatuto Docente de la CABA

El Estatuto Docente, entre otras cuestiones, se ocupa de regular el ingreso a la docencia, la estabilidad en los cargos, el escalafón, la movilidad interna y el ascenso en la carrera profesional.

Los docentes cuentan con el reconocimiento de franquicias y beneficios en los artículos 69, 70, 71 y 72 del Estatuto Docente. La licencia anual ordinaria por vacaciones se otorga por año calendario vencido, con goce íntegro de haberes, siendo obligatoria su concesión y utilización. El término de la licencia es de 30 días hábiles durante el receso escolar más prolongado. Cumplida la misma, el personal queda a disposición de la autoridad mientras dure el receso indicado.

Los términos de esta licencia se computan por días hábiles calendario de manera que los días feriados y fines de semana no son contabilizados. Esto sucede para todo el personal, aún para aquellos cuya prestación de servicio se realice por horas de clase o en días discontinuos.

Tabla 4. *Días de licencia ordinaria según tramo de antigüedad*

Tramo de Antigüedad	Ley de Contrato de Trabajo		Estatuto Docente CABA	Distribución de los docentes según tramo (% del total)
	Corridos	Hábiles		
Hasta cinco años	14	10	30	29
Cinco a diez años	21	15	30	13
Entre 10 y 20 años	28	20	30	16
Más de veinte	35	25	30	42
Total	NC	NC	NC	100

Fuente: DGECE - MEGC en base a la legislación vigente.

El siguiente cuadro compara los días hábiles de licencia ordinaria según tramo de antigüedad para el régimen laboral de la Ley de Contratos de Trabajo (LCT) con el régimen del Estatuto Docente. Con una antigüedad promedio de 10 años, en el sector privado la licencia es de 15 días hábiles mientras para los docentes es 30. Desde el inicio de la carrera, los docentes tienen más días hábiles de licencia ordinaria que el trabajador con la máxima antigüedad regido por la LCT. Las diferencias entre la LCT y lo previsto en el Estatuto que es el mismo con independencia de la antigüedad tiene impacto en los costos dada la estructura de antigüedad

A las vacaciones ordinarias se suman los días feriados no laborales previstos por la legislación nacional que arrojan una estimación del total de días hábiles según consigna la Tabla 5, donde se comparan el régimen previsto para el empleo municipal, con el previsto por el estatuto docentes y la LCT.

Tabla 5. *Estimación de los días hábiles según régimen laboral.*

	Administración Pública de la CABA	Estatuto Docente CABA	LCT
Días en el año	365	365	365
Sábados y domingos	104	104	104
Feriatos	19	19	19
Días hábiles	244	244	244
Vacaciones (días hábiles)	15	30	15
Días laborables	229	214	229
Vacaciones adicionales	--	11	--
Días laborables netos	229	203	229

Fuente: DGECE - MEGC en base a la legislación vigente.

Además de las licencias ordinarias, el Estatuto, al igual que todas las leyes laborales, consideran otras licencias especiales que corresponden a causas extraordinarias y/o eventuales que justifican la ausencia. Las licencias difieren en su tratamiento en distintos aspectos: cálculo de la tasa de reemplazo (100% del salario, menos o nada); la duración posible (y, en algunos casos, si depende de la antigüedad); y el sostenimiento o no de algunos adicionales (siendo el más significativo el presentismo por ejemplo).

Las licencias especiales, extraordinarias, justificaciones y franquicias están normadas en el artículo 70 del Estatuto de la CABA y se detallan en la Tabla 6, en comparación con otros regímenes laborales. Si bien se contempla que el campo de actuación es diferente para el caso del empleo municipal y del empleo privado, dada la especificidad de la labor docente, hay determinadas licencias que son susceptibles de ser comparadas pues no tienen que ver con esa particularidad (por ejemplo, "cuidado de familiares enfermos", "casamiento" o "defunción, entre otras.). Por ello, se agrega a la tabla anterior la comparación con la Provincia de Buenos Aires no sólo por la cercanía geográfica sino también porque se refiere al mismo tipo de tarea.

Tabla 6. Comparación de regímenes de licencias según normativa vigente.

Tipo de licencia	Ley de Contrato de Trabajo	Administración Pública de la CABA	Estatuto Docente CABA	Estatuto Docente Provincia de Buenos Aires
Vacaciones	De 14 a 35 días corridos, según antigüedad	De 14 a 35 días corridos, según antigüedad	30 días hábiles a partir del primer día hábil de enero	De 30 a 40 días corridos, según antigüedad
Maternidad	90 días no pudiendo ser menos de 30 días corridos antes.	45 y 60 días corridos, antes y después del nacimiento	45 y 120 días corridos, antes y después del nacimiento respectivamente 10 días corridos para personal masculino y hasta 120 días corridos sin goce de haberes	135 días corridos, a partir del séptimo y medio mes de embarazo
Matrimonio	10 días corridos	10 días corridos	10 días hábiles	12 días hábiles para titulares y 6 días hábiles para suplentes.
Fallecimientos	De 1 a 3 días, según parentesco	3 días corridos, según parentesco	De 3 a 15 días corridos, según parentesco	De 3 a 5 días, según parentesco
Exámenes	2 días corridos, 10 al año	28 días hábiles por año	28 días hábiles por año	12 días hábiles por año para estudio y 1 día por examen
Afecciones comunes	Sin especificar	45 días corridos con goce de haberes y 45 días corridos sin goce de haberes	Hasta 45 días corridos por año	De 3 a 120 días corridos, según cargo y antigüedad
Afecciones de largo tratamiento	Sin especificar	Hasta 2 años de licencia	Hasta 2 años de licencia con goce íntegro de haberes y 1 año adicional con goce del 75% de los haberes. Más licencia Ley 3.333 en el caso de enfermedades crónicas o terminales que se incorporan a ésta	De 725 a 1095 días, según antigüedad. Los primeros 365 días con goce de haberes
Cuidado de familiar enfermo	Sin especificar	15 a 20 días corridos	Hasta 30 días hábiles por año	De 2 a 20 días, según cargo
Donación de sangre	Sin especificar	Sin especificar	De 1 a 3 días por año	Sin límite
Por motivos particulares	Sin especificar	Trámites particulares 4 días por año	6 días por año con goces de haberes	6 días por año sin goce haberes

Fuente: DGECE - MEGC en base a la legislación vigente.

A los efectos de poder traducir en casos concretos y facilitar la comprensión, en las Tablas 7 y 8 se realiza el ejercicio de tomar casos teóricos para ver la cantidad de días. Por ejemplo, a un docente con 10 años de antigüedad en CABA le corresponde el doble de vacaciones ordinarias (30 días hábiles) que a un empleado con la misma antigüedad enmarcado en la LCT o en la Administración Pública de la Ciudad.

Tabla 7. Comparación de licencias seleccionadas

	Estatuto Docente CABA	LCT	Administración Pública de la CABA	Estatuto Docente Provincia de Buenos Aires
Rendir exámenes	28	10	28	22
Asistencia a congresos o jornadas de perfeccionamiento				6
Cuidado de familiar enfermo	30	15	15	20
Motivos particulares	6	--	--	6*
TOTAL	64	25	43	54

Nota: (*) esta licencia es sin goce de haberes.

Fuente: DGECE-MEGC en base a la legislación vigente.

Tomando como punto de referencia algunas licencias especiales de uso común y que pueden reiterarse todos los años (rendir exámenes por estudios en nivel superior, participación en jornadas o congresos, cuidado de familiar enfermo, motivos particulares), podría contemplar 64 días hábiles de licencia, algo más de un tercio de los 180 días de clase que deben garantizarse por la Ley Nacional N° 25.864. Ello representa un 156% más que para el caso de un empleado enmarcado en la LCT y un 49% más que un empleado de la Administración Pública de la Ciudad.

Tabla 8. Licencias sin límites o prolongadas

Causa	Días	Art del Estatuto
Convocatoria de organismos deportivos, educativos, científicos, artísticos	Sin límite	70. o)
Ocurrencia de fenómenos meteorológicos de carácter excepcional	Sin límite	70. s)
Citación de organismos nacionales, municipales o judiciales y deba concurrir ante ellas durante su horario de trabajo, o que en dicho horario debiera tramitar su inscripción en cursos organizados por el MEGC	Sin límite	72
Enfermedades con largo tratamiento	Máx 2 años*	70. b)

Fuente: DGECE - MEGC en base a la legislación vigente.

La Resolución 165/2011 del CFE establece 190 días de clases, por lo que 64 días de inasistencia “justificada” representan el 33% de los días de clases con el consiguiente impacto en el proceso de enseñanza aprendizaje.

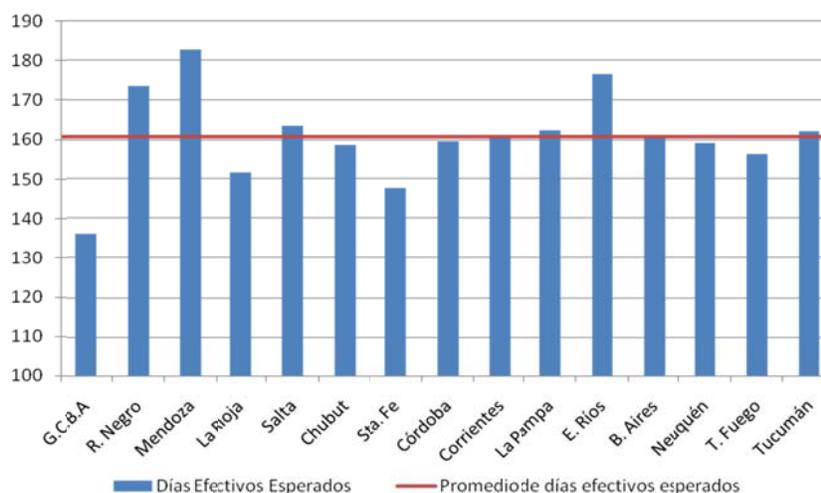
En el caso de los docentes, estas licencias pueden aumentarse si, por ejemplo:

- a. El docente, como consecuencia de sus actividades, sea convocado por organismos deportivos, educativos, científicos, artísticos o culturales. Estas licencias deben ser aprobadas por el Ministerio de Educación de la CABA y no tienen límite de días en el año.
- b. El docente se ve afectado por fenómenos meteorológicos de carácter excepcional que le impidan la concurrencia al trabajo (por ejemplo, una inundación). Estas licencias no tienen límites de días en el año.
- c. El docente sea citado/a por organismos nacionales, municipales o judiciales y deba concurrir ante ellas durante su horario de trabajo, o que en dicho horario debiera tramitar su inscripción en cursos organizados por la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Estas licencias no tienen límites de días en el año.
- d. La docente se encuentre embarazada. En este caso, gozará de licencia 45 días antes del parto y 120 días corridos luego de producido el parto. Si se tratara de un embarazo de alto riesgo, la licencia podría durar todo el período de preparto.
- e. El docente contrajera una enfermedad de largo tratamiento. En estos casos la licencia puede ser de hasta 2 años (en forma continua o discontinua) con goce íntegro de haberes y de 1 año adicional con goce del 75% de los haberes. En el caso de enfermedades crónicas terminales o crónicas invalidantes, la licencia de dos años es renovable en iguales condiciones con percepción íntegra de haberes, sin plazo de finalización, hasta que el agente se incorpore al régimen de jubilación docente o al régimen de jubilación por invalidez, según corresponda.

Un caso extremo se presenta cuando un docente que cubre una suplencia por, por ejemplo, 10 días y anuncia a los 2 días de trabajo que tiene un embarazo de alto riesgo. En ese caso, aunque el titular se presente a los 10 días, por el artículo 73 del Estatuto, el suplente tiene derecho a licencia por maternidad hasta el parto y luego 120 días corridos más de licencia, con goce de haberes. En este caso, la licencia total puede ser de un año o más, respetando el derecho adquirido de las mujeres a la estabilidad en el empleo durante la gestación.

En términos generales, se puede destacar que muchos de estos rasgos son características propias de la regulación docentes. Sin embargo, según un estudio realizado por Morduchowicz e Iglesias (2001) donde se analiza varias legislaciones provinciales, CABA es una de las jurisdicciones más laxas en el país (Gráfico 1) dado que su régimen regulatorio es el más permisivo en término de las licencias previstas para los docentes.

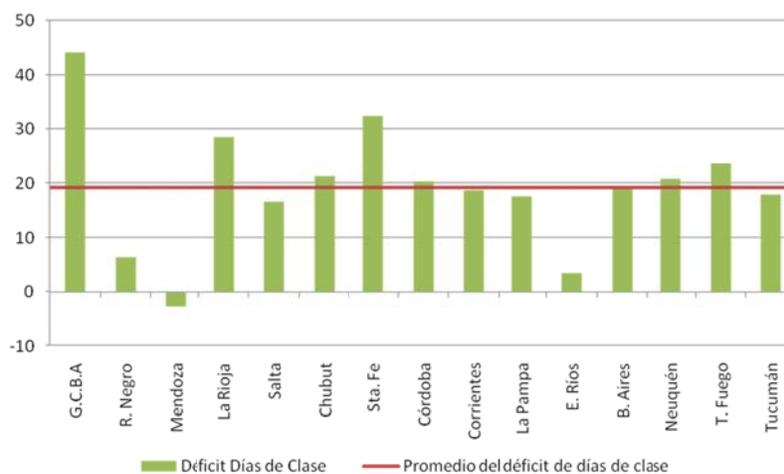
Gráfico 1. Días efectivos esperados, según los regímenes de licencia de cada jurisdicción. Año 2001



Fuente: DGECE - MEGC en base a Morduchowicz e Iglesias (2001).

En términos de clases perdidas o déficits de días de clase los datos son más contundentes tal como muestra el Gráfico 2, ya que CABA aparece muy por encima de los días promedio perdidos para el conjunto de las jurisdicciones estudiadas.

Gráfico 2. Déficit de días de clase, según los regímenes de licencia de cada jurisdicción. Año 2001.



Fuente: DGECE - MEGC en base a Morduchowicz e Iglesias (2001).

4.1. ¿Cuándo y cómo se cubre las ausencias?

No todas las licencias implican una suplencia para cubrir el cargo ya que por debajo de determinada duración la ausencia debe ser cubierta por el personal directivo del establecimiento. El cuándo se cubre la licencia con un suplente es

importante para comprender la demanda administrativa sobre el sistema al disparar el mecanismos para cubrir suplencias sino también el costo administrativo que demanda el sustituir docentes.

El personal docente no es idéntico y sustituto perfecto entre sí aún desempeñando las mismas funciones desde el punto de vista de los costos. Los agentes se diferencian en cuanto a características personales (calificación, antigüedad, situación personal y familiar, entre otros) algunas de los cuales definen el salario. Dado que el salario del reemplazante se asocia a todo ese set de características y no exclusivamente a las especificidades de las funciones a sustituir es imposible saber cuál será el valor del “reemplazo” (Por ejemplo, sustituir un cargo de maestro de grado de un docente con 20 años antigüedad –más de 100%, por uno con sólo 2 años de ejercicio cambia en forma importante los costos).

Los requisitos en duración y el mecanismo de cobertura de cargos en casos de licencias varían según nivel y modalidad del sistema educativo:

4.1.1. Inicial, Primaria y Adultos:

- ✓ **Cargos de base:** hasta los 2 días hábiles, el personal de conducción debe hacerse cargo de los alumnos.
- ✓ **Cargos de base:** se cubren a partir de los 3 días hábiles. El director del establecimiento pide al distrito un suplente quien es nombrado por el Supervisor adjunto en acto público que dura todo el año.
- ✓ **Cargos de conducción:** cuando son mayores a 10 días (art. 66 del Estatuto docente), la escuela debe enviar a la Dirección de Área y es el Director Adjunto del área quien cubre en un acto público que se convoca ad-hoc.

4.1.2. Media y Técnica:

- ✓ **Cargos de base:** hasta los 2 días hábiles se ocupa el personal de conducción. La dirección del establecimiento hace el pedido a la Supervisión y, ésta última, a la Dirección del Área. La suplencia se asigna el día sábado en acto público y el lunes siguiente al acto se toma posesión.
- ✓ **Excepción Licencias cortas:** Art 66 e) “Cuando la licencia no supere la cantidad de diez (10) días y se produzca en un momento en el cual, por el cronograma del acto público, los alumnos no reciban clases por un 50% o más del período afectado, las Direcciones Escolares podrán designar personal para la cobertura del cargo, únicamente para esa instancia”. Para estas designaciones se deberá contar con el aval de la Junta de Clasificación correspondiente
- ✓ **Excepción cargo no tomado en acto público:** el Director de la Escuela puede proponer ante la Junta a un docente que no esté en los Listados (art.

66l.): El docente presenta sus títulos a la Junta y ésta determina si lo habilita al dictado de la asignatura. Con esa habilitación se procede a la designación. El docente no se incorpora al listado pero puede dictar la materia hasta que la suplencia se le termine.

4.1.3. Superior – Normales:

- ✓ **Inicial y Primaria - cargos de base:** se cubren cuando son superiores a 2 días hábiles con el mismo mecanismo que inicial y primaria comunes.
- ✓ **Nivel Medio - cargos de base:** se cubren cuando son superiores a 2 días hábiles con el mismo mecanismo que en media común y técnica (acto público semanal y artículos 66e y 66l).
- ✓ **Superior cargo de base:** presentan el proyecto pedagógico y deben cumplir ciertos requisitos de formación.
- ✓ **Superior cargo de conducción:** una vez cumplidos los requisitos de proyecto y antecedentes, se cubren en el siguiente orden: primeros los titulares de la institutos después los titulares de afuera y por último los interinos.

4.1.4. Pautas para la elaboración de los listados

- ✓ **Cuándo:** una vez al año con los aspirantes que se inscriben del 1 al 30 de abril.
- ✓ **Cuántas:** dos listas, uno de titulares y otro de interinatos y suplencias. Los listados son
 - a. Titulares del área y escalafón;
 - b. Aspirantes a interinatos y suplencias;
 - c. Titulares que quieren desempeñarse como interino/suplente en un segundo cargo En este último también se pueden inscribir los titulares que quieran hacer suplencias.
- ✓ **Vigencia:** se produce a partir del primer acto público del año en el mes de febrero y conservan su vigencia hasta que salga uno nuevo firmado por el ministro. En nivel medio puede ser el caso que un listado dure hasta 2 años. Este mecanismo no corresponde a primaria.

5. Radiografía de las ausencias docentes en 2013

En primer término: de qué licencias han hecho uso los docentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de los datos del 2013.

Independientemente de la cantidad de días que potencialmente y en promedio puede tomarse un docente por año a partir de las autorizaciones que confiere el respectivo régimen de licencias, es importante ver cuáles son efectivamente las

que se toman, cuáles demandan suplentes y si varían de acuerdo a algún criterio tal como ciclo educativo o nivel, duración y categoría.

La Tabla 9 presenta una primera clasificación de las licencias previstas en el estatuto según si tiene límites de duración, si es pago y si descuenta o no presentismo.

Tabla 9. *Categorías de las licencias*

Característica de licencia	Sí	No
Descuenta días de ausencia	22	38
Descuenta adicional por presentismo	32	28
Tiene límites de días al año	13	47
Tiene plazo máximo de días la licencia	41	19
Total de licencias contempladas en el Estatuto		60

Fuente: DGECE - MEGC en base a la legislación vigente.

Un primer punto a tener en cuenta dada la cantidad de licencias que permite el estatuto es clasificar a las mismas de acuerdo a categorías. El criterio que se siguió fue de trabajar con 8 categorías agrupadas en tres dimensiones, que se presentan en la Tabla 10.

Tabla 10. *Licencias según dimensión y categorías*

Dimensión	Categoría de Licencia
Laboral	1. Actividades Gremiales
	2. Carrera
	3. Servicios
Personal	4. Enfermedades
	5. Particulares (excluye Maternidad)
	6. Maternidad
	7. 70 t - 6 días
Injustificadas	8. Injustificada

Fuente: DGECE - MEGC en base a la legislación vigente.

Las ausencias son reportadas por rolal Sistema Integral de Administración y Liquidación (SIAL). Cada ausencia en cada rol o cargo que tenga el docente constituye un caso reportado. De esta forma, si un docente tiene varios cursos en distintos años/grados de un establecimiento, reporta la ausencia en cada rol si falta a todas sus clases en una fecha determinada, de manera tal que una misma persona puede aparecer varias veces reportando en un mismo día.

Si bien en nivel primario el maestro de grado tiene su jornada completa de trabajo en un mismo establecimiento este no es el caso en los niveles medio y superior donde es, entonces, más probable que una misma persona o Documento Nacional de Identidad (DNI) aparezca varias veces en una fecha determinada.

Estar ausente en algunos casos implica toda la jornada laboral porque el rol cubre toda la jornada y la ausencia implica no realizar ninguna prestación en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. El docente puede también tener roles en distintos establecimientos en el mismo día laboral. El caso típico es el profesor por Horas Cátedra (HC) que puede tener varios cursos y faltar a uno y no a todos los cursos.

En este trabajo se opta por presentar los casos reportados y una normalización de las ausencias en términos de días para aquellos niveles y cargos que el “rol”, que es la unidad de reporte, es por HC. Esta última conversión se realiza para poder entender las ausencias en función de cantidad de días.

5.1. Licencias según características

El total de casos reportados en la Ciudad de Buenos Aires en 2013 fue de un poco más de 2 millones de ausencias o un poco más de un millón de días de clase. Con alrededor de 50 mil docentes que prestan servicios en el ámbito del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, esto significaría la pérdida del 10% de días de clase o 20 días en promedio por docente.

De los casi 50 mil docentes, solamente dos tercios pidieron como mínimo aunque sea un día. La Tabla 11 resume las licencias por tipo de causa. Como era de esperar, dado que el Estatuto prevé más días por enfermedad que por otras razones personales o laborales, la licencia por enfermedad fue el tipo más común de licencia tomada los profesores en general, seguido por luego licencia por desarrollo profesional y personal.

Tabla 11. Licencias según principales características (en %)

Tipo de Licencia	Distribución de casos reportados (1)	Distribución de unidades por tipo de licencia (2)	Distribución en días maestro de jornada simple (M.G.J.S.) (3)
Actividades gremiales	0,7	0,1	0,1
Carrera	10,7	16,6	21,9
Servicios	4,0	3,1	3,4
Enfermedades	28,3	51,4	43,6
Particular (exc. Maternidad)	11,7	12,1	14,8
Maternidad	1,9	9,1	11,0
70 t - 6 días	35,4	6,4	4,7
Injustificada	7,3	1,4	0,5
Total	100	100,0	100,0

Fuente: DGECE - MEGC en base a SIAL y Base de Liquidación de Haberes – Ministerio de Modernización.

Se podría argumentar que la licencia asociada a desarrollo profesional no se debería contar como tal en la medida que se trata de inversión en capital humano

que permite mejorar la enseñanza. Aún cuando fuera el caso, que no parece ser la generalidad, el hecho es que los maestros están fuera de las aulas y a los estudiantes no les enseña su profesor. Si las escuelas pudieran programar el desarrollo profesional, podrían implementarlo cuando no hay actividad escolar y en las áreas donde la escuela lo necesita.

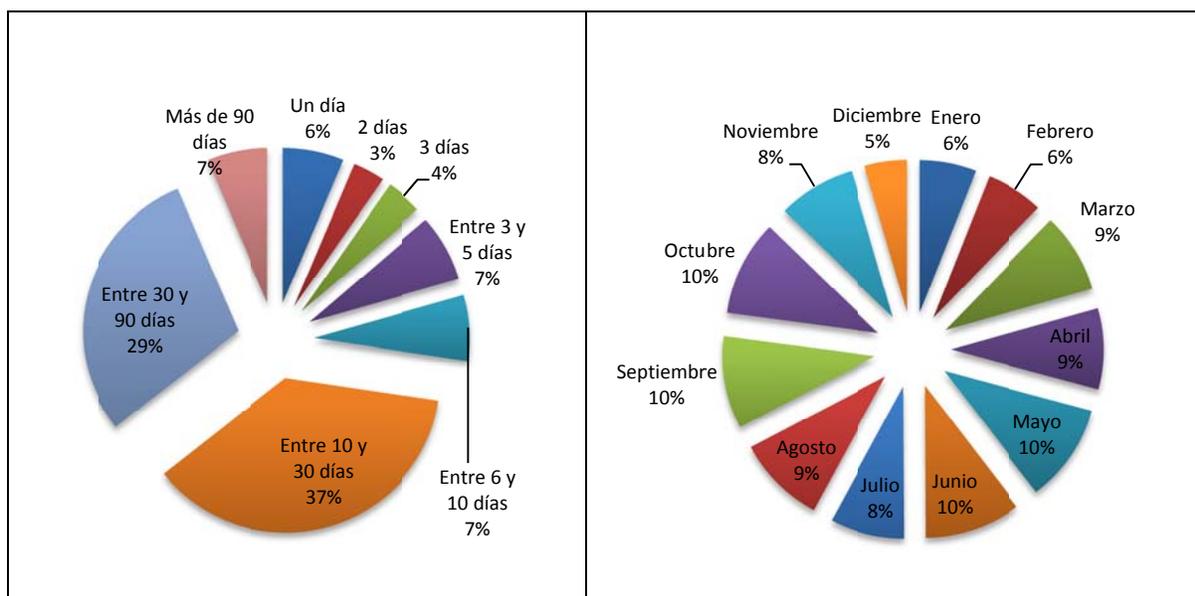
Tabla 12. Definiciones Utilizadas

Término	Definición
<i>Caso reportado</i>	Cada ausencia reportada en cada rol o cargo que tenga el docente
<i>Unidades reportadas</i>	Total de días reportados por ausencia
<i>Unidades reportadas equivalentes al M.G.J.S.</i>	Unidades de ausencias reportadas, equivalentes a un día de ausencia de un M.G.J.S.

Fuente: DGECE- MEGC.

Un tema adicional no menor es la duración de la ausencia. Como se señaló anteriormente cuando supera el mínimo de los días establecidos para cada nivel (3 como mínimo) se requiere un suplente. Estas licencias cortas son quizás las de mayor impacto no sólo en la dimensión administrativa (que obliga a liquidaciones engorrosas) sino también porque son más difíciles de cubrir con el personal idóneo ante la imposibilidad de programar esos reemplazos.

Gráfico 3. Unidades reportadas equivalentes al M.G.J.S. según duración y mes.

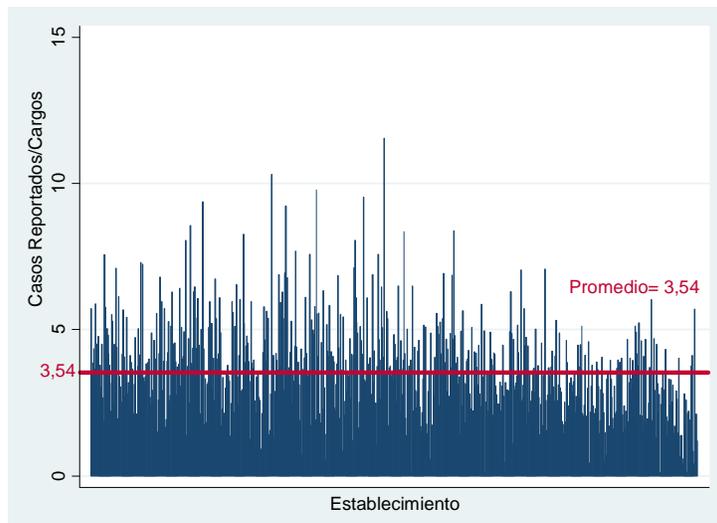


Fuente: DGECE- MEGC en base a SIAL y Base de Liquidación de Haberes – Ministerio de Modernización.

Un factor a tener en cuenta es la cantidad de reportes en función de los cargos reportados por establecimiento. El gráfico 4 muestra que algunos establecimientos

no reportan ningún caso y otros se encuentran con una media muy por encima de la media de la Ciudad que es de 3,5 casos por cargo. Este gráfico no aísla por duración.

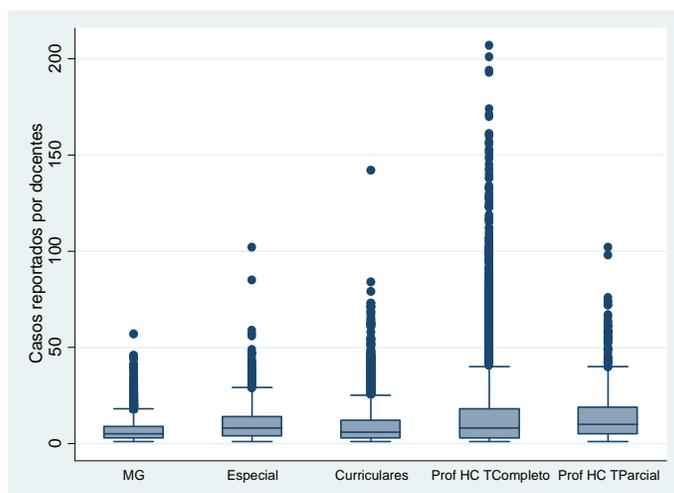
Gráfico 4. Casos reportados por cargo, por establecimiento. Año 2013.



Fuente: DGECE-MEGC en base a SIAL y Base de Liquidación de Haberes – Ministerio de Modernización.

El gráfico 5, por su parte, muestra la cantidad de casos por docente (DNI) según tipo de cargo. Sobre las 13 tipificaciones que se elaboraron se tomaron las más representativas. La caja muestra el percentil 25 al 75 (o sea acumula el 50% de la distribución). Tal como muestra el gráfico 5, existe una mayor cantidad de casos reportados para los profesores de nivel medio tanto de dedicación completa como parcial y para los docentes de materiales curriculares.

Gráfico 5. Casos reportados por tipo de cargo docente. Casos Seleccionados.



Fuente: DGECE-MEGC en base a SIAL y Base de Liquidación de Haberes – Ministerio de Modernización.

5.2. Los hechos estilizados

Se puede destacar los siguientes aspectos como los más importantes:

- ✓ La cantidad de días perdidos por docente rondaría entre 18 y 20 días hábiles. Dado que no todos los docentes hacen uso del régimen de licencias el impacto es mayor cuando solo se toma en cuenta a los que sí hacen uso de las mismas.
- ✓ En comparación con los demás tipos de licencias, las injustificadas(o no previstas en el estatuto) son irrelevantes en términos del total (rondando el 7%) aunque siempre existe la posibilidad de que haya un sub-reporte por parte de las autoridades del establecimiento tanto de las llegadas tarde como de los retiros antes de la finalización de la jornada escolar.
- ✓ Si bien existe heterogeneidad en el tipo de licencias reportadas por distintos niveles de agregación, a nivel de comuna los casos reportados son similares a la distribución de la POF. Inicial y Primaria concentran ausencias cuando se hacen equivalencias de los casos reportados con cargos de jornada simple. En casos reportados los niveles donde predominan las HC parecen ser los dominantes.
- ✓ No pasa lo mismo con respecto al tipo de licencias. Las enfermedades y las razones de estudio son la razón principal del pedido de licencias. En ambos casos existe una ventaja comparativa derivada de la permisividad del régimen de licencias.
- ✓ Con respecto al mes, para las licencias de 1 y 2 días, existe una concentración en Abril, Junio, Septiembre y Noviembre, lo cual vislumbra un comportamiento docente. Y en cuanto a los días de la semana, los lunes, jueves y viernes son los que concentran las licencias cortas.

6. El impacto del ausentismo sobre los alumnos

En el objetivo de lograr lo propuesto en Educación para Todos, pocos insumos son más esenciales que tener un maestro profesor presente en el aula. El por qué es obvio; la ausencia del maestro afectará a la calidad educativa: si los estudiantes terminan haciendo "trabajo ocupado" o jugar en el patio de la escuela, el aprendizaje es poco probable que tenga lugar. La ausencia puede también afectar las tasas de repetición y desgranamiento si a los padres les deja de interesar mandar a sus hijos a la escuela induciendo el ausentismos de los alumnos.

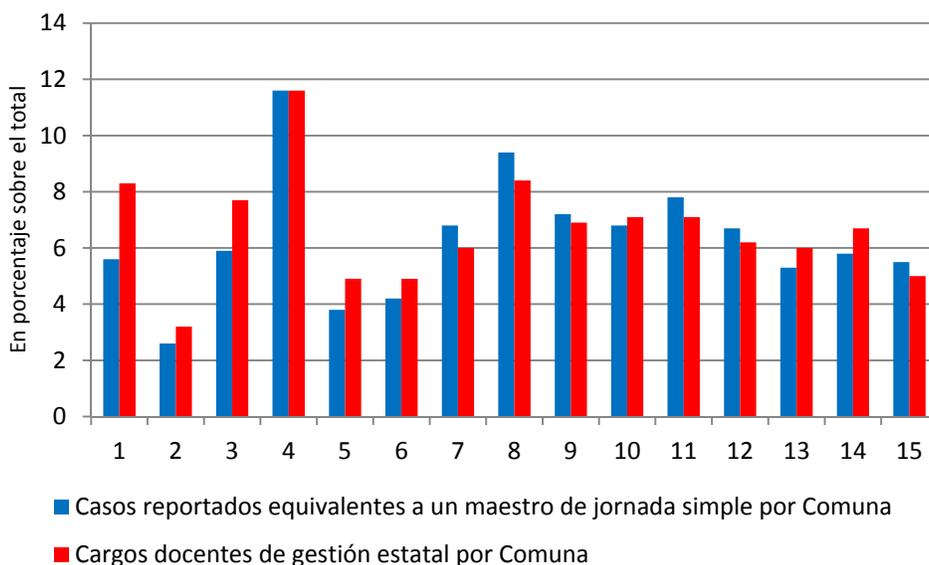
En la literatura se suele señalar reiteradamente que el ausentismo es regresivo en la medida que la asistencia de los profesores aumenta con los niveles de pobreza de los alumnos que asisten a la escuela.

Si las ausencias se producen en las escuelas o áreas con población más vulnerable socialmente, entonces efectivamente se está perjudicando a los sectores en esta situación.

Según refleja el Grafico 6, si bien es cierto que una proporción mayor de ausencias se produce en las comunas de la zona sur de la Ciudad, esta es de una proporción casi exactamente igual a la forma en que se encuentran distribuidos los cargos docentes. Es por ello que en los análisis siguientes se toma como variables los casos reportados en relación a los cargos por establecimiento o por comuna.

Una medida alternativa es la correlación entre días perdidos/cargo docente y vulnerabilidad. Esta medida de correlación es positiva para las comunas de la Ciudad. Coincidentemente con lo hallado en NCQT (2014), no existe una relación significativa entre uso de licencias y el índice de vulnerabilidad social.

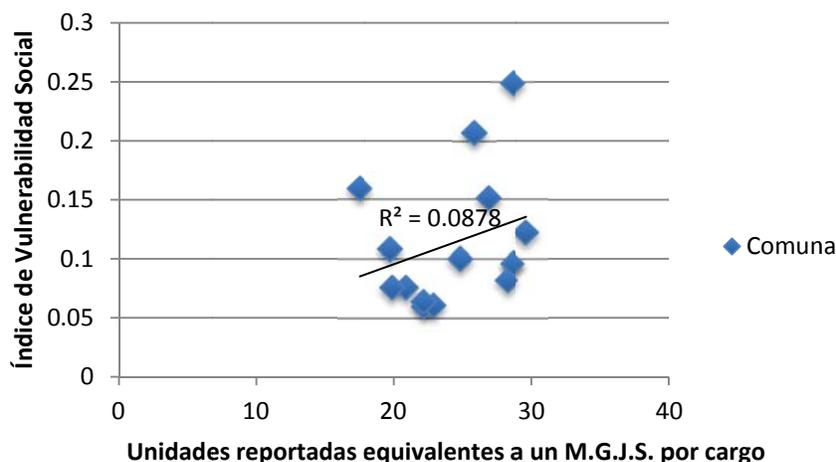
Gráfico 6. Ausencias y cargo docentes por comuna



Fuente: DGECE-MEGC en base a SIAL y Base de Liquidación de Haberes – Ministerio de Modernización.

Vale la pena señalar que para morigerar el efecto de estas ausencias, la CABA previó durante los años 2012 y 2013 un mecanismo para facilitar el reemplazo de docentes ausentes no cubierto para los distritos más vulnerables. Así los distritos escolares 4, 5, 6, 11, 13, 19, 20 y 21 pueden recurrir al mecanismo de maestro itinerante, consistente en docentes que están contratados, residen en la cabeza de distrito correspondiente y cuya función es cubrir las inasistencias en los establecimientos que haga falta ante el pedido del Director a la Supervisión Escolar.

Gráfico 7. Índice de vulnerabilidad social (IVS) y unidades reportadas por cargo según comuna



Nota: el R^2 mide el grado de asociación lineal entre dos variables. Mientras más se acerca a uno mayor es el grado de asociación.

Fuente: DGECE-MEGC en base a SIAL y Base de Liquidación de Haberes – Ministerio de Modernización.

6.1. Ausentismo y logros de aprendizaje

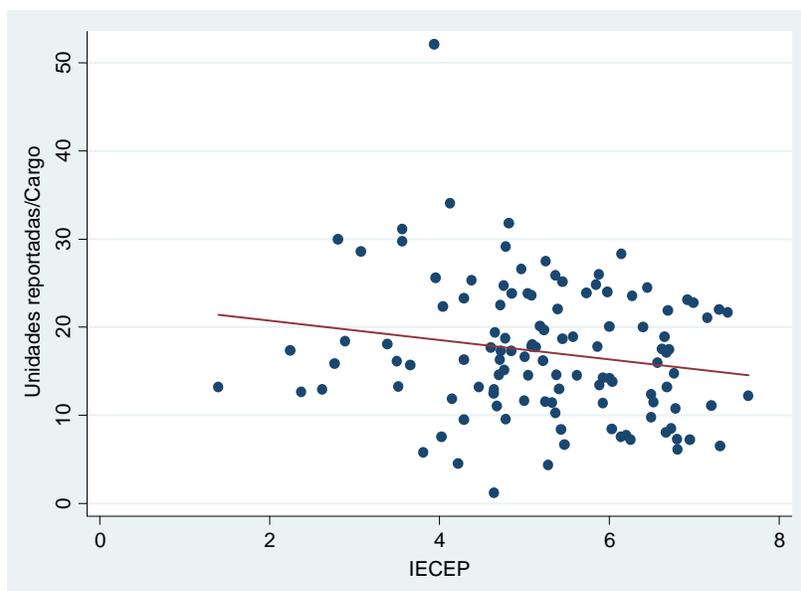
Para aproximar el potencial impacto de las licencias sobre los aprendizajes analizamos la relación entre el número de casos reportados en términos de los cargos docentes de cada establecimiento y el Índice de Equidad y Calidad Educativo Porteño (IECEP).

El gráfico 8 muestra una relación negativa entre el IECEP y el cociente entre casos reportados sobre la totalidad de cargos por establecimiento. La asociación es levemente negativa y en línea con lo encontrado en la literatura sobre el tema. En este sentido, diversos estudios encuentran una relación negativa entre ausentismo docente y calidad (Das et al., 2007; Kremer et al., 2005; Suryadarma et al. 2006; Patrinos y Kagia, 2007; Cueto et al., 2008; Rogers y Vegas, 2009).

Un segundo mecanismo a través del cual las ausencias del profesorado pueden afectar los logros de los estudiantes es a través de las discontinuidades que se generan en el proceso de instrucción cuando un docente se ausenta. Los estudiantes pueden tener dificultades para formar relaciones significativas ante cambios en los suplentes aún cuando sean brillantes; se trata de clases aisladas que no responden a una planificación y secuencia didáctica. Adicionalmente, la falta de conocimiento detallado de los estudiantes y sus niveles de habilidad por parte del suplente hace que sea difícil para ellos una instrucción diferenciada que responda a las necesidades de cada estudiante.

Los estudios no proporcionan pruebas convincentes de una relación causal entre las ausencias de los maestros y el logro del estudiante porque no pueden observar la habilidad docente y esfuerzo. Por ejemplo, si los docentes que más faltan son los que menos compromiso tienen con la tarea sería de esperarse una no correlación entre ausentismo y rendimiento de los alumnos.

Gráfico 8. *Relación entre las unidades reportadas sobre la cantidad de cargos de cada escuela y su IECEP. Nivel medio.*



Nota: cada punto corresponde a un establecimiento de nivel medio de gestión estatal.

Fuente: DGECE-MEGC en base a SIAL y Base de Liquidación de Haberes – Ministerio de Modernización.

Los datos no terminan de confirmar los costos pedagógicos del ausentismo. No son sólo los estudiantes que sufren consecuencias negativas debido al ausentismo de los maestros. Las ausencias de los maestros pueden interrumpir el flujo normal de las operaciones y poner una carga indebida a otros profesores, sobre todo si las ausencias no son planificadas. A diferencia del sector privado donde las horas extras se pagan aparte no está previsto salario extra para aquellos que tienen que tomar esas tareas.

Si no se puede traer un maestro sustituto en el día (lo cual sucede para licencias cortas) a veces se divide a los estudiantes entre las otras clases en las escuelas o se utiliza tiempo de preparación de sus clases de otros profesores si estos están en el establecimiento.

7. La dimensión económica de las ausencias

Hasta aquí se expusieron los criterios generales (los específicos se detallan más abajo) para analizar las licencias como factor explicativo de los costos. Una primera aproximación a la dimensión y costos de los suplentes sería ver el número

de cargos suplentes en términos de los docentes totales. Según los datos disponibles los suplentes en los niveles primario y medio son de alrededor de 25% en promedio (Tabla 13).

Tabla 13. Cargos docentes por Situación de Revista. Año 2013

	Primaria		Media	
	Interino	2.887	14	28.045
Suplente	5.575	27	13.993	26
Titular	12.041	59	11.627	22
Total	20.503	100	53.665	100

Fuente: DGECE-MEGC en base a la Base de Liquidación de Haberes – Ministerio de Modernización.

Para estimar los costos se trabajó con dos fuentes de datos. Por un lado las ausencias reportadas con lo cual se determinó la cantidad. Para determinar el precio se utilizó con la base de haberes que tiene registrado los pagos del salario a los trabajadores mensuales por cada personas y rol que tiene la persona provista por el Ministerio de Modernización.

En primer lugar se determinó el valor día del día de trabajo, el valor fue anualizado teniendo en cuenta el sueldo anual complementario y los costos laborales asociados a la contratación del personal docente en el ámbito del gobierno de la ciudad.

A partir de este valor se estimó para cada persona y rol el valor de su día de trabajo, valor que se utilizó luego para calcular los costos totales.

7.1. ¿Cuánto cuestan las licencias?

Para calcular el costo de las licencias, se utilizaron cuatro bases diferentes. Por un lado, la información correspondiente al ya mencionado SIAL que contiene, por mes, los casos de ausencia reportados por cargo y rol, con la fecha de la licencia, su duración y el tipo.

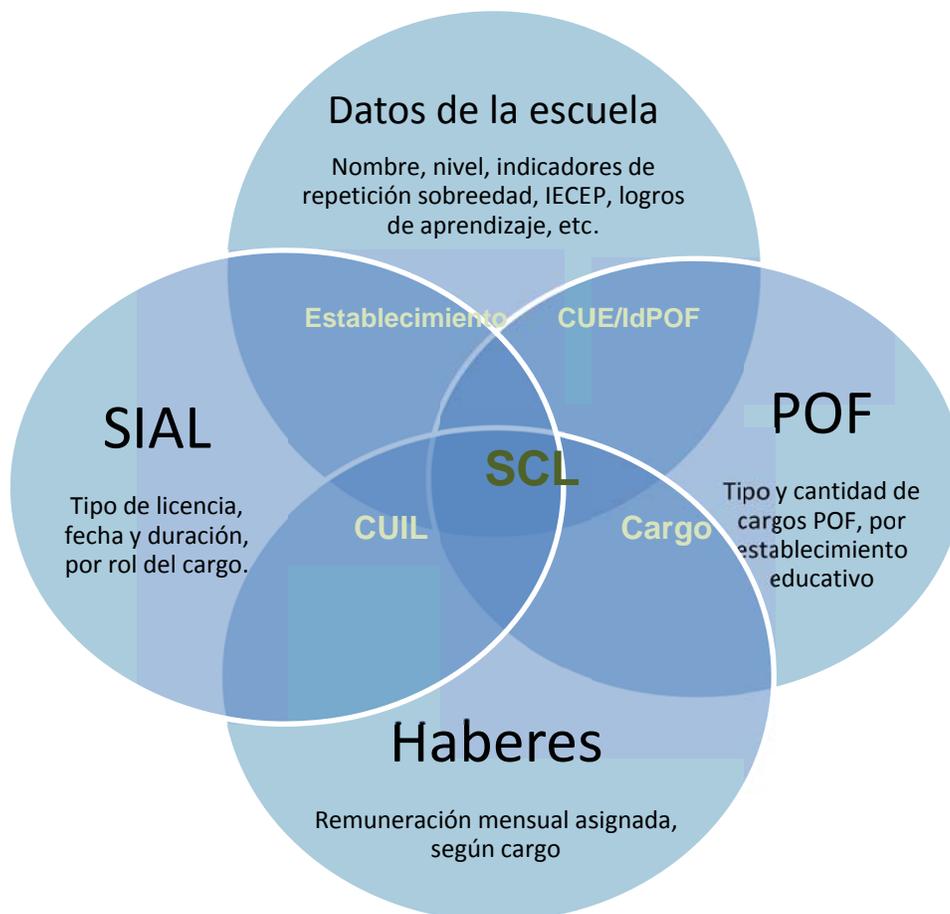
La segunda base es la de “Haberes” que contiene la remuneración por cargo para todos los CUILs, de los empleados dependientes del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad. En tercer lugar, se utilizó la información de la POF, la cual muestra para cada establecimiento educativo la cantidad de cargos, según tipo de cargo.

Por último, se utilizó la base de indicadores estadísticos (tasa de repetición, sobreedad; logros de aprendizaje; IECEP; etc.) elaborados por la DGECE para cada escuela de la Ciudad,

La unificación de las tres bases antes mencionadas, permitió calcular el costo económico de las licencias siguiendo el criterio de la cobertura de suplencias

según lo revisado en la sección 3.2. Dado que no todas las suplencias generan gastos de personal suplentes se puede cuestionar el costear las licencias que se cubren por personal de conducción (uno y dos días).

Ilustración 2. Integración de base de datos del Sistema de Costo de las Licencias (SCL)



Fuente: DGECE-MEGC

En este caso se optó por presentar cálculos alternativos si bien consideramos que corresponde costear todas las ausencias dado que son costo de oportunidad desde la perspectiva laboral. Debe advertirse que se está asignando a los suplentes potenciales el precio de los titulares, lo cual puede conducir a que los costos pueden estar sobreestimados en la medida en que los suplentes pueden tener un capital humano menor al del titular al que reemplazan.

La tabla 14 hace una primera aproximación a los costos de las licencias según duración. Sin imputar costo administrativo rondaría los 800 millones en el año 2013. Muchos señalan que en el caso de las licencias en el sector dado que se debe prestar sí o sí el servicio la erogación que se deben contabilizar es doble dado que la tarea debe ser cumplida se debe sumar al costo de la ausencia del titular el pago del suplente.

Tabla 14. Costo de las licencias – 2013- Pesos Corrientes

	Valor Monetario	% Masa Salarial sancionada	% Masa Salarial devengada
Todas	811.427.706	13	11
Sólo 3 días y más	722.018.894	11	10
Sólo 10 días y más	571.613.652	9	8

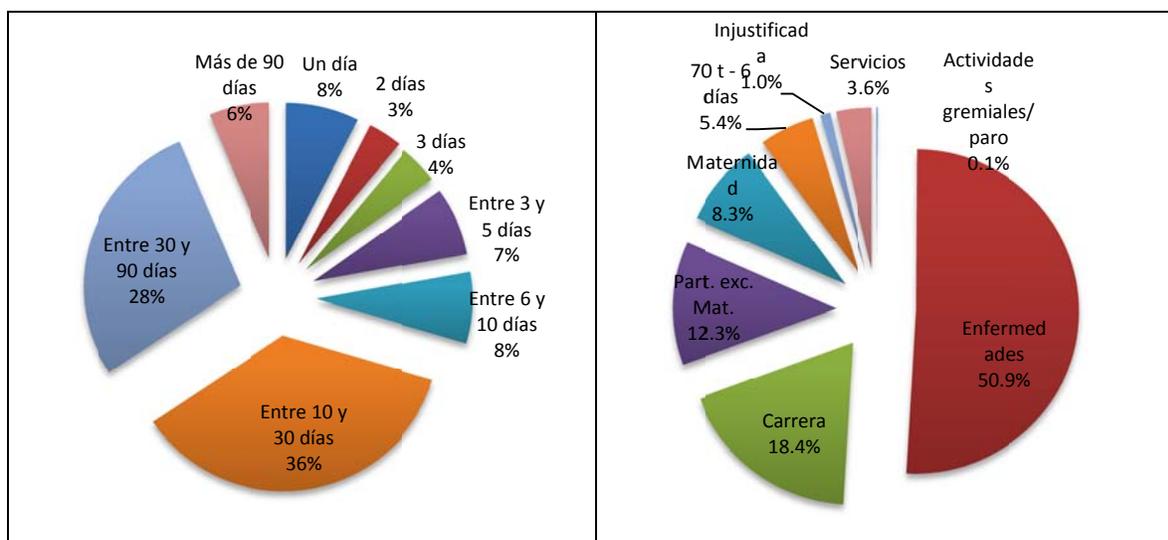
Fuente: DGECE-MEGC en base a base a Base de Liquidación de Haberes – Ministerio de Modernización.

Una segunda alternativa sería calcular los costos para licencias solo superiores a tres días a costos doble (se le paga al suplente y al titular) para los casos que corresponda ignorando el costo de las licencias cortas. Se podría considerar eventualmente como tercera alternativa el realizar el cálculo sólo en términos de las licencias superiores a diez días.

En el Gráfico 9 se puede apreciar el costo de las licencias según duración y causa. Se puede apreciar que el grueso de los costos se produce para licencias.

Una pregunta que surge rápidamente es cuántas de estas licencias se pueden reducir sin modificar en forma dramática el marco regulatorio, qué tipo de mecanismos se podría considerar; cuáles son niveles razonables o referencias y qué implicarían en términos de ahorro.

Gráfico 9. Costo Total de las ausencias según duración y causa



Fuente: DGECE-MEGC en base a SIAL y Base de Liquidación de Haberes – Ministerio de Modernización.

Cuando se piensa en cómo reducir la utilización de estas licencias y restringirlas a los casos necesarios siempre es útil dividir entre aquellas que podrían ser limitadas sin cambiar el Estatuto y aquellos que sí lo necesitan. En el primer grupo se encuentran las licencias por exámenes. La utilización de tiempos para

capacitarse idealmente tiene que corresponderse con las necesidades de las escuelas en el marco de un régimen de desarrollo profesional docente. Otras, sin embargo, exigen modificaciones en el estatuto y entonces es un proceso legislativo que suele ser más largo que la reglamentación.

Asumiendo una potencial reducción del uso de licencias en un tercio para llevarlo a niveles observables en el primer mundo se podrían recuperar 6 días de clases e incrementar el salario de todos los docentes en el equivalente al salario bruto de un maestro de grado jornada simple con diez años de antigüedad (Tabla 15). También implicaría un “ahorro” de recursos para el sector de unos 270 millones de pesos.

Tabla 15. Estimación del efecto de reducir el ausentismo.

Categoría	Reducción de un tercio	Reducción a la mitad
Días de clase	6	10
Ahorro	270.475.902	405.713.853
Ingreso extra por docente*	5.410	8.114
Ingreso extra por docente mensual*	451	676

Nota: * Estimación en base a M.G.J.S. con diez años de antigüedad y sobre 50 mil M.G.J.S.

Fuente: DGECE-MEGC en base a SIAL y Base de Liquidación de Haberes – Ministerio de Modernización.

8. ¿Existe una receta única?

Existen una variedad de políticas posibles destinadas a promover la buena asistencia y desalentar el exceso ausencias, y la mayoría de estas políticas son similares entre sí. Todos los instrumentos o variantes de política que se consideren deberían agruparse en dos categorías: controlar el ausentismo o promover el presentismo.

Para poder decidir cuál instrumento o combinación de ellos encarar hace falta un diagnóstico de cuáles son las causas del ausentismo, son licencias injustificadas o la razón es el uso de un marco institucional que tiene algún grado de flexibilidad mayor.

8.1. Controlar el ausentismo

Solo si el número de causas injustificadas es significativo en casos reportados y monto que no es el caso de CABA. La concentración de licencias (tanto en casos reportados como en cantidad de días) están dentro de las posibilidades contempladas por el Estatuto; no es un problema de mecanismos de control sino de diseño del marco regulatorio.

8.2. Promover el presentismo

Distintos mecanismos podrían contemplarse a nivel individual como grupal

Incentivos individuales: esto está de alguna manera contemplado en el Estatuto de CABA y varias de las provincias.

Incentivos grupales: una alternativa es generar mecanismos de pago grupales para que exista el control entre compañeros de trabajo que fuercen el cumplimiento.

Combinación de incentivos individuales y grupales de manera que el grupo tenga interés en controlarse mutuamente pero a su vez conserve un premio por el ausentismo individual.

Control social: el monitoreo de padres a través de un comité con injerencia a la hora de aprobar licencias, puede disminuir el ausentismo.

Control de enfermedades: un control médico tercerizado que certifique el estado de salud de los ausentes mitigaría los riesgos de faltas injustificadas encubiertas.

Método de reporte: una sugerencia sería cambiar la forma a nivel central en lugar de al director cambia y no requeriría cambiar marco regulatorio. Irónicamente el reportar vía web o contestador telefónico bajó los niveles de ausentismo en algunos distritos escolares en los EE.UU. (Farrell y Stamm, 1988; Winkler, 1980).

Bonos: varios estudios señalan que la utilización de sistema de incentivos como otorgar bonos por no usar las licencias pueden funcionar con resultados contundentes (Ehrenberg et al., 1991; Freeman y Grant, 1987; Winkler, 1980). Una alternativa novedosa sería comprar los días de ausencia a una tasa menor que la de reemplazo pero tiene el riesgo que muchos docentes que no utilizan todas las licencias posibles tengan el incentivo para utilizarlos. Algo similar, sería la utilización de premios simbólicos a aquellos docentes que no utilizan recursos como los días por motivos personales distintos de los contemplados en las licencias especiales (70t) y generar un monto a distribuir entre los docentes. En Estados Unidos, algunas escuelas distribuyen a los maestros al final del año los fondos no utilizados destinados a suplencias.

Cobertura de seguro: Debido a que las distancias y los problemas de transporte o fenómenos climáticos pueden crear problemas, a lo cual se suman las demandas propias del sector, pensar en cobertura de seguro específica para el sector no sería descabellado.

9. Implicancias de política y agenda futura

Este trabajo contribuye a la no muy poblada literatura que examina el ausentismo docente con un foco en los docentes de todos los niveles de gestión estatal en la ciudad de Buenos Aires que cuenta con un sistema de casi 800 mil alumnos, 2500 establecimientos y 150 mil docentes en todos sus niveles y tipo de gestión.

Utilizando bases administrativas (POF, SIAL y Liquidación de Haberes) y estadísticas que se combinaron específicamente para este trabajo fue posible contar con microdata a nivel de profesor en lo relativo a rasgos demográficos básicos, cargo, salario, escuela donde se desempeña así como también información acerca de los principales indicadores educativos de la escuela donde trabaja.

Se examinaron el tipo, duración y distribución de las ausencias tanto previstas por el marco regulatorio como injustificadas. También se realizó una estimación de los costos que esas ausencias implican así como la correlación simple entre ausencias y resultados en indicadores de calidad educativa.

La utilización de las licencias no es uniforme y tampoco extendida. Los datos indican que existiría un docente suplente por cada tres frente al aula. Solo 33 mil los docentes que han sido reportados con alguna ausencia lo cual lo ubica como un comportamiento más acotado. Los datos revelan que los casos reportados se traducen en la pérdida de alrededor de entre dieciocho y veinte días de clases por alumno.

Existe una heterogeneidad en los meses de reportes. Las participaciones en las licencias por Dependencia funcional, comunas y distritos están relacionadas a la distribución de la POF. A diferencia de otros estudios la ausencia no predomina en zonas vulnerables.

Dentro del perfil de licencia utilizadas las por causas injustificadas no previstas en el estatuto rondan el 7% de los casos pero sólo el 1% de los costos. La mayoría de los reportes se concentra en razones de estudio y/o enfermedades que es previsible en función de que son aquellas causales que están pautadas en el régimen laboral docente.

La educación es una actividad de servicios y el primer requisito para que sea de calidad es la presencia de los agentes. Y es esa presencia la que es indispensable en términos pedagógicos. Los datos muestran que el problema asociado al ausentismo docente es de naturaleza pedagógica y no económica.

Con respecto a las soluciones y dada la baja prevalencia de las licencias injustificadas obliga a concentrarse en mecanismos que incentiven el presentismo. Dentro de estos una segunda etapa exige mirar cuáles potenciales medidas exigen cambios en el estatuto y realizar un cuidadoso análisis costo beneficio sobre las políticas alternativas. Dentro de este último grupo, cambiar métodos de reporte o establecer lineamientos más claros para los cursos de capacitación insertos en un esquema de desarrollo profesional docente.

Existen muchas áreas de investigación futura que se abren a partir de este trabajo. Los datos a nivel micro permiten modelar los comportamientos individuales de la misma manera que explorar más la escasa relación entre escuelas en zonas vulnerables y ausentismo y el porqué de la variación para escuelas relativamente similares. La extensión del análisis de las licencias docentes en el sector privado permitirá contar con información adicional para informar mejor la política pública.

10. Referencias Bibliográficas

- Banerjee, A. y Duflo, E. (2006). "Addressing Absence." *Journal of Economic Perspectives*, 20(1): 117-132.
- Chaudhury, N., Hammer, J., Muralidharan, K. y Rogers, F. H. (2006). "Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries." *Journal of Economic Perspectives*, 20(1): 91-116.
- Cueto, S., Torero, M., León, J. y Deustua, J. (2008). "Asistencia docente y rendimiento escolar: el caso del programa META". GRADE. Lima, Perú. Disponible en:<http://dide.minedu.gob.pe/xmlui/bitstream/handle/123456789/158/067.%20Asistencia%20docente%20y%20rendimiento%20escolar%20el%20caso%20del%20Programa%20META.pdf?sequence=1>
- Das, J., Dercon, S., Habyarimana, J., y Krishnan, P. (2007). "Teacher Shocks and Student Learning: Evidence from Zambia". *Journal of Human Resources* 42 (4), 820-862.
- Duflo, E. y Hanna, R. (2005). "Monitoring Works: Getting Teachers to Come to School". NBER Working Papers 11880
- Ehrenberg, R. G., Ehrenberg, R. A., Rees, D. I. y Ehrenberg, E. L. (1991). "School District Leave Policies, Teacher Absenteeism, and Student Achievement". *Journal of Human Resources*, 26(1), 72-105.
- Farrell, D. y Stamm, C. (1988). "Meta-analysis of the correlates of employee absence. *Human Relations*", 41(3), 211.
- Glewwe, P. e Ilias, N. (2003). "Teacher Incentives". NBER Working Paper No. w9671.
- Harris, D. (2007). "The promises and pitfalls of alternative teacher compensation approaches". The Great Lakes Center for Education Research & Practice, University of Wisconsin-Madison.
- Kremer, M. y Vermeesh, C. (2005). "School committee empowerment: Preliminary notes". Technical report, Mimeo, Harvard University.
- Miller, R., Murnane, R. y Willett, J. (2007), "Do teacher absences impact on student achievement? Longitudinal evidences from one urban school district". NBER, Working Paper 13356.
- Montoya, S. y Graham, H. (2007). "Modernizing the Federal Government. Paying for Performance". Pardee Rand Graduate School. Santa Monica, CA.
- Montoya, S. y Volman, V. (2014) "Carrera docente en la Ciudad de Buenos Aires: Una mirada desde los incentivos". *Documentos de trabajo*. Universidad Católica Argentina. En: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/45. Ago. 2014 - Montoya - vf.pdf> (consultado por última vez el 12/9/2014).

Morduchowicz A. (2002). "Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes". PREAL. En http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones/PREAL%20Documentos/Morduchowicz_23espa%C3%B1ol.pdf (consultado por última vez el 26/08/2013).

----- (2011). "Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes". PREAL. En <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones%5CPREAL%20Documentos/PREALDOC55.pdf> (consultado por última vez el 26/08/2013).

Morduchowicz, A. e Iglesias, G. (2001). "La Insuficiencia del Financiamiento y la Ineficiencia del Gasto Educativo en la Ciudad de Buenos Aires". Subsecretaría de educación, Secretaría de educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

The National Council on Teacher Quality (NCTQ) (2014), "Roll call: The importance of teacher attendance", Washington.

Palacios, C. (14 de marzo de 2010) "Falta a clase hasta el 40% de los docentes", La Nación – Sección Cultura. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1243183-falta-a-clase-hasta-el-40-de-los-docentes>.

Patrinos, H. y Kagia, R. (2007). "Maximizing the Performance of Education Systems. The Case of Teacher Absenteeism" en Campos, J. y Pradhan, S. (2007). "The Many Faces of Corruption". World Bank.

Porter, L. W. y Lawler III, E. E. (1968). "Managerial Attitudes and Performance". Homewood: Dorsey Press.

Rogers, F. H. y Vegas, E. (2009). "No More Cutting Class: Reducing Teacher Absence and Providing Incentives for Performance". World Bank Policy Research Working Paper 4847.

Suryadarma, D., Suryahadi, A., Sumarto, S. y Rogers, F. H. (2006). "Improving student performance in public primary schools in developing countries: Evidence from Indonesia". Education Economics 14 (4), 401-429.

Terigi, F. (2010) "Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina". Santiago de Chile: PREAL. Disponible en <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones/PREAL%20Documentos/PREALDOC50.pdf> (consultado por última vez el 26/08/2013).

Transparency International (2005). "Stealing the Future: Corruption in the Classroom." Berlin.

Vaillant, D. (2006) "Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica" en Revista de Educación, 340. Mayo-agosto 2006, pp. 117-140.

Vroom, V.H. (1964). "Work and Motivation". New York: Wiley.

Winkler, D. R. (1980). "The Effects of Sick-Leave Policy on Teacher Absenteeism". Industrial & Labor Relations Review, 33(2), 232-240.

11. Normativa citada

Ley Nacional 20.744 y modificaciones, “Ley de Contrato de Trabajo”. Año 1976. Argentina

Ley 471 y modificaciones, “Ley de Relaciones Laborales en la Administración Pública de la CABA”. Año 2000. CABA.

Ley 10.579 y modificaciones, “Estatuto Docente de la Provincia de Buenos Aires”. Año 1987. Provincia de Buenos Aires.

Ordenanza N° 40.593 – que aprueba el Estatuto del Docente Municipal y sus modificaciones. Reglamentada por el Decreto municipal N° 611/86 y sus modificaciones. Año 1986. CABA.

12. Bases de datos y variables utilizadas

Base de datos	Resumen del contenido	Variables
<i>SIAL: Sistema Integral de Administración y Liquidación</i>	Casos de ausencia reportados por cargo y rol, con la fecha de la licencia, su duración y el tipo	Tipo, fecha y duración de la ausencia Identificación del establecimiento (nombre) Identificación del docente (idRH/CUIL), su rol y cargo
<i>Haberes</i>	Remuneración por cargo para todos los CUILs, de los empleados dependientes del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad	Remuneración por rol y cargo Identificación del establecimiento (Nombre) Identificación del docente su rol y cargo (idRH/CUIL)
<i>POF: Planta Orgánico Funcional</i>	Muestra para cada establecimiento educativo la cantidad de cargos, según tipo de cargo.	Cantidad de cargos POF según tipo de cargo Identificación del establecimiento (idPOF)
<i>Estadística educativa</i>	Indicadores elaborados por la DGECE para cada escuela de la Ciudad y para su comuna, distrito escolar y a nivel Ciudad, según sector de gestión y total.	Indicadores educativos: matrícula, docentes, repetición, sobreedad, abandono, promoción, logros de aprendizaje, IECEP. Identificación del establecimiento (CUE) y la comuna y el distrito escolar al que pertenecen



Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Economía "Francisco Valsecchi"

Documentos de Trabajo

- Nº 1: Millán Smitmans, Patricio, *"Panorama del Sector de Transportes en América Latina y Caribe"*, Noviembre de 2005.
- Nº 2: Dagnino Pastore, José María; Servente, Ángeles y Casares Bledel, Soledad, *"La Tendencia y las Fluctuaciones de la Economía Argentina"*, Diciembre de 2005.
- Nº 3: González Fraga, Javier A., *"La Visión del Hombre y del Mundo en John M. Keynes y en Raúl Prebisch"*, Marzo de 2006.
- Nº 4: Saporiti de Baldrich, Patricia A., *"Turismo y Desarrollo Económico"*, Abril de 2006.
- Nº 5: Kyska, Helga, y Marengo, Fernando, *"Efectos de la Devaluación sobre los Patrimonios Sectoriales de la Economía Argentina"*, Mayo de 2006.
- Nº 6: Ciocchini, Francisco, *"Search Theory and Unemployment"*, Junio de 2006
- Nº 7: Ciocchini, Francisco, *"Dynamic Panel Data. A Brief Survey of Estimation Methods"*, Junio de 2006.
- Nº 8: Molteni, Gabriel, *"Desempleo y Políticas del Mercado Laboral. Análisis Internacional de Políticas Públicas: Algunos Casos Exitosos"*, Julio de 2006.
- Nº 9: Gencico, Fernando, *"Duración de los Sistemas de Tipo de Cambio: Bretton Woods, un Punto de Inflexión"*, Agosto de 2006.
- Nº 10: O'Connor, Ernesto, *"Algunas Consideraciones acerca de la Eficiencia del IVA en la Argentina"*, Septiembre de 2006.
- Nº 11: Millán Smitmans, Patricio, *"Modernización del Estado e Indicadores de Desempeño del Sector Público"*, Octubre de 2006.
- Nº 12: Resico, Marcelo, *"Las Reformas Económicas y la Modernización del Estado"*, Noviembre de 2006.
- Nº 13: Díaz, Cecilia, *"Universidades Indianas del Período Colonial"*, Noviembre de 2006.
- Nº 14: Dagnino Pastore, José M., *"Los Efectos Económicos de la Promoción Regional"*, Marzo de 2007.

- Nº 15: Valsecchi, Francisco, *“La Reconstrucción de la Ciencia Económica sobre el Fundamento Ético-Cristiano”*; *“El Sentido de la Escuela de Economía de la Universidad Católica Argentina”*. Prólogo de Patricio Millán, Junio de 2007.
- Nº 16: Ciocchini, Francisco y Molteni, Gabriel, *“Medidas Alternativas de la Pobreza en el Gran Buenos Aires, 1995-2006”*, Julio de 2007.
- Nº 17: Sabater, Javier, *“El Financiamiento de la Educación Superior. Propuestas para Argentina”*, Julio de 2007.
- Nº 18: Rodríguez Penelas, Horacio, *“Aportes del Cardenal Wyszyński en la Gestión de Laborem Exercens. El Tema de la Espiritualidad del Trabajo”*, Agosto de 2007.
- Nº 19: Giordano, Osvaldo, *“La Reforma de los Seguros Sociales en la Argentina”*, Septiembre de 2007.
- Nº 20: Saporosi, Claudia, *“Paralelo entre la Crisis de 1890 y la de 2001 en Argentina”*, Octubre de 2007.
- Nº 21: Millán Smitmans, Patricio, *“La Necesidad de Nuevas Políticas Públicas para Disminuir las Desigualdades Regionales de la Argentina”*, Diciembre de 2007.
- Nº 22: Rubio, Alberto, *“La Trama del Presente”*, Febrero de 2008.
- Nº 23: García Bossio, Horacio, *“Génesis del Estado Desarrollista Latinoamericano: el Pensamiento y la Praxis Política de Helio Jaguaribe (Brasil) y de Rogelio Frigerio (Argentina)”*, Abril de 2008.
- Nº 24: Carballo, Carlos Alberto, *“La Política Monetaria en los Tiempos de la Caja de Conversión”*, Mayo de 2008.
- Nº 25: Llosas, Hernán, *“Reformas en el Sistema Presupuestario de los Estados Unidos de Norteamérica”*, Junio de 2008.
- Nº 26: Dagnino Pastore, José María, *“La Riqueza en (y de) Argentina”*, Agosto de 2008.
- Nº 27: Coria, María Marta, *“Eficiencia Técnica de las Universidades de Gestión Estatal en Argentina”*, Noviembre de 2008.
- Nº 28: Ciocchini Francisco J., Gabriel R. Molteni y M. Elena Brenlla, *“Análisis de la Autopercepción de Felicidad en la Argentina, 2005-2007”*, Febrero de 2009.
- Nº 29: Martiarena, Ana, *“La Empresa y sus Alianzas Intersectoriales en Pos de la Inclusión Sociolaboral”*, Marzo de 2009.
- Nº 30: Villanueva, Javier, *“El Desarrollo Económico en Juan Bautista Alberdi”*, Mayo de 2009.
- Nº 31: Oberst, Tomás, *“El Pensamiento del Dr. Carlos Moyano Llerena. Hacia un Desarrollo basado en Valores”*, Julio de 2009.

- Nº 32: García-Cicco, Javier y Montero, Roque, *"Modeling Copper Price: A Regime-Switching Approach"*, Febrero de 2011.
- Nº 33: Landro, Alberto y González, Mirta, *"Acerca de los 'Fundamentos de la Teoría de la Probabilidad' de A. N. Kolmogorov"*, Marzo de 2011.
- Nº 34: Ciocchini, Francisco J., *"Solving Linear Rational-Expectations Models by means of the (Generalized) Schur Decomposition"*, Julio de 2011.
- Nº 35: Mitchell, Ann., *"Alcance, Mapeo y Caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil de las Villas de la Ciudad de Buenos Aires"*, Septiembre de 2011.
- Nº 36: Montoya, Silvia y Giordano, Virginia, *"Immigrants Wage Gap in the Great Buenos Aires Labor Market: How Important Are Differences in Human Capital?"*, Abril de 2012.
- Nº 37: Cruces, Juan José y García-Cicco, Javier, *"Grading Latin American Presidents: A View from the Stock Markets"*, Junio de 2012.
- Nº 38: Millán Smitmans, Patricio, *"La Exclusión Social de los Jóvenes en Argentina: Características y Recomendaciones"*, Agosto de 2012.
- Nº 39: Colina, Jorge, *"Proyecto Jóvenes y Empleo: Propuesta de un Sistema Integral para Promover el Empleo Juvenil"*, Noviembre de 2012.
- Nº 40: Preziosa, María Marta, *"Educación para la Responsabilidad en la Profesión Contable"*, Febrero de 2013.
- Nº 41: Preziosa, María Marta y Lucchetta, Camila, *"La Enseñanza de la Ética de los Negocios en una Universidad Católica. Identidad Institucional y Objetivos de Formación. Encuesta de Opinión de Alumnos"*, Marzo de 2013.
- Nº 42: Preziosa, M. Marta, Díaz Arburúa, M. Cecilia y Martiarena, Ana C. *"Responsabilidad Social Empresaria y Servicios Públicos: Valores en Juego en la Industria del Gas"*, Abril de 2013.
- Nº 43: O'Connor, Ernesto. *"Una Explicación para la Tendencia Estructural de Fuga de Capitales en la Argentina,"* Septiembre de 2013.
- Nº 44: Montoya, Silvia y Volman, Víctor. *"¿Cuáles son los Determinantes de la Calidad Educativa en la Ciudad de Buenos Aires? Los Índices de Calidad y Equidad Porteños,"* Enero de 2014.
- Nº 45: Montoya, Silvia y Volman, Víctor. *"Carrera Docente en la Ciudad de Buenos Aires. Una Mirada desde los Incentivos,"* Agosto de 2014.
- Nº 46: Jacobo, Alejandro y Tinti, Bernardo. *"Un Panorama sobre la Complementariedad Comercial y Comercio Intraindustrial entre el MERCOSUR y sus Principales Socios Europeos: 1992-2012,"* Septiembre de 2014.
- Nº 47: García-Cicco, Javier y Kawamura, Enrique. *"Central Bank Liquidity Management and 'Unconventional' Monetary Policies,"* Septiembre de 2014.