

---

# archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,  
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

---

Volumen 22 Número 111 24 de noviembre 2014 ISSN 1068-2341

---

## Interacciones entre sindicatos docentes y estado La Provincia de Buenos Aires entre 2000 y 2007

*Annie Mulcahy*

Programa Escuelas del Bicentenario de la Provincia de Buenos Aires - Ministerio de  
Educación de la Nación  
Argentina

**Citación:** Mulcahy, A. (2014). Interacciones entre sindicatos docentes y estado. La Provincia de Buenos Aires entre 2000 y 2007. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (111).  
<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22.1892>. Artículo publicado originalmente en: *Revista de Política Educativa*, Año 4, Número 1, UdeSA-Prometeo, Buenos Aires, 2013.

**Resumen:** Este estudio analiza la conflictividad docente en la Provincia de Buenos Aires durante los años 2000 y 2007. Luego de las reformas educativas implementadas en la década de 1990 y en el marco de un nuevo contexto político-económico, se examinan las interacciones entre las dos organizaciones sindicales docentes mayoritarias –Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) y Federación de Educadores Bonaerenses (FEB)– y las autoridades gubernamentales de la Provincia. Con el objeto de construir un mapa de la conflictividad sindical, se realizaron entrevistas en profundidad a informantes clave del sector, y un análisis exhaustivo de artículos periodísticos, actas de reuniones paritarias, e investigaciones sobre el tema. La información relevada permite inferir que los actores han adoptado –a lo largo del período– distintas estrategias en función del impacto de factores exógenos al sector educativo (alteraciones producidas en las variables económicas, relación entre el nivel nacional y provincial de gobierno), y otros propios de las organizaciones sindicales (identidades políticas, constitución de alianzas, participación en distintos campos de acción y estilos de liderazgo político) que operaron sobre el comportamiento de los actores, acrecentando o disminuyendo el nivel de conflictividad.

**Palabras clave:** sindicatos docentes; conflictividad; interacción; Provincia de Buenos Aires.

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa\_aape

Artículo recibido: 05-02-2013

Revisiones recibidas: 21-05-2013

Aceptado: 02-08-2013

### **Interactions between teacher unions and state in the Province of Buenos Aires during the 2000-2007 period**

**Abstract:** This is a study of teacher union militancy in the Province of Buenos Aires during the 2000-2007 period. After a decade of educational reform, and within a new economic and political context, it analyzes the interactions between the major teacher unions –Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) and Federación de Educadores Bonaerenses (FEB)– and the governmental authorities of the Province. In order to create a map of teacher union militancy, in-depth interviews to main union and government actors were carried out, as well as a thorough analysis of news articles, union meeting records, and other research on the subject. The gathered information enables the inference of changes in strategies adopted by the actors throughout the period. The influence of external factors (changes in economic conditions, the relationship between the national and provincial levels of government) and those associated to union organizations (political identities, the construction of union alliances, their participation in different arenas and changes in political leaderships) gave way to an increase or decrease of teacher union militancy level, while impacting on their behaviour.

**Key words:** teacher unions; militancy; interaction; Province of Buenos Aires.

### **As interações entre os sindicatos de professores e o estado da Província de Buenos Aires entre 2000 e 2007**

**Resumo:** O presente estudo analisa o conflito de ensino na província de Buenos Aires, entre 2000 e 2007. Após as reformas educacionais implementadas na década de 1990 e no contexto de um novo contexto político-econômico, analisa as interações entre dois sindicatos de professores -Sindicato maioria únicos Trabalhadores da Educação da Província de Buenos Aires (SUTEBA) ea Federação de Educadores Bonaerenses (FEB) - e as autoridades governamentais na província. A fim de construir um mapa de conflitos sindicais, foram realizadas entrevistas em profundidade com informantes-chave do setor e uma análise aprofundada dos artigos de jornais, atas de reuniões conjuntas, e pesquisa sobre o assunto. Da informação recolhida pode-se inferir que os atores adotaram diferentes estratégias período dependendo do impacto de fatores exógenos ao sector da educação (alterações nas variáveis econômicas, relação entre os níveis nacional e provincial de governo), e outros próprios das organizações sindicais (identidades políticas, formação de alianças, participação em diferentes campos de ação e estilos de liderança política) que operava no comportamento dos atores, aumentando ou diminuindo o nível de conflito.

**Palavras-chave:** sindicatos de professores; conflitos; interação; Província de Buenos.

## **Introducción**

Salarios pauperizados luego de años de convertibilidad, recortes, incumplimiento de pagos, congelamiento de la antigüedad, pagos en bonos, una devaluación que licuó el poder adquisitivo en un 30%, seguidos por el impacto de crecientes niveles de inflación, permiten visualizar algunas de las causas que llevaron al nivel de conflictividad docente que caracterizó a la Argentina durante los primeros años de la década del 2000. Sin embargo, una mirada más profunda de la relación entre el nivel salarial y el nivel de conflictividad sindical del sector a lo largo de las veinticuatro provincias, durante estos años, exige que se busquen explicaciones más complejas al fenómeno. En concreto, dicho panorama permite constatar que, lejos de existir una relación directa entre dichas variables, existieron otros factores que intervinieron en la interacción entre los actores sindicales y estatales, dando lugar a situaciones muy diferenciadas.

El presente trabajo sintetiza los principales hallazgos y conclusiones a las que se arribó en la tesis “Interacciones entre Sindicatos Docentes y Estado. La Provincia de Buenos Aires entre 2000 y 2007”, desarrollada en el marco de la Maestría en Educación de la Universidad de San Andrés. A partir de un análisis predominantemente cualitativo, la tesis estudia la conflictividad sindical docente en el contexto provincial durante los primeros siete años de la década.

Para ello, se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se realiza una caracterización del objeto de estudio, al tiempo que se da cuenta de la relevancia que adquiere el análisis en el contexto actual y del marco analítico utilizado. En segundo lugar, se hace un breve repaso por las principales características del mapa sindical docente provincial y su inserción a nivel nacional. Luego, el artículo aborda algunas de las principales conclusiones a las que arriba la investigación, intentando dar cuenta de la manera en que el caso estudiado contrasta o no con las dinámicas de acción esperables construidas a tal fin. Para concluir, se avanza sobre unas breves reflexiones acerca de posibles alternativas para la consecución de mayores niveles de gobernabilidad.

Este trabajo se enmarca en los estudios sobre sindicalismo docente y Estado en América Latina que surgen a lo largo de la última década ante el intento por promover mayores niveles de concertación y diálogo entre los actores como condición para lograr la gobernabilidad de los sistemas educativos.<sup>1</sup>

La relevancia del análisis se observa, además, en dos cuestiones centrales: en primer lugar, en el poder que mantienen las organizaciones sindicales en el sistema educativo argentino luego de las reformas estructurales implementadas en el continente. A diferencia del debilitamiento general que sufrieron otros sectores, en el sector docente, las transformaciones significaron, sobre todo, cambios en la configuración del mapa de poder y, consecuentemente, en el modo en que se da la interacción en relación con la patronal estatal, permaneciendo como uno de los sectores más conflictivos.<sup>2</sup> Y, en segundo lugar, se observa en el carácter subnacional del análisis, en un contexto de escasez de estudios de este tipo en dicho nivel de gobierno. En un contexto en el que una porción significativa del poder ha pasado a manos de los gobiernos subnacionales, luego de las transformaciones producidas en la matriz sociopolítica en la etapa post-reformas, estos niveles de gobierno –y por consiguiente su relación con los actores que se encuentran en su mismo nivel de acción– merecen ser abordados como caso de estudio, de manera de entender y desentrañar su funcionamiento.<sup>3</sup>

Retomando los análisis mencionados anteriormente, la investigación se focalizó en la interacción entre las organizaciones sindicales y gubernamentales, en tanto relación que permanece en la misma cotidianeidad del sistema educativo. A tal fin, se tomó como caso de estudio los dos sindicatos mayoritarios de la Provincia de Buenos Aires, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) y la Federación de Educadores Bonaerenses

---

<sup>1</sup> Acuña (2007) define la gobernabilidad como “la capacidad de implementar una política educativa que sea sustentable en el tiempo [...]. Esta debe ser entendida como un “proceso en el que la ausencia o presencia de conflicto, por su carácter e intensidad, no mina la capacidad de cumplir las funciones básicas de gobierno y coordinación dentro del SE”.

<sup>2</sup> De acuerdo con el informe del Centro de Estudios Nueva Mayoría (2007), “en los siete años de la primera década del siglo actual, los docentes registran el 22% de la conflictividad laboral, ubicándose por encima del promedio desde 1980, que es del 19%”.

<sup>3</sup> La relevancia de tomar la Provincia de Buenos Aires y sus sindicatos mayoritarios está dada por la magnitud que estos representan en términos cuantitativos. El sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires es el más extenso del país, y uno de los más grandes del continente, alcanzando más del 35% en todas las dimensiones del sistema incluyendo docentes, alumnos, establecimientos. Por otro lado, de acuerdo con el Censo Docente 2004, el porcentaje de docentes que para ese año se desempeñaban exclusivamente en establecimientos del sector estatal alcanzaba el 70,8% del total (DINIECE, 2006).

(FEB), por un lado, y por el otro, a las autoridades representantes del gobierno provincial, durante el período que va desde el año 2000 al año 2007. Se busca reconstruir un mapa de la conflictividad sindical para el período, de modo de establecer un patrón de interacción entre estos sindicatos y el gobierno provincial, a partir de una serie de supuestos que constituyen el marco de análisis.

El punto de partida del estudio consistió en entender la interacción entre actores como producto de dos tipos de reglas: formales e informales. Las formales son las reglas escritas, dadas por la normativa específica que regula la relación, que determinan –entre otras cuestiones– quiénes tienen la potestad de tomar decisiones en determinado campo, qué acciones están permitidas y cuáles prohibidas, qué procedimientos deben ser seguidos, qué información debe y no debe ser provista, y cuáles son las recompensas asignadas a los individuos que dependen de sus acciones. Las informales, por su parte, se refieren al “entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por reglas formales o cuando las contradice” (Acuña, 2007:11). Las reglas (formales e informales) tienen la capacidad de moldear las acciones cambiando de un momento a otro los comportamientos de los actores, desde posiciones de confrontación u oposición a otras de apoyo o cooperación en función de los incentivos que un cambio de reglas pueda traer aparejado para la toma de posición (Acuña, 1995).

Como señala Acuña, “la lógica institucional que estructura el comportamiento de los actores no responde únicamente a reglas formales ni a reglas informales. Por ello resulta fundamental analizar tanto la lógica institucional formal como las reglas informales que actúan estructurando incentivos y comportamientos de los actores. Asimismo, una misma estructura institucional puede derivar en comportamientos diversos en función de otros incentivos (instituciones o juegos) en los que el actor puede estar simultáneamente involucrado con sus intereses, recursos e ideología” (Acuña, 2007:11).<sup>4</sup> Entre otras situaciones, este marco de análisis permitiría comprender casos en los que la negociación salarial está regulada por un estatuto de carácter legal, a la vez que estructurada a partir de una tradición de diálogo periódico entre las organizaciones sindicales y las autoridades educativas.

De este modo, la interacción entre los actores se explicaría en función del impacto de factores exógenos al sector educativo (alteraciones producidas en las variables económicas, relación entre el nivel nacional y provincial de gobierno), y otros propios de las organizaciones sindicales (las identidades políticas, la constitución de alianzas, la participación en distintos campos de acción y los estilos de liderazgo político) que operaron sobre el comportamiento de estos, acrecentando o disminuyendo el nivel de conflictividad. En función de ello, las siguientes constituyen lógicas esperables de acción que contribuirían a dar cuenta del modo en que intervendrían dichas variables:

1. Las identidades políticas generan incentivos diferenciados en el comportamiento de cada actor, disminuyendo o acrecentando el recurso a las estrategias de confrontación, en función de la existencia de lealtades político-partidarias previas.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Según Repetto (1998), las instituciones (compuestas por reglas formales e informales) que constituyen la matriz pueden dar lugar a prácticas muy diferentes: “por un lado, un entramado de reglas formales e informales facilitadoras de prácticas incluyentes y cooperativas, conducentes a articulaciones virtuosas, en el largo plazo, entre valores tales como la equidad, la eficiencia o la gobernabilidad democrática; por el otro, un conjunto de normas, prácticas y tradiciones establecidas que dan lugar a interacciones donde priman los conflictos de ‘suma cero’, en los cuales los involucrados tienden a priorizar sus intereses inmediatos excluyendo a los otros.” Según el autor, el conjunto de situaciones reales se ubica según los matices de ambos escenarios analíticos (pp. 64-65).

<sup>5</sup> Considerada por Murillo (1999a) como una variable básica a la hora de comprender los comportamientos y la manera en que estas organizaciones intervienen en distintos contextos, no debe ser entendida necesariamente como una relación orgánica entre sindicato y partido, sino en un sentido más amplio que

2. Las variables económicas representan fuertes incentivos para la acción generando cambios en los comportamientos de los actores a medida que se producen alteraciones significativas en los indicadores económicos nacionales y provinciales.
3. La configuración del actor estatal, en sus dos niveles (Nación y Provincia), genera escenarios más complejos para la conflictividad sindical provincial.
4. El grado de legitimidad del área educativa dentro del gobierno provincial (o su capacidad de convertirse en actor colectivo) influye sobre el nivel de conflictividad sindical.
5. La participación de los sindicatos en un mayor número de campos de acción da lugar a “juegos entrelazados”<sup>6</sup> (Tsebellis, 1990), que atraviesan las lógicas cíclicas de la conflictividad sindical determinada –fundamentalmente– por los tiempos del ciclo lectivo, y por los momentos preelectorales.
6. La constitución de una alianza entre los sindicatos mayoritarios genera una reducción de los incentivos creados por la competencia intra e intersindical<sup>7</sup>, sobre las decisiones de los líderes de dichos sindicatos, a la vez que incide sobre las acciones de los sindicatos minoritarios y las seccionales opositoras, mitigando el efecto de sus acciones sobre la conflictividad general.
7. Los estilos de liderazgo político de las autoridades sindicales y gubernamentales ejercen una influencia significativa sobre las estrategias adoptadas por estos actores, afectando la posibilidad de negociación entre las partes.

### Los actores en juego

La investigación partió del supuesto de que los actores forman parte de complejos escenarios de acción que influyen sobre el modo en que actúan en cada situación, limitando o habilitando diferentes posicionamientos en la toma de decisiones. Respecto de los sindicatos estudiados, si bien se trata de sindicatos con base territorial en la Provincia, agrupados en confederaciones nacionales, la ubicación en mapas sindicales más amplios cobra especial relevancia para entender por qué actúan como actúan en determinados momentos. En relación con el Estado provincial, este supuesto se refiere sobre todo a la distribución de atribuciones y responsabilidades que le corresponden respecto del sector educativo, a partir de los procesos de reforma implementados en la década de 1990. Durante los años previos se termina de configurar una nueva estructura de gobierno del sistema

---

incluye facciones dentro de un mismo partido, como una identidad vinculada a lineamientos de índole ideológica (Murillo, 1999a). Esto da cuenta del vínculo partido-sindicato que asume características diferentes a las que poseía en sus orígenes históricos. En lugar de entenderse como un vínculo de tipo corporativo, se trata de un vínculo de mayor autonomía entre los mismos.

<sup>6</sup> La idea de juegos entrelazados introducida por George Tsebellis (1990) parecería útil para entender estas situaciones en las que el actor participa concurrentemente en varios juegos, cada uno con un conjunto distinto de actores, diferentes estructuras de pagos y normas de resolución. En función de dichos rasgos, los actores tenderán a recurrir a estrategias diferentes en cada uno de los juegos. El carácter de entrelazados da cuenta no sólo del hecho de que un mismo actor participa en varios juegos a la vez sino también de que el resultado de cada juego influye en el de los demás.

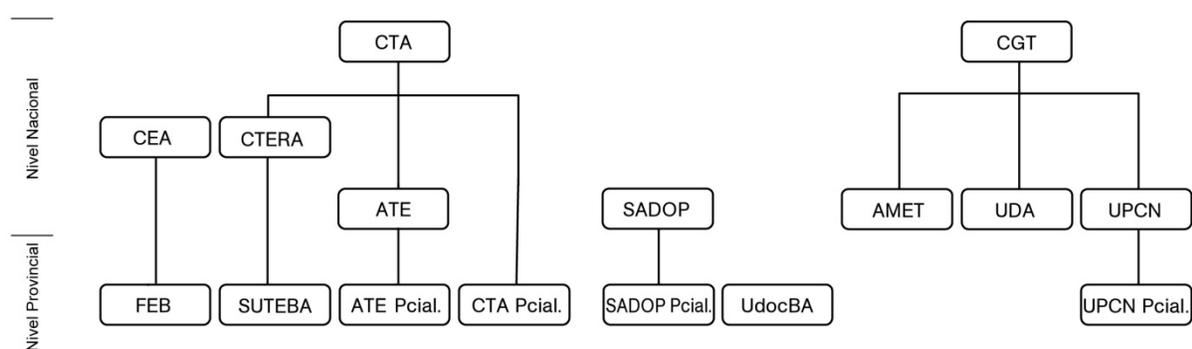
<sup>7</sup> La competencia intrasindical o competencia partidaria se refiere a la competencia por el control de los sindicatos entre líderes sindicales afiliados a partidos políticos diferentes. Si los dirigentes observan que la competencia por el liderazgo entre facciones crece en un momento de contención, sus incentivos hacia la movilización aumentarán, a fin de mostrar sensibilidad frente al malestar de las bases. La competencia intersindical, por su parte, se refiere a la rivalidad entre organizaciones sindicales por representar al mismo grupo de trabajadores. Cuanto mayor es el número de sindicatos compitiendo por los mismos afiliados, más difícil resulta la coordinación para la acción, y por lo tanto, menos incentivos tiene el gobierno para otorgar concesiones.

educativo que había comenzado con los primeros procesos de transferencia hacia fines de la década de 1970, plasmándose ahora en un nuevo marco normativo a nivel nacional. Una organización política federal y un sistema educativo que ha transferido el control de las escuelas a las veinticuatro jurisdicciones, representan de este modo el marco en el cual este mapa debe ser comprendido. A partir de aquí, también adquieren relevancia los equilibrios internos que se configuran y los particulares modos de relación que se establecen entre el nivel provincial y el nacional, en función de distintos factores que entran en juego.

De manera similar ocurre con el actor sindical. En gran medida como consecuencia de las transformaciones mencionadas, la reconstrucción del escenario de acción también permite comprender la manera en que se reconfigura el mapa sindical en relación con los distintos niveles de las organizaciones y los objetos de negociación que corresponden a cada nivel a partir de las reformas.

El esquema que figura a continuación permite obtener un panorama del modo en que los sindicatos bonaerenses se sitúan dentro del mapa sindical nacional, a la vez que los ubica en relación a la geografía del empleo público provincial. Como se describe luego, dicha pertenencia constituye un factor clave en la adopción de estrategias comunes junto a otras organizaciones, dando lugar a dinámicas que no se podrían explicar a partir de otras variables.

Gráfico 1 - Esquema. Mapa sindical docente de la Provincia de Buenos Aires (2000-2007)



Fuente: elaboración propia sobre la base de entrevistas y páginas web de las organizaciones sindicales

En la Provincia de Buenos Aires, como en el resto de las provincias argentinas, el mapa de los sindicatos docentes presenta una complejidad organizacional en la que coexisten organizaciones con representación en distintos niveles (provincial, nacional), con organizaciones sindicales de 1°, 2° y 3° grado, organizaciones que agrupan a docentes de un mismo nivel y/o modalidad del sistema (educación básica – primaria, educación secundaria, educación técnica, etcétera), entre otras. A esto se suman diferencias en relación con diversos modelos de organización sindical respecto de las prácticas políticas internas y la estructura de autoridad, las prioridades e intereses que constituyen sus agendas y el vínculo que establecen con sus afiliados. Estas características se encuentran atravesadas por diversos modos de relación con las gestiones gubernamentales, específicamente las educativas, con los partidos políticos del oficialismo y la oposición en cada uno de los niveles del Estado, determinados en gran parte por su identidad política. Por otro lado, las organizaciones también se

diferencian respecto de la composición de las bases y la magnitud de su afiliación. Actualmente los docentes de educación básica y media bonaerenses se nuclean principalmente en dos organizaciones: el SUTEBA y la FEB, que logran entre ambas aglutinar a poco menos del 50% de la totalidad de los docentes provinciales.

## La interacción entre sindicatos y gobierno en la Provincia

En términos metodológicos se trata de un estudio predominantemente cualitativo sobre la base de un análisis exhaustivo de artículos periodísticos, y otra documentación e investigaciones sobre el tema, complementados por entrevistas a actores clave. En primer lugar, se realizó un relevamiento y sistematización de los artículos periodísticos incluidos en los tres principales diarios nacionales (*Clarín*, *La Nación* y *Página 12*), y en uno de los dos principales diarios locales de la capital bonaerense (*El Día*) durante los siete años que abarca el análisis; además del relevamiento de la principal documentación relativa al tema para dicho período: leyes nacionales y provinciales, actas de reuniones paritarias, publicaciones sindicales (revistas y memorias), y resoluciones ministeriales. Estas fuentes tuvieron particular relevancia para la construcción de la cronología de la conflictividad, y las particularidades que esta asumió a lo largo del tiempo. En segundo lugar, se entrevistó a los actores más relevantes que participan de dicha interacción<sup>8</sup>: los ministros de educación de la Provincia, los dirigentes sindicales de las principales organizaciones, además de otros funcionarios y ex funcionarios nacionales. Estas consistieron en entrevistas abiertas y exhaustivas y fueron utilizadas principalmente para comprender los posicionamientos de los diferentes actores respecto de determinados hechos y situaciones que surgieron del análisis previo. Del análisis de estos datos se desprendieron las conclusiones que se desarrollan a continuación:

1. *Las identidades políticas de los actores provinciales operaron de manera significativa sobre la conflictividad sindical bonaerense, disminuyendo o acrecentando el nivel de confrontación, con mayor evidencia en momentos preelectorales.*

La influencia de la variable político-partidaria sobre la conflictividad sindical docente bonaerense fue variando a lo largo del período 2000-2007, desde etapas en las que contribuyó a acercar posiciones entre sindicato y gobierno, a otras en las que el efecto de dicha variable disminuyó frente al impacto de otros incentivos. De acuerdo con esta lógica de acción, bajo condiciones de identidad política compartida es esperable que los líderes sindicales adopten actitudes de contención frente al gobierno, a la espera de compensaciones futuras en forma de puestos o de otro tipo, y viceversa.

Aquí, si bien pueden señalarse momentos durante las diferentes gestiones en los que este incentivo operó sobre el nivel de conflictividad –como los nombramientos de José Octavio Bordón o Adriana Puiggrós<sup>9</sup> al frente del área educativa en un intento por reducir la histórica conflictividad

<sup>8</sup> En total se entrevistó a 10 autoridades sindicales y gubernamentales.

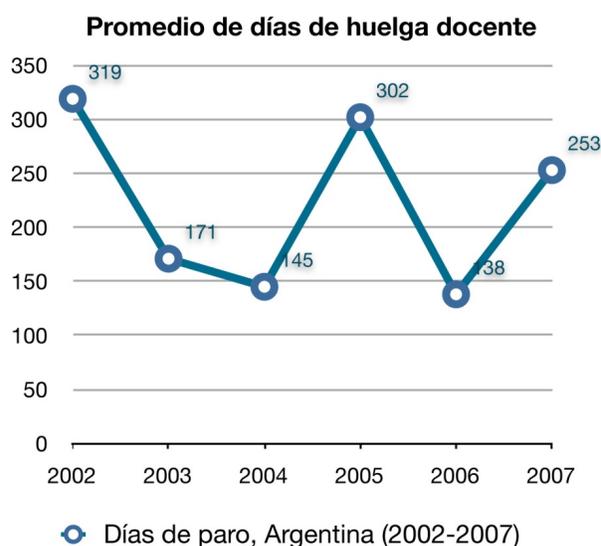
<sup>9</sup> En el caso de José Octavio Bordón, definido aquí como un ministro “de carrera política” (Rivas, 2005), su figura de político, de fuerte identificación partidaria con el FREPASO, parece haber sido priorizada ante otras cualidades en un contexto de construcción peronista no duhaldista liderada por el entonces Gobernador Carlos Ruckauf. Entre otras cuestiones, esto habría permitido acercar posiciones con el SUTEBA dada la afinidad política entre ambas partes. También la designación de Adriana Puiggrós, aunque con algunas diferencias, contó con motivaciones similares. Su vinculación con la CTERA, y su participación en el FREPASO se destacan entre las características que pueden haber promovido su designación, en busca de una figura de mayor afinidad político-ideológica con el SUTEBA.

del SUTEBA—, se observa que el impacto de esta variable se da con mayor fuerza durante los momentos preelectorales. El gráfico 1 muestra la variación del nivel de conflictividad promedio de las veinticuatro jurisdicciones entre los años 2002 y 2007, dando cuenta de la manera en que dicho nivel crece coincidiendo con los años electorales.<sup>10</sup> Al igual que lo que ocurre con otros sectores sociales, la conflictividad sindical tiende a aumentar, dada la probabilidad de lograr concesiones o promesas a futuro, a cambio de apoyo político más o menos explícito.

Lo que aquí se intenta demostrar es el efecto que ejerció la variable de identidad política de los actores sobre la frecuencia y características de estos conflictos. De este modo, si las organizaciones sindicales docentes —al igual que el resto de los sectores— aumentaron el nivel de conflictividad en períodos preelectorales, la variable de alineamiento político dio lugar a diferentes estrategias adoptadas por cada organización. A modo de ejemplo, puede citarse el conflicto sindical previo a las elecciones de octubre de 2007 cuando la convocatoria a medidas de fuerza realizada de manera conjunta por el Frente en el mes de julio terminó con la aceptación por parte del SUTEBA de una propuesta de aumento salarial ofrecida por el gobierno, mientras que la FEB —apoyada en este caso por sindicatos minoritarios opositores al gobierno, y seccionales opositoras a los líderes sindicales provinciales— prolongó las medidas durante varias semanas más.

Esta variable parece haber condicionado también los intentos de institucionalización de los espacios de negociación. Debe reconocerse la aparición en este período de un mayor número de espacios formales de participación de los actores sindicales, además de un grado relativamente mayor de institucionalización de la negociación promovida por la sanción de la Ley de Paritarias. Sin embargo, la persistencia de cierta discrecionalidad en las decisiones de las autoridades gubernamentales, y la decisión de continuar con medidas de fuerza durante períodos de discusión, reducen el efecto de dichas reglas formales sobre la interacción.

Gráfico 2. Promedio de días de huelga docente. Argentina (2002-2007)



<sup>10</sup> La tendencia que se pretende demostrar a partir de la incorporación de este gráfico se observa recién a partir del año 2004. Cabe recordar que los primeros años abarcados por el período estudiado fueron años de profunda turbulencia política, en los que los períodos electorales distaron de responder a dinámicas normales. En este contexto, el pico de conflictividad observado a mediados de 2002 coincide con los meses más graves de la crisis atravesada por la Argentina en esos años.

Fuente: CGCSE, Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de Educación, enero de 2007

*2. Las alteraciones profundas en las variables económicas generaron incentivos en el comportamiento de los sindicatos hacia la conformación de una alianza, mitigando el impacto de las variables de tipo político.*

En determinados momentos, surgieron otras variables que operaron con mayor fuerza sobre la dinámica de interacción entre los actores, matizando las de carácter político. De este modo pueden ser entendidas las variaciones generadas en los comportamientos frente a cambios contextuales vinculados a la economía, cuando otras variables permanecen constantes.

En la Provincia de Buenos Aires la influencia de las condiciones económicas sobre la conflictividad adquirió un peso diferente de acuerdo con las distintas etapas atravesadas por dicha Provincia durante el período 2000-2007. En términos generales, los datos observados en relación con el comportamiento de las organizaciones sindicales docentes bonaerenses confirmarían la hipótesis según la cual la correlación entre las variables desempeño económico-conflictividad social se expresa de manera diferente en momentos de empeoramiento o mejoramiento gradual de las condiciones macroeconómicas nacionales, frente a momentos en que sufren un deterioro profundo (Acuña y Smith, 1994).

Durante períodos de mayor crisis, como en el año 2002, en el marco de un pronunciado empeoramiento de los indicadores económicos, la conflictividad sindical docente adquirió un carácter profundamente diferente respecto de años anteriores. La ausencia de medidas de fuerza<sup>11</sup> y la necesidad de los líderes sindicales de recurrir a estrategias alternativas, sumado a estrategias de tipo reactivo-defensivo frente a las iniciativas tomadas por el gobierno provincial (recorte, quita de beneficios, falta y retraso de pagos) caracterizaron esta etapa. Resulta interesante destacar aquí que, si bien efectivamente la dirigencia sindical en la Provincia de Buenos Aires recurrió durante esta etapa a estrategias no tradicionales, esta situación no parecería representar lo que Daniel Suárez (2005: 5) denomina “un auténtico cambio cualitativo y de ‘estilo’ en el desarrollo y manejo de la conflictividad social”. El cambio en las estrategias podría interpretarse más como un recurso pragmático y coyuntural, condicionado por las condiciones particulares de la etapa, que como un giro hacia estrategias cualitativamente diferentes.

De este modo, las estrategias adoptadas durante todo 2002 y parte de 2003 respondieron, por un lado, a la dificultad de obtener una respuesta exitosa por parte de un sector que atravesaba una de las peores crisis de la historia de la Argentina –para quien la percepción de amenaza sobre la fuente laboral representaba una realidad cotidiana–; y por otro, a la necesidad de mantener la alianza con una sociedad que se encontraba en las mismas condiciones. Aun cuando este razonamiento por sí solo no sería suficiente para aseverar que no se trata de estrategias innovadoras, la constatación de un retorno a las movilizaciones y medidas de fuerza en forma de paros y jornadas de reflexión a partir de fines de 2003 parece abonar dicha interpretación.

Las alteraciones en las variables de tipo económico también operaron sobre las dinámicas de competencia intra e intersindical entre los actores. El empeoramiento de las condiciones económicas fue dando lugar a un mayor acercamiento de dos sindicatos históricamente enfrentados, que confluyeron en un Frente Gremial común ante las medidas tomadas desde el Ejecutivo provincial y el Nacional durante los primeros años del período.

Asimismo, cabe destacar el efecto de las condiciones económicas sobre los espacios de negociación. Esta reflexión se corresponde sobre todo con la última etapa del período estudiado,

---

<sup>11</sup> Debe señalarse que nos referimos aquí exclusivamente a los días de paro, cuando esta es simplemente una – aunque la más común– de las estrategias adoptadas por los sindicatos durante los períodos de conflicto.

que va desde los últimos meses de 2006 hasta fines de 2007. El crecimiento de los índices inflacionarios que acompaña la sanción de la Ley de Paritarias en gran medida debilitó la incipiente institucionalidad de estos espacios de negociación, dando lugar a un resurgimiento constante de los conflictos frente a la falta de previsibilidad en los acuerdos.

Por último, la confluencia de las dos organizaciones bajo reivindicaciones similares a partir de la primera etapa del período estudiado parece responder al impacto que tuvo la crisis de 2001 en la Argentina sobre un alto porcentaje del sector docente en términos de un deterioro general en las condiciones de vida. A partir de aquí comienza a observarse una tendencia hacia la adopción de discursos tradicionalmente vinculados a sindicatos más combativos por parte de sindicatos históricamente limitados a la defensa de intereses de tipo corporativo.

En el contexto analizado aparecerían, en síntesis, cuatro etapas diferentes marcadas por los cambios en las condiciones económicas. Un primer momento hasta 2002, en el que la conflictividad aumentó por un relativo empeoramiento de las condiciones económicas. Un segundo momento, en el que la conflictividad se vio reducida en su expresión tradicional (los paros), adoptando rasgos diferentes forzados por la situación crítica, para luego regresar a la toma de algunas medidas de fuerza hacia mediados de 2003. Por último, puede observarse una cuarta etapa –desarrollada entre principios de 2004 y fines de 2007– en la que la conflictividad volvió a crecer coincidentemente con el mejoramiento de los indicadores económicos, en reclamo por aumentos salariales.

Valdría afirmar que, si bien en un primer momento de crisis o fase del ciclo la conflictividad aumenta, pese a la estabilidad laboral de los trabajadores afiliados a sindicatos del sector público, ante un mayor decrecimiento de la economía, tiende a disminuir. En dichos momentos, las variables económicas habrían operado con mayor fuerza sobre la conflictividad sindical, disminuyendo el impacto del alineamiento político entre los actores y la competencia intersindical, y empujando a los sindicatos hacia la conformación de un Frente Gremial.

*3. La intervención del nivel nacional, además del nivel provincial, en la negociación con los sindicatos, dio lugar a escenarios de mayor complejidad para la conflictividad sindical provincial.*

El modelo de gobierno del sistema educativo argentino –constituido a partir de rasgos históricos del sistema político federal del país e influido por los sucesivos procesos de descentralización de las últimas décadas–, ha dado lugar a una particular complejidad para la interacción del Estado con los sindicatos docentes de las respectivas jurisdicciones.

Para la Provincia de Buenos Aires pueden considerarse dos grandes etapas que generan puntos de inflexión en la relación entre ambos niveles de gobierno. Una primera caracterizada por un nivel nacional que permanece relativamente desligado de la situación provincial. La segunda, dada por una situación de mayor injerencia del nivel nacional sobre el sistema educativo y la intención de recentralizar el poder en relación con algunas dimensiones, generó quiebres en los escenarios en los que se desarrolló la conflictividad sindical. De este modo, los sindicatos no sólo parecen reaccionar frente a las decisiones asumidas por el gobierno provincial, sino además frente a compromisos asumidos por las autoridades nacionales, en algunos casos de acuerdo con las confederaciones sindicales nacionales.<sup>12</sup> Lo mismo puede decirse respecto de las tensiones generadas entre los distintos niveles de gobierno, sobre todo en relación con la transferencia de recursos que, en muchos casos, son utilizadas por los sindicatos provinciales como elementos de presión sobre las autoridades provinciales.

---

<sup>12</sup> Cabe destacar aquí que el grado de legitimidad que estas poseen en relación con los sindicatos locales aglutinados en dichas confederaciones presentan en cada caso situaciones muy disímiles, en las que un acuerdo asumido por el nivel nacional no necesariamente garantiza el acatamiento a nivel provincial.

Pero, la relación entre los distintos niveles de gobierno asume una característica diferente en función de su pertenencia político-partidaria. De este modo, las relaciones entre los gobiernos que el período analizado abarca, procedentes de las mismas líneas dentro del Partido Justicialista (PJ), posiblemente hayan tenido una mayor probabilidad de contar con canales de comunicación y transferencia de recursos más aceitados que las pertenecientes a líneas diferentes, y más aún si estos procedían de partidos políticos diferentes.<sup>13</sup> Dicha tensión se presenta así como parte de un escenario en el que los actores negocian recursos y poder político.<sup>14</sup>

Pero estos también afectaron de manera directa al actor sindical. Tal como plantean Palamidessi y Legarralde (2006: 44) la complejidad creciente de la arena político-educativa afecta de distintas maneras la dinámica de las organizaciones sindicales. Una de las más relevantes se refiere a la dificultad de garantizar la disciplina de las seccionales locales respecto de acuerdos negociados a nivel nacional.

*4. Los distintos grados de legitimidad interna y externa alcanzados por el área educativa en cada gestión contribuyeron a aumentar o disminuir el nivel de conflictividad sindical provincial.*

Del mismo modo que para los sindicatos se señalan dinámicas internas que afectaron la conflictividad con el Estado, las dinámicas internas del Ejecutivo también parecen haber afectado la interacción que se estableció entre este y las organizaciones sindicales.

La reconstrucción del comportamiento adoptado por el gobierno provincial en su interacción con las organizaciones sindicales da cuenta de cambios ocurridos en la conformación de equilibrios internos dentro del Ejecutivo provincial. Dichos equilibrios, de los cuales participa el área educativa, generaron diferentes patrones en los modos de negociación que afectaron el curso de la conflictividad sindical docente en la Provincia.

Al respecto pueden destacarse básicamente dos grandes modelos. Un primer modelo, representado por la gestión de Mario Oporto al frente de la Dirección General de Cultura y Educación, y el segundo, cuando este fue reemplazado por Adriana Puiggrós. El perfil de Ministro “del sistema” (Rivas, 2004) del primero, y su capacidad de lograr una mayor legitimidad frente a los demás sectores dentro del gobierno, le permitieron liderar las negociaciones y mantener abiertos los canales de diálogo aun en los momentos más críticos. La legitimidad aludida parece ejercer un efecto importante sobre la capacidad de mantener los acuerdos asumidos con los sindicatos, dado el apoyo obtenido por parte del resto del gobierno, incluyendo las áreas económicas. Indirectamente, esta legitimidad acabaría influyendo sobre el nivel de conflictividad al generar una confianza relativamente mayor respecto del cumplimiento de los acuerdos asumidos. Un indicador de esta capacidad parece observarse en la duración de este Director al frente de la DGE –a pesar del cambio de gestión en 2002– y nuevamente en diciembre de 2007 –con la gestión de Daniel Scioli como Gobernador de la Provincia–.

Un segundo modelo estaría representado por el equilibrio logrado durante la gestión de Adriana Puiggrós, definida como Ministra “de trayectoria” (Rivas, 2004). Durante estos dos años dicho equilibrio parece haber generado una dinámica muy diferente respecto de las negociaciones

<sup>13</sup> El caso del gobierno de la Alianza nacional y el gobierno de Ruckauf en la Provincia, o la gestión de Daniel Filmus en la Nación y Adriana Puiggrós representan ejemplos de esta segunda situación.

<sup>14</sup> A estas variables se suman ciertos rasgos de la institucionalidad política nacional y provincial, más favorables a este tipo de prácticas: la posibilidad que otorga la transferencia de recursos en forma de fondos coparticipables de condicionar su efectivización a la implementación de determinadas medidas, la ausencia de un poder legislativo fuerte que pueda ejercer controles sobre este tipo de situaciones, sumado a un sistema electoral que favorece la existencia de mayorías parlamentarias son algunos ejemplos.

con los sindicatos docentes provinciales. Su perfil más bien académico, sumado a su escasa experiencia en gestión pública, y su trayectoria política partidaria, dieron lugar a dinámicas de negociación particulares con las organizaciones gremiales. Si en el modelo anterior quien lideraba las negociaciones era el Director General, durante estos dos años –especialmente en aquellas oportunidades en las que el conflicto llegó a niveles más críticos– fue el Gobernador quien terminó encabezando dichas negociaciones. Esta característica parece haber afectado su legitimidad interna y externa, dando lugar por momentos a ofrecimientos cruzados desde otros sectores del Ejecutivo. Con el tiempo esta situación empezó a minar la confianza en los acuerdos y en última instancia contribuyó a aumentar el nivel de conflictividad sindical.

*5. La participación del SUTEBa en campos de acción extraeducativos dio lugar a “juegos entrelazados” que atravesaron las lógicas predominantes de la conflictividad sindical.*

La reconstrucción de la conflictividad sindical docente en la Provincia de Buenos Aires durante los últimos siete años reafirma lo planteado por la literatura actual acerca de la existencia de lógicas cíclicas en la aparición de los conflictos entre los sindicatos docentes bonaerenses y el Ejecutivo provincial, vinculadas tanto al ciclo lectivo como a los momentos preelectorales.

Ahora bien, el punto de interés aquí reside en la existencia de otros juegos a los que parecen responder los comportamientos de algunos actores sindicales, generados por su participación en arenas político-sindicales no educativas. Dicha participación da lugar a juegos entrecruzados que generarán nuevos incentivos, atravesando las lógicas cíclicas anteriormente mencionadas.

La existencia de este entrecruzamiento daría cuenta de la manera en que la complejidad del mapa sindical provincial opera sobre los comportamientos de los actores. De este modo, la pertenencia de los sindicatos bonaerenses a confederaciones o centrales sindicales más amplias ha permitido el tejido de alianzas con otros actores, llevando a algunos sindicatos a responder a intereses que exceden a los vinculados al sector educativo.

Estas estrategias aparecieron con mayor frecuencia e intensidad durante los momentos más graves de la crisis. Durante estos años se observa que el SUTEBa adopta estrategias conjuntas con otras organizaciones (Central de Trabajadores Argentinos [CTA], Corriente Clasista y Combativa [CCC], Federación de Tierra y Vivienda [FTV]), ampliando sus reivindicaciones hacia temáticas que trascienden las cuestiones específicamente educativas, como las consignas adoptadas en relación con el hambre y la pobreza, o consignas de carácter más ideológico, como el repudio a la visita de Paul O’Neill del Fondo Monetario Internacional (FMI).<sup>15</sup>

*6. La constitución de una alianza entre los sindicatos mayoritarios generó una reducción de los incentivos creados por la competencia intra e intersindical para la dirigencia sindical provincial.*

Las percepciones acerca del sentido de la conformación del Frente varían de acuerdo con cada actor. Dichas apreciaciones fluctúan entre quienes le otorgan un carácter coyuntural y quienes consideran que el Frente constituye una alianza permanente, producto de un reclamo histórico de las bases. En tal línea se encuentran básicamente los dirigentes de los sindicatos que lo integran.

Los datos analizados en este trabajo demuestran que el Frente atravesó distintas etapas. Lo que en un primer momento pareció haber surgido como una estrategia “inevitable” frente a la complejidad de las circunstancias que se atravesaban –casi como una estrategia de supervivencia

<sup>15</sup> Aun cuando hay varios factores que se suman para entender esta cuestión, ligados, por ejemplo, a la necesidad de obtener apoyo para sus acciones por parte de la opinión pública y de la sociedad en general, no debe desestimarse la mayor propensión de este sindicato a la implementación de este tipo de estrategias.

frente a la necesidad de mantenerse como organizaciones representantes del sector docente—, luego pareció convertirse en una estrategia que se percibió útil ante la posibilidad de obtener concesiones del gobierno. En un tercer momento, esta alianza sindical debe ser entendida como una estrategia que otorga ganancias diferenciales a cada sindicato, pero que supera la opción de actuar por separado.

Aun cuando la decisión de mantener el Frente más allá de las diferencias se tradujo en un desarrollo por momentos inestable —observado en un mayor acercamiento o distancia entre sus integrantes—, los incentivos generados por la posibilidad de sumar fuerzas y de obtener un mayor poder de negociación parecen haberla convertido en una alternativa más atractiva para las autoridades de ambos sindicatos mayoritarios frente a la alternativa de permanecer actuando por separado. En términos generales, la decisión de los sindicatos de conformar un Frente sindical parece haber reducido el efecto de la competencia intra e intersindical para el sector docente de la Provincia de Buenos Aires, especialmente a partir de su consolidación durante el año 2002. Los líderes sindicales decidieron, en cambio, priorizar los beneficios que surgieron por el hecho de permanecer juntos: la posibilidad de reducir el costo político de la movilización de los sindicatos frente al gobierno, ante un aparente consenso de la mayor parte del sector docente bonaerense. Como contraparte de ese efecto, termina siendo el gobierno quien paga el costo político en caso de no ceder al supuesto consenso, a sabiendas del impacto que tendrá un paro o una movilización del Frente en el universo de los docentes<sup>16</sup>, y en muchos casos, en el apoyo de la opinión pública. Los datos que se observan para la Provincia de Buenos Aires no permiten afirmar que esta competencia intersindical haya desaparecido por completo.

En síntesis, si bien la conformación del Frente redujo los efectos de la competencia intersindical, dos factores intervinieron en el modo particular en que este efecto se desencadenó en los hechos: 1) la necesidad de los líderes sindicales de conservar su identidad para no perder posiciones de poder, y 2) los incentivos generados por la variable político-partidaria hacia un mayor acercamiento con el gobierno. Así, los líderes sindicales se encontraron participando permanentemente en dos juegos en tensión: el frágil equilibrio entre un interés a corto plazo, o la necesidad de mantener el poder que otorga la legitimidad otorgada por sus representados, y un interés a largo plazo, dado por la posibilidad de mantenerse como interlocutor privilegiado ante las autoridades gubernamentales. A nivel nacional, las actitudes de acercamiento del Secretario General de CTERA, Hugo Yasky, a la gestión de Daniel Filmus (2003-2007) y la ausencia casi total de medidas de fuerza a lo largo de todo el período pueden ser entendidas como parte de este doble juego.

La conformación del Frente también parece haber reducido el efecto de la competencia por parte de organizaciones más pequeñas o seccionales opositoras. La presencia de un Frente Sindical que aglutina aproximadamente a la mitad de los docentes de la provincia, y que en cada medida logró convocar a porcentajes de la docencia del sector público que de acuerdo con lo declarado por las fuentes periodísticas relevadas, en la mayoría de los casos, superó el 80-85%, desdibuja el efecto que puede generar el accionar de otros sindicatos en los mayoritarios.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> En los últimos años se ha podido constatar que cada medida de fuerza tomada en conjunto logra un acatamiento mayor al 90% de los docentes cada vez que es el FGDB quien convoca. Esto toma una dimensión aún mayor si se considera que sólo alrededor del 50% de los docentes posee afiliación sindical.

<sup>17</sup> Esta última afirmación adquiere mayor sentido si se compara con otros contextos en los que el sindicalismo docente se encuentra mucho más fragmentado.

*7. Los estilos de liderazgo político de las autoridades sindicales y gubernamentales ejercen una influencia significativa sobre las estrategias adoptadas por estos actores, afectando la posibilidad de negociación entre las partes.*

Los estilos personales de liderazgo político parecen haberse constituido en factores clave de los rasgos que presenta la conflictividad sindical docente durante el período estudiado. Aun cuando estos actúan como uno entre varios componentes, los estilos personales y el posicionamiento ideológico de los líderes habrían otorgado un sello diferente a la manera en que cada organización enfrentaba los conflictos en las diferentes etapas. Al respecto pueden observarse los cambios que ocurrieron en el SUTEBA a partir del reemplazo del dirigente Hugo Yasky por Roberto Baradel al frente de la gestión. Las actitudes más confrontativas adoptadas por este último a partir de fines de 2003 y, posteriormente, su comportamiento frente a los espacios de negociación ejercieron un efecto sobre el nivel de conflictividad que otras variables no logran explicar.

Los estilos personales habrían contribuido, en última instancia, a dirigir los intereses de la organización y las estrategias que se considera que deberá adoptar.<sup>18</sup> La manera en que estos estilos influyen sobre los espacios de negociación representa uno de los puntos más relevantes respecto de esta dimensión. Una actitud confrontativa –tal como puede observarse en el SUTEBA en los últimos años– acompañada de la percepción del sentido que adquiere la negociación con el Estado y la posibilidad de establecer acuerdos torna muy difícil la posibilidad de pensar en una mayor institucionalización de estos espacios de negociación, a partir de la construcción de ciertos códigos compartidos.

Dos últimos puntos se señalan respecto de la influencia de los estilos personales en la conflictividad sindical. Por una parte –a diferencia de lo ocurrido en la década anterior–, la confluencia de ciertos estilos personales parece haber operado como facilitadora en la consolidación del Frente luego de 2001.<sup>19</sup> Por otra, también los estilos personales de las autoridades gubernamentales se presentan como componentes relevantes en la determinación del tipo de estrategias a adoptar por parte de los sindicatos. En este sentido, los estilos más dialoguistas de Mario Oporto y José O. Bordón pueden haber influido en la permanencia de estos canales de diálogo –aun durante los momentos más críticos–.

### **Hacia una mayor gobernabilidad**

Para finalizar se intenta avanzar sobre algunas reflexiones, interrogantes y propuestas en torno a la pregunta por cómo lograr mayores niveles de concertación y diálogo para el contexto analizado. En otras palabras, cómo alcanzar soluciones viables para que la relación entre sindicatos docentes y Estado no se convierta en un constante estancamiento de los sistemas educativos.

Tomando como base el análisis de Palamidessi y Legarralde (2006), se sintetizan algunas conclusiones generales sobre la situación actual, a la vez que se intentan esbozar algunas estrategias posibles, sobre las que habrá que seguir discutiendo en etapas posteriores.

Como se desprende del análisis, la Provincia de Buenos Aires no presenta un panorama demasiado alentador en términos de condiciones concretas que permiten avanzar hacia mayores

---

<sup>18</sup> A modo de ejemplo, un líder sindical que desea mantener la fidelidad de las bases afiliadas a la organización que lidera, o que desea no ser sustituido por dirigentes de otras líneas internas, considerará más conveniente adoptar determinadas estrategias que a otro líder pueden parecer completamente irracionales.

<sup>19</sup> Claramente la situación socioeconómica es el argumento que aparece con mayor frecuencia entre las causas de este hecho, pero los estilos personales parecen constituir un factor de peso, al predisponer una mayor apertura hacia la consolidación de un frente común.

grados de gobernabilidad de su sistema educativo. Al respecto puede destacarse cómo, a pesar de haber logrado un crecimiento sostenido de los niveles salariales docentes a lo largo de los últimos años (entre 2001 y 2008 los salarios docentes en la Provincia de Buenos Aires aumentaron en un 30% en términos reales)<sup>20</sup>, la conflictividad docente provincial se ha mantenido en niveles altos en relación con contextos similares.

Tanto en términos políticos como económicos, la presencia de factores exógenos y endógenos al sistema educativo (el efecto de la variable política y la manera en que ésta opera sobre el comportamiento de los actores, los estilos de liderazgo político, la pérdida permanente de poder adquisitivo de los salarios, la compleja situación que presenta la provincia argentina que mayor esfuerzo provincial realiza en educación<sup>21</sup>, y su situación respecto de los recursos obtenidos a partir de la Ley de Coparticipación Federal<sup>22</sup>, entre otros), han dificultado la construcción de consensos y acuerdos duraderos frente a actores pertenecientes a distintos espacios políticos.

Cabe entonces preguntarse: ¿cómo es posible alcanzar acuerdos a largo plazo en un contexto en el que se entremezclan intereses de tipo tan diverso?, ¿cómo lograr la confianza en el cumplimiento de acuerdos mínimos frente a la ausencia de códigos compartidos acerca del valor del diálogo y la negociación?, o ¿cómo es posible promover mayores niveles de participación y compromiso de ambas partes? Para finalizar se intentará avanzar sobre algunas posibles alternativas destinadas a contrarrestar la situación actual y favorecer mayores niveles de diálogo y concertación de intereses entre el Estado y las organizaciones sindicales docentes en la Provincia de Buenos Aires:

1. Avanzar en la consolidación de *espacios de participación sostenidos y abiertos* que incorporen nuevos temas en la agenda de discusión, además de las cuestiones salariales. La incorporación de la representación sindical docente en este tipo de espacios podrían contribuir, a su vez, a una mayor jerarquización de la docencia al otorgar una voz legítima a sus representantes, aun cuando en algunos casos estos espacios parezcan atentar contra tiempos y lógicas que otorgan mayor rédito político.
2. Acompañar las medidas de aumento gradual de los salarios, con *medidas de mejoramiento de las condiciones de trabajo* y otras que promuevan el acceso al consumo de bienes culturales contribuyendo a una mayor profesionalización y jerarquización de la tarea docente. Asimismo, los aumentos salariales deberán hacerse en términos adecuados que respeten la pirámide salarial y los componentes básicos del salario.
3. Dar *participación a todos los actores sindicales* cualquiera sea su pertenencia política, aun a riesgo de perder cierta afinidad política alcanzada con sectores específicos dentro del sindicalismo docente provincial, y las tradiciones y dinámicas de concertación y acuerdo. Entre otras cuestiones, esta decisión podría contribuir a minimizar la capacidad de veto que adquiere la multiplicidad de interlocutores sindicales, contenidos o no dentro del Frente Gremial Docente Bonaerense.

---

<sup>20</sup> Corresponde al promedio simple del salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con diez años de antigüedad, financiamiento provincial y nacional (incluye FONID [Fondo Nacional de Incentivo Docente] y Programa Nacional de Compensación Salarial Docente), (CIPPEC, 2010).

<sup>21</sup> El esfuerzo provincial realizado en educación se refiere al porcentaje que representa el gasto educativo sobre el gasto público total de la Provincia. Para el año 2007, este indicador alcanzaba el 38,5% del gasto provincial de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>22</sup> La Ley N°23548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales determina el porcentaje de recursos recaudados a partir de impuestos nacionales que recibirá cada Provincia de la Argentina. La Provincia de Buenos Aires pertenece al grupo de provincias más perjudicadas por la Ley de Coparticipación Federal. Esta situación da lugar a la paradoja por la cual siendo la provincia que mayor esfuerzo presupuestario realiza de todo el país, tiene salarios por debajo del promedio nacional (CIPPEC, 2007).

4. Conformar *equipos técnicos sólidos*, con instancias permanentes de trabajo que generen espacios de intercambio de información, de construcción de códigos y lenguaje compartidos, y de búsqueda de soluciones conjuntas ancladas en el compromiso asumido para alcanzar mayores niveles de calidad en la enseñanza.
5. Comprometer a los actores sindicales a que adopten *formatos alternativos de protesta*, distintos a las formas de confrontación tradicionales, que eviten la pérdida de días de clase.
6. Invitar a *otros actores* a los espacios anteriormente mencionados, como forma de lograr mayor apoyo y otorgar legitimidad a determinadas políticas de modo que no puedan ser fácilmente cuestionadas por quienes pueden sentir amenazados sus intereses particulares.
7. Aceptar el *costo de introducir temas que generan controversia* pero que son aceptados por amplios sectores del ámbito académico y político, como condición necesaria para avanzar hacia niveles de mayor calidad de los aprendizajes tales como la revisión y reformulación de la carrera profesional docente y la discusión sobre algún sistema de incentivos o evaluación del trabajo docente.

Estas son sólo algunas estrategias que podrían contribuir a avanzar en la dirección anteriormente planteada. Más allá de cuáles de estas se considere más apropiado adoptar en términos de su viabilidad, una cuota significativa de compromiso y grados de responsabilidad creciente por lo que sucede en el sistema por parte de todos los actores que lo conforman, para con quienes son sus principales destinatarios, serán el primer desafío a asumir.

## Referencias

- Acuña, C. (2007). "La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento" (con la colaboración de Mariana Chudnovsky), en Documento de Trabajo, CEPP [Centro de Estudios de las Políticas Públicas]. Buenos Aires, noviembre de 2007.
- Acuña, C. y Smith, W. (1994). "The Political Economy of Structural Adjustments. The Logic of Neoliberal Policy-Making, its Support and Opposition", en Smith, W., Acuña, C. H. y Gamarra E. (comps.). *Latin American Political Economy: Theoretical Perspectives in the Age of Neoliberal Reforms, North/South Center/Transaction*. New Brunswick, pp. 17-66.
- Acuña, C. y Repetto, F. (2001). *Marco de análisis de las políticas sociales. Proyecto sobre Políticas Sociales en América Latina*. BID-CEDI.
- Centro de Estudios para la nueva Mayoría, (2006). "Análisis cuantificado de los conflictos y medidas de fuerza protagonizados por las organizaciones sindicales docentes". Buenos Aires: DINIECE 2006, Censo Docente. Ministerio de Educación de la Nación.
- CIPPEC (2003). "Las Provincias Educativas", en Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas. Informe provincial n° 4, Provincia de Buenos Aires. (Informe elaborado por Juan Cruz Olmeda y Alejandra Cardini). Disponible en: <http://cippec.org/proyectoprovincias/buenosaires.html>
- Grindle, M. (2002). *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Nueva York: Princeton University Press.
- Murillo, M. V. (1999). "Recovering political dynamics: Teachers' unions and the decentralization of Education in Argentina and Mexico", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*; Spring 1999; 41, 1; Research Library, p. 31.
- Murillo, M. V. (2000). "Del Populismo al Neoliberalismo: sindicatos y reforma de Mercado en América Latina", en *Desarrollo Económico*, 158, vol. 40, julio-septiembre, Buenos Aires.

- Murillo, M. V. (2001). “Una aproximación al estudio del sindicalismo magisterial en América Latina”, en *Estudios Sociológicos*, 19, 55: 129-160. Disponible en: [http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art\\_8\\_725\\_4424.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art_8_725_4424.pdf)
- Murillo, M. V. y Ronconi, L. (2004). “Teachers’ Strikes in Argentina: Partisan Alignments and Public-sector Labor Relations, Studies”, en *Comparative International Development*, primavera de 2001, vol. 39, num. 1, pp.77-98.
- Palamidessi, M. (2003). “Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina”. PREAL, Documento N° 28, Buenos Aires.
- Palamidessi, M. y Legarralde, M. (2006). *Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo*. Banco Interamericano de Desarrollo [BID], Diálogo Regional de Política - Red de Educación.
- Repetto, F. (1998). “Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, N°12. México.
- Suárez, D. (2005). “Conflicto social y protesta docente en América Latina Estudio de caso: El conflicto docente en Argentina (1997-2003)”, en *Serie Ensayos e Investigaciones*, N° 4. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas [OLPED].
- Tsebelis, G. (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, CA: University of California Press, Cap. 5.

## Sobre la Autora

### Annie Mulcahy

Programa Escuelas del Bicentenario de la Provincia de Buenos Aires - Ministerio de Educación de la Nación

[anniemulcahy@gmail.com](mailto:anniemulcahy@gmail.com)

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Educación por la Universidad de San Andrés. Se desempeña como asesora de la Secretaría de Educación del Ministerio de Educación de la Nación.

---

archivos analíticos de políticas  
educativas

ISSN 1068-2341



Volumen 22 Número 111

24 de noviembre 2014

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Contribuya con comentarios y sugerencias en <http://epaa.info/wordpress/>. Por errores y sugerencias contacte a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa\_aape.

---

## archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editores: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés),  
**Alejandro Canales** (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

- Armando Alcántara Santuario** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México
- Claudio Almonacid** Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile
- Pilar Arnaiz Sánchez** Universidad de Murcia, España
- Xavier Besalú Costa** Universitat de Girona, España
- Jose Joaquin Brunner** Universidad Diego Portales, Chile
- Damián Canales Sánchez** Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México
- María Caridad García** Universidad Católica del Norte, Chile
- Raimundo Cuesta Fernández** IES Fray Luis de León, España
- Marco Antonio Delgado Fuentes** Universidad Iberoamericana, México
- Inés Dussel** DIE, Mexico
- Rafael Feito Alonso** Universidad Complutense de Madrid, España
- Pedro Flores Crespo** Universidad Iberoamericana, México
- Verónica García Martínez** Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México
- Francisco F. García Pérez** Universidad de Sevilla, España
- Edna Luna Serrano** Universidad Autónoma de Baja California, México
- Alma Maldonado** Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, México
- Alejandro Márquez Jiménez** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México
- José Felipe Martínez Fernández** University of California Los Angeles, USA
- Fanni Muñoz** Pontificia Universidad Católica de Perú
- Imanol Ordorika** Instituto de Investigaciones Economicas – UNAM, México
- Maria Cristina Parra Sandoval** Universidad de Zulia, Venezuela
- Miguel A. Pereyra** Universidad de Granada, España
- Monica Pini** Universidad Nacional de San Martín, Argentina
- Paula Razquin** UNESCO, Francia
- Ignacio Rivas Flores** Universidad de Málaga, España
- Daniel Schugurensky** Arizona State University
- Orlando Pulido Chaves** Universidad Pedagógica Nacional, Colombia
- José Gregorio Rodríguez** Universidad Nacional de Colombia
- Miriam Rodríguez Vargas** Universidad Autónoma de Tamaulipas, México
- Mario Rueda Beltrán** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México
- José Luis San Fabián Maroto** Universidad de Oviedo, España
- Yengny Marisol Silva Laya** Universidad Iberoamericana, México
- Aida Terrón Bañuelos** Universidad de Oviedo, España
- Jurjo Torres Santomé** Universidad de la Coruña, España
- Antoni Verger Planells** University of Amsterdam, Holanda
- Mario Yapu** Universidad Para la Investigación Estratégica, Bolivia

education policy analysis archives  
editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University) **Rick Mintrop**, (University of California, Berkeley) **Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

**Jessica Allen** University of Colorado, Boulder

**Gary Anderson** New York University

**Michael W. Apple** University of Wisconsin, Madison

**Angela Arzubiaga** Arizona State University

**David C. Berliner** Arizona State University

**Robert Bickel** Marshall University

**Henry Braun** Boston College

**Eric Camburn** University of Wisconsin, Madison

**Wendy C. Chi** University of Colorado, Boulder

**Casey Cobb** University of Connecticut

**Arnold Danzig** Arizona State University

**Antonia Darder** University of Illinois, Urbana-Champaign

**Linda Darling-Hammond** Stanford University

**Chad d'Entremont** Strategies for Children

**John Diamond** Harvard University

**Tara Donahue** Learning Point Associates

**Sherman Dorn** University of South Florida

**Christopher Joseph Frey** Bowling Green State University

**Melissa Lynn Freeman** Adams State College

**Amy Garrett Dikkers** University of Minnesota

**Gene V Glass** Arizona State University

**Ronald Glass** University of California, Santa Cruz

**Harvey Goldstein** Bristol University

**Jacob P. K. Gross** Indiana University

**Eric M. Haas** WestEd

**Kimberly Joy Howard** University of Southern California

**Aimee Howley** Ohio University

**Craig Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Maryland

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Christopher Lubienski** University of Illinois, Urbana-Champaign

**Sarah Lubienski** University of Illinois, Urbana-Champaign

**Samuel R. Lucas** University of California, Berkeley

**Maria Martinez-Coslo** University of Texas, Arlington

**William Mathis** University of Colorado, Boulder

**Tristan McCowan** Institute of Education, London

**Heinrich Mintrop** University of California, Berkeley

**Michele S. Moses** University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss** University of Melbourne

**Sharon Nichols** University of Texas, San Antonio

**Noga O'Connor** University of Iowa

**João Paraskveva** University of Massachusetts, Dartmouth

**Laurence Parker** University of Illinois, Urbana-Champaign

**Susan L. Robertson** Bristol University

**John Rogers** University of California, Los Angeles

**A. G. Rud** Purdue University

**Felicia C. Sanders** The Pennsylvania State University

**Janelle Scott** University of California, Berkeley

**Kimberly Scott** Arizona State University

**Dorothy Shipps** Baruch College/CUNY

**Maria Teresa Tatto** Michigan State University

**Larisa Warhol** University of Connecticut

**Cally Waite** Social Science Research Council

**John Weathers** University of Colorado, Colorado Springs

**Kevin Welner** University of Colorado, Boulder

**Ed Wiley** University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley** Arizona State University

**John Willinsky** Stanford University

**Kyo Yamashiro** University of California, Los Angeles

arquivos analíticos de políticas educativas  
conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)  
Editores Associados: **Rosa Maria Bueno Fisher** e **Luis A. Gandin**  
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

**Dalila Andrade de Oliveira** Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

**Paulo Carrano** Universidade Federal Fluminense, Brasil

**Alicia Maria Catalano de Bonamino** Pontificia Universidade Católica-Rio, Brasil

**Fabiana de Amorim Marcello** Universidade Luterana do Brasil, Canoas, Brasil

**Alexandre Fernandez Vaz** Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

**Gaudêncio Frigotto** Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

**Alfredo M Gomes** Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

**Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva** Universidade Federal de São Carlos, Brasil

**Nadja Herman** Pontificia Universidade Católica –Rio Grande do Sul, Brasil

**José Machado Pais** Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal

**Wenceslao Machado de Oliveira Jr.** Universidade Estadual de Campinas, Brasil

**Jefferson Mainardes** Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

**Luciano Mendes de Faria Filho** Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

**Lia Raquel Moreira Oliveira** Universidade do Minho, Portugal

**Belmira Oliveira Bueno** Universidade de São Paulo, Brasil

**Antônio Teodoro** Universidade Lusófona, Portugal

**Pia L. Wong** California State University Sacramento, U.S.A

**Sandra Regina Sales** Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Elba Siqueira Sá Barreto** Fundação Carlos Chagas, Brasil

**Manuela Terrasêca** Universidade do Porto, Portugal

**Robert Verhine** Universidade Federal da Bahia, Brasil

**Antônio A. S. Zuin** Universidade Federal de São Carlos, Brasil