



Escuela de  
Política y Gobierno  
EPyG\_UNSAM

## Doctorado en Ciencia Política

*Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.*

“¿Por qué cambian (o no) las instituciones?  
La evolución del régimen de contratación de los  
docentes de nivel medio en Argentina y Brasil  
(2003-2015)”

Candidato/ a Doctor/a: Julia Pérez Zorrilla

Correo electrónico: juliaperezzor@gmail.com

Director/a: Guillermina Tiramonti

Co-Director/a: Carlos Hugo Acuña

Lugar y Fecha: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 9 de noviembre de 2022

## Resumen

Con frecuencia sucede que instituciones ineficientes perduran en el tiempo, aun cuando los actores involucrados concuerdan en la importancia de promover determinados cambios. El régimen de contratación de los docentes de educación media constituye un ejemplo al respecto. Existe un consenso en la literatura educativa sobre la conveniencia de contratar a los profesores en base a cargos dentro de un único centro y remunerar el trabajo que realizan fuera del aula, frente a contratarlos exclusivamente en base a las horas cátedra que dictan en su disciplina. Sin embargo, este régimen laboral no siempre es adoptado, incluso cuando se dan condiciones favorables a que esto suceda.

Al respecto, entre 2003 y 2015, en Brasil y Argentina existieron gobiernos nacionales políticamente afines con el sindicalismo docente que, en un contexto de relativa bonanza económica, implementaron políticas expansivas en materia educativa y salarial. No obstante, mientras Brasil modificó el régimen de contratación docente a nivel nacional, exigiéndosele a los sistemas educativos subnacionales la reserva de al menos un tercio de la jornada laboral de los profesores para la realización de actividades extra aula, Argentina continuó contratando a sus profesores en base exclusivamente a las horas lectivas.

La presente investigación busca comprender por qué, ante contextos económicos favorables, frente a sindicatos docentes fortalecidos y partidos de izquierda de base sindical en el gobierno, se observan resultados distintos en términos de mantenimiento/cambio del régimen de contratación docente. Se argumenta que, bajo estas condiciones de alcance, se generan modificaciones a nivel nacional en el régimen de contratación cuando ello constituya una demanda prioritaria de la confederación sindical docente.

Para demostrarlo, se trianguló el método comparado entre casos con el análisis de *process tracing* intra-caso y se recolectó evidencia a partir de la realización de entrevistas semi-estructuradas a académicos, funcionarios gubernamentales y dirigentes sindicales de ambos países y del análisis de normas nacionales y subnacionales, proyectos de leyes, registros de debates parlamentarios, documentos de producción sindical y gubernamental y prensa escrita.

Finalmente, además de rastrear el proceso causal por el cual la existencia de una fuerte demanda sindical pro cambio produjo una modificación en el régimen de contratación docente, alterando aproximaciones deductivas e inductivas en los casos, se identificaron dos factores que condicionaron el lugar prioritario de esta demanda en la confederación sindical brasileña: la regulación subnacional del trabajo docente y el aprendizaje de su dirigencia.

## Agradecimientos

Muchas personas me ayudaron a realizar esta tesis.

Quisiera agradecerle a Guillermina Tiramonti, por acompañarme desde los inicios del doctorado, por apoyarme durante la realización de la tesis, por sus lecturas, por sus comentarios y por conformar equipos de trabajo estimulantes.

A Carlos Acuña, por haberme apoyado durante estos años con sus consejos, lecturas y comentarios. Por pedirme señales de vida cuando el trabajo se hacía cuesta arriba e impulsarme a seguir avanzando. Gracias.

Al equipo de investigación del programa Educación, Conocimiento y Sociedad de FLACSO Argentina, especialmente a Sandra Ziegler, Nancy Montes, Mariela Arroyo, Emilia di Piero, Sebastián Fuentes, Verónica Tobeña y Mariana Nóbile. Sus profundas reflexiones alrededor de la escuela secundaria me impulsaron a realizar esta investigación.

A mis amigas y compañeras de UNSAM. A Cecilia Rocha, Rocío Duarte y Viriginia Labiano, porque nuestro taller fue un doctorado aparte y contar con sus lecturas y comentarios fue fundamental para realizar esta tesis. También a Gabriela Marzonetto e Itatí Moreno, por sus lecturas, por sus consejos y por el apoyo constante a lo largo de todo el proceso.

A Bibiana Buenaventura, Liliana Monge, Emilia di Piero y Soledad Carretero, porque compartir tesis con ustedes lo hizo todo más fácil.

A mi madre y a sus amigas *gaúchas*, por ayudarme a realizar el trabajo de campo en Porto Alegre. A Andrea y Lalá, por ser tan generosas y abrirme las puertas de sus casas, a Rita y Dedé, por las charlas y contactos.

A Mariela Arroyo, por ayudarme en los inicios del trabajo de campo en Buenos Aires.

A todos los entrevistados, sin su ayuda hubiera sido imposible realizar esta tesis. Gracias por ayudarme a entender las políticas docentes de estos dos gigantes.

Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y al Centro Studi di Politica Internazionale, su financiamiento fue fundamental para poder realizar este trabajo.

Finalmente quisiera agradecerle a Alejandro, por su cariño y su paciencia a lo largo de estos años de tesis, a Malena, por ser increíble, y a mi familia, que siempre me alentó a terminar este trabajo.

# Índice

Introducción.....	1
<i>Sobre el régimen de contratación docente</i> .....	2
<i>La evolución reciente del régimen de contratación docente en Argentina y Brasil</i> .....	6
<i>Argumento</i> .....	9
<i>Estrategia metodológica</i> .....	11
<i>Estructura de la tesis</i> .....	13
Capítulo 1. Marco teórico .....	14
<i>El régimen de contratación docente: definiendo la variable dependiente</i> .....	14
<i>Factores que explican el cambio en los regímenes de contratación docente:     posibles respuestas de la literatura</i> .....	19
<i>Explicando el cambio en el régimen de contratación docente</i> .....	28
Capítulo 2. Marco metodológico.....	50
<i>Operacionalizando la variable dependiente</i> .....	51
<i>El estudio orientado a casos</i> .....	56
<i>La comparación controlada entre casos</i> .....	57
<i>El análisis intra-caso y el process tracing</i> .....	62
Capítulo 3. El régimen de contratación docente en Brasil: evolución reciente y antecedentes históricos.....	70
<i>El sistema educativo brasileño y la regulación del trabajo docente</i> .....	74
<i>La regulación de la contratación docente y su evolución reciente</i> .....	76
<i>La política de las políticas de contratación docente desde el retorno a la     democracia (1988-2002)</i> .....	85
<i>El escenario político para el cambio en la antesala del año 2003: Actores, preferencias,     alianzas y condiciones de factibilidad</i> .....	92
Capítulo 4. La política de las políticas de contratación docente durante los gobiernos del PT (2003-2015) y la demanda de cambio de la CNTE .....	96
<i>La política de las políticas de contratación docente durante los gobiernos del PT (2003-2015)</i> ....	97
<i>El papel secundario de la concentración del trabajo docente en la escena política</i> .....	108
<i>¿Por qué se modificó el régimen de contratación docente durante los gobiernos     del Partido de los Trabajadores?</i> .....	112
<i>Las preferencias de la CNTE frente al régimen de contratación</i> .....	118

<i>¿Por qué hicieron lo que hicieron? Los factores que llevaron a la CNTE a demandar un cambio en el régimen de contratación docente</i> .....	129
<b>Capítulo 5. El régimen de contratación docente en Argentina: evolución reciente y antecedentes históricos</b> .....	<b>133</b>
<i>Descripción del sistema educativo argentino y cambios en el régimen de contratación (2003-2015)</i> .....	135
<i>Antecedentes de las políticas de contratación docente en Argentina (1958-2002)</i> .....	151
<i>El escenario político para el cambio en la antesala del año 2003: Actores, preferencias, alianzas y condiciones de factibilidad</i> .....	166
<b>Capítulo 6. La política de las (no) políticas de contratación docente durante los gobiernos del Frente Para la Victoria (2003-2015) y la (no) demanda de cambio de CTERA</b> .....	<b>170</b>
<i>La política de la (no) política de contratación docente durante los gobiernos del FPV (2003-2015)</i> .....	171
<i>¿Por qué no se modificó el régimen de contratación durante los tres gobiernos del Frente Para la Victoria (2003-2015)?</i> .....	187
<i>Las preferencias de CTERA frente al cambio de régimen de contratación</i> .....	192
<i>Los factores que llevaron a CTERA a no priorizar a nivel nacional una demanda de reforma del régimen de contratación docente</i> .....	208
<b>Conclusiones: Las políticas de contratación docente en Argentina y Brasil (2003-2015) en perspectiva comparada</b> .....	<b>210</b>
<i>¿Por qué pasó lo que pasó?: El mantenimiento y el cambio del régimen de contratación docente en Argentina y Brasil (2003-2015)</i> .....	212
<i>¿Por qué hicieron lo que hicieron?: factores que condicionaron la preferencia sindical</i> .....	218
<i>Contribuciones a la teoría y posibles líneas de investigación</i> .....	228
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>233</b>
<b>Apéndices</b> .....	<b>270</b>

## Lista de tablas, gráficos y figuras

Tabla 1. Polos extremos del régimen de contratación: Cargo integral y Hora cátedra .....	19
Tabla 2. Valor que adoptan los polos extremos en la composición de la jornada laboral y la concentración del trabajo docente .....	52
Tabla 3. Valores asignados en la dimensión “composición de la jornada laboral” .....	54
Tabla 4. Valores asignados en las subdimensiones de la “concentración del trabajo docente” .....	55
Tabla 5. Características económicas e institucionales de Argentina y Brasil (2003-2015) .....	59
Tabla 6. Características de los principales actores participantes en la política laboral docente (2003-2015).....	59
Tabla 7. Mecanismo causal desagregado para el caso brasileño (2003-2015) según hipótesis, evidencia, fuente y tipo de test. ....	65
Tabla 8. Mecanismo causal desagregado para el caso argentino (2003-2015) según hipótesis, evidencia, fuente y tipo de test. ....	66
Tabla 9. Evolución del ordenamiento normativo que regula la jornada laboral en Brasil (1996-2015).....	77
Tabla 10. Evolución del porcentaje de la jornada laboral reservado al trabajo extra aula por estado.....	79
Tabla 11. Evolución del número de estados que respetan la regulación de la jornada docente (Ley N° 11.738) .....	80
Tabla 12. Porcentaje de docentes por número de escuelas en que dictan aula según nivel educativo.....	81
Tabla 13. Evolución del ordenamiento normativo que regula la concentración del trabajo docente en Brasil (1996-2015). ....	83
Tabla 14. Evolución del ordenamiento normativo que regula la jornada laboral en Argentina (2003-2015) .....	140
Tabla 15. Porcentaje de docentes de educación común pública por cantidad de establecimientos en los que dictan aula y por unidad de designación, según nivel educativo. ....	145
Tabla 16. Porcentaje de docentes de educación común pública por cantidad de horas asignadas, según nivel educativo.....	146

Tabla 17. Porcentaje de docentes de educación común pública por cantidad de horas asignadas, según nivel educativo.....	147
Tabla 18. Evolución del ordenamiento normativo que regula la concentración del trabajo docente en Argentina (2003-2015).....	148
Tabla 19. Concentración del trabajo docente y Remuneración de la jornada laboral. Argentina (1993-2015). .....	274
Tabla 20. Concentración del trabajo docente y remuneración de la jornada laboral. Brasil (1996-2015).....	274
Tabla 21. Evidencia recolectada del caso brasileño para probar el mecanismo causal.....	274
Tabla 22. Evidencia recolectada del caso argentino para probar el mecanismo causal .....	279
Gráfico 1. Evolución del régimen de contratación docente en Argentina (1993-2015) y Brasil (1996-2015).....	9
Gráfico 2. Evolución del gasto en educación como porcentaje del PBI en Brasil (2002-2015).....	72
Gráfico 3. Evolución del régimen de contratación docente en Brasil (1996-2015) .....	85
Gráfico 4. Evolución del gasto en educación como porcentaje del PBI en Argentina (2003-2015) .....	134
Gráfico 5. Evolución del régimen de contratación docente en Argentina (2003-2015).....	150
Figura 1. Conceptualización del régimen de contratación docente .....	17
Figura 2. Brasil (2003-2015). Operacionalización del mecanismo causal (entidad/actividad).....	63
Figura 3. Argentina (2003-2015). Operacionalización del mecanismo causal (entidad/actividad).....	64
Figura 4. Mecanismo teórico general para explicar el mantenimiento o el cambio de los regímenes de contratación en Argentina y Brasil (2003-2015).....	69

## **Introducción**

¿Cuáles son las razones que explican la implementación de distintas políticas públicas en contextos similares? ¿Por qué situaciones homogéneas, en términos de las variables que la literatura especializada identifica como determinantes, producen políticas contradictorias? La respuesta a esta interrogante resulta central, en general, para la comprensión de las políticas públicas y, en particular, para la identificación de factores insuficientemente valorados por la literatura en relación a su capacidad de influir en el derrotero de las políticas. La presente investigación lo aborda a partir del análisis de dos casos con importantes similitudes que, ante contextos similares, implementaron regímenes de contratación docente diversos.

En este sentido, la literatura en materia educativa ha señalado en diversas ocasiones que contratar a los docentes del nivel medio exclusivamente en función a las horas cátedra que dictan en su disciplina fomenta el agotamiento, la alta rotación y el ausentismo de los profesores, así como un menor compromiso con los centros educativos y con las trayectorias educativas de los estudiantes. Contrariamente, la contratación en base a un cargo que promueva la concentración del trabajo en un único establecimiento e incluya y remunere dentro de la jornada laboral tareas institucionales como planificar clases, corregir trabajos, trabajar en equipo o continuar su formación profesional resulta más beneficiosa tanto en términos educativos como laborales.

A pesar de ello, es posible advertir que, aun cuando el régimen de contratación basado en el cargo resulte en principio más conveniente para docentes y estudiantes, no siempre es adoptado. Incluso entre países que muestran situaciones sociopolíticas similares, ante coyunturas económicas que le dan factibilidad a un cambio de este tipo, frente a sindicatos docentes



fortalecidos y gobiernos de izquierda de base sindical, se observan resultados distintos en términos de mantenimiento/cambio del régimen de contratación docente.

En particular, entre los años 2003 y 2015, tanto en Argentina como en Brasil existieron gobiernos políticamente afines con las confederaciones nacionales de trabajadores de la educación que implementaron políticas expansivas en materia educativa y salarial. Sin embargo, mientras en Brasil se modificaron aspectos importantes del régimen de contratación docente a nivel nacional, exigiéndosele a los sistemas educativos subnacionales la reserva de al menos un tercio de la jornada laboral de los profesores para la realización de actividades extra aula, en Argentina se continúan contratando a los docentes del nivel medio en base exclusivamente a las horas lectivas. Ello lleva a preguntarse por qué, en contextos económicos favorables, con partidos de izquierda de base sindical en el gobierno y sindicatos fortalecidos, en un caso se modificó el régimen de contratación de los docentes del nivel medio mientras que en el otro se mantuvo estable en el tiempo.

El argumento principal de esta tesis sostiene que, bajo determinadas coyunturas históricas, los sindicatos docentes aumentan la capacidad de posicionar sus demandas en la agenda gubernamental. En estos casos, el lugar que las organizaciones sindicales le otorguen a ciertas temáticas dentro de su plataforma de reivindicaciones y las demandas prioritarias que formulen serán determinantes para comprender el rumbo de las políticas docentes y, entre ellas, del régimen de contratación.

## **Sobre el régimen de contratación docente**

Un amplio abanico de estudios en el campo educativo, especialmente aquellos abocados a analizar las condiciones laborales de los docentes, han destacado en numerosas ocasiones<sup>1</sup> el

---

<sup>1</sup> Algunos de las referencias al trabajo extra aula que realizan los docentes pueden encontrarse en Hargreaves 1994; Monlevade 2000; Cação 2001; Dibbon 2004; Tenti 2005; Terigi 2008; Klassen y Anderson 2009; González et. al.

conjunto de tareas que caracterizan el trabajo cotidiano de los profesores, además del dictado de su disciplina. Entre ellas se encuentran la preparación de clases, la evaluación de trabajos, el acompañamiento de las trayectorias estudiantiles, las reuniones con padres, la coordinación entre equipos docentes y directivos y el involucramiento y participación de los profesores en el proyecto pedagógico del centro educativo.

Sin embargo, si bien se espera que los docentes realicen dichas tareas, estas no siempre se encuentran explicitadas en la norma, ni tampoco se contemplan las condiciones materiales para que puedan llevarlas a cabo (Terigi 2008; González et. al. 2009; Perazza 2014; Mezzadra et. al. 2014; Rivas 2015; Pérez 2016; Arroyo y Pérez 2020). Una de las principales regulaciones que influye en la posibilidad material de realizarlas es el régimen de contratación docente (Terigi 2008; DGPE 2013; Perazza 2015), que en esta tesis se entiende como el conjunto de normas que regulan la organización de la jornada laboral, la carga horaria y la unidad de designación del puesto de trabajo.

El régimen de contratación se compone de dos dimensiones, la composición de la jornada laboral y la concentración del trabajo en el centro educativo, y tanto la regulación de la primera como de la segunda repercuten en la posibilidad de los docentes de poder cumplir con el conjunto de responsabilidades, previamente mencionadas, que se esperan de su trabajo. Sobre la composición de la jornada laboral, la literatura internacional ha demostrado que incrementar el tiempo reservado a la realización de tareas fuera del aula disminuye los niveles de estrés de los profesores e incrementa su satisfacción con el trabajo (Hargreaves 1994; Dibbon 2004; Klassen y Anderson 2009; Philipp y Kunter 2013). Asimismo, remunerar el trabajo extra aula repercute de manera positiva en la calidad educativa, al fomentar el aprendizaje continuo de los

---

2009; Wei et. al. 2009; Philipp y Kunter 2013; Unesco 2013; Ribeiro 2014; Perazza 2014; Rivas 2015; Pérez 2016; Arroyo y Pérez 2020; entre otros.

docentes, el trabajo colectivo entre ellos y el mayor involucramiento con el proyecto pedagógico del centro educativo y con las trayectorias de los estudiantes (Wei et. al 2009).

Sobre la concentración del trabajo en el centro educativo, la literatura regional ha destacado que la concurrencia a múltiples escuelas resulta desgastante y fomenta el estrés y el agotamiento de los trabajadores (Aguerrondo 1985; Monlevade 2000; Unesco 2013). En cuanto a las consecuencias pedagógicas, la fragmentación y el multiempleo facilitan el ausentismo de los profesores (Rama 1992; Jacinto y Terigi 2007); dificultan su pertenencia institucional, el trabajo cooperativo y el involucramiento con el proyecto pedagógico del centro educativo (Rama et. al. 1992; Aristimuño y Lasida 2003; Jacinto y Freites Frey 2004; Mezzadra et. al. 2014; Rivas 2015; Tiramonti 2015, Dirie y Pascual 2017); estimulan la fragmentación de curriculums ya fuertemente clasificados<sup>2</sup> (Terigi 2008; Ribeiro 2014) y entorpecen el acompañamiento de las trayectorias educativas de los estudiantes (Aguerrondo 1985; Rama 1992; Aristimuño y Lasida 2003; Ribeiro 2014).

A partir de lo anterior, es posible identificar dos tipos opuestos de régimen de contratación. Por un lado, un *régimen por cargo integral* en donde los profesores concentran una jornada de tiempo completo en un único centro educativo y, a partir de una concepción real del trabajo docente, se incluyen en su horario de trabajo las actividades que los profesores realizan cotidianamente fuera del salón de clases (Aguerrondo 1985; Terigi 2008, Gindin 2014; Mezzadra at. al. 2014; Rivas 2015; Perazza 2015). Y, por el otro, un *régimen de contratación basado en la hora cátedra*, en el que los profesores son contratados por hora y por asignatura, facilitando la acumulación de horas en distintos centros educativos (Rama 1992; Mezzadra et. al. 2014; Rivas 2015; Dirie y Pascual 2017). Al no ser contempladas en la jornada laboral ni en

---

<sup>2</sup> La clasificación en términos de Bernstein (1973) refiere al “grado de mantenimiento de fronteras entre los contenidos” (Bernstein 1973: 205). La clasificación fuerte remite a un currículo muy diferenciado y dividido en materias tradicionales; la clasificación débil remite a un currículo integrado en el que las fronteras entre las materias son frágiles (Sadovnik 2001).

el salario, en este segundo modelo, las actividades extra aula previamente mencionadas se asumen en el hogar (Aguerrondo 1985; Terigi 2008; Unesco 2013; Mezzadra et. al. 2014; Tiramonti 2015; Rivas 2015; Perazza 2015; Pérez 2016; Arroyo y Pérez 2020).

Estos suelen constituirse por un entramado de reglas cuya complejidad varía según el caso. Si bien existen algunos intentos de organizar la información a nivel regional (Vaillant y Rossel 2006; UNESCO 2013; Perazza 2014; Pérez 2016), no se encuentran estudios que sistematicen los regímenes de contratación de los docentes de nivel medio en América Latina. Aunque en muchos casos continúan siendo por hora cátedra y no se remunera el trabajo extra aula (Unesco 2013), la situación es bastante heterogénea (Terigi 2010; Perazza 2014; Pérez 2016).

Algunos países de la región cuentan con regímenes de contratación tendientes al cargo, como Chile, que reservaba un 25% de la jornada laboral al trabajo extra aula y en 2016 lo incrementó al 35% (Mizala y Schneider 2020); Colombia, que establece jornadas semanales de 40 horas<sup>3</sup>, de las cuales al menos 30 deben cumplirse dentro del establecimiento educativo y al menos 22 deben dedicarse al dictado de clases (García Reina 2013); o Ecuador, que tiene jornadas laborales de 40 horas por semana de las cuales 30 deben cumplirse dentro del centro educativo y al menos 22 deben dedicarse al trabajo frente a aula (LOEI 2011; Reglamento LOEI 2012).

Otros, como Costa Rica o Uruguay, remuneran una cantidad menor de horas extra aula, no proporcionales a la jornada laboral total. El primer caso remunera alrededor de 2,5 horas reloj semanales para el planeamiento si - y solo si - los docentes imparten 29 horas de clase o más a la semana (Cordero et al. 2013). El segundo remunera entre 45 minutos y tres horas reloj semanales, según las horas de clase dictadas, utilizadas exclusivamente para coordinar actividades en el centro educativo (Mancebo 2016; Pérez 2016). En ambos casos, los docentes

---

<sup>3</sup> Todas las horas fueron trasladadas a horas reloj de 60 minutos de duración para facilitar la comparación entre casos.

con mayor puntaje seleccionan donde ejercer sus horas de trabajo y pueden tener una carga horaria mínima de una hora cátedra semanal (Lentini 2019; Pérez 2016). Países como Paraguay (Vitar 2014), Nicaragua (Elvir 2006) o El Salvador (Barillas y Briones 2006) directamente no remuneran horas de trabajo fuera del salón de clases.

## **La evolución reciente del régimen de contratación docente en Argentina y**

### **Brasil**

A continuación, se caracterizan brevemente los regímenes de contratación vigentes en Brasil y Argentina y la evolución reciente que han atravesado, especialmente durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores y del Frente Para la Victoria.

En Brasil, en relación a la regulación de la jornada laboral, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional N° 9.394 de 1996 estableció que los estados y municipios debían reservar un porcentaje de la jornada al trabajo extra aula. Sin embargo, la norma no delimitó ese porcentaje (art.67 num.V). Un año más tarde, la resolución N°3 de 1997 expedida por la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación resolvió que los entes federados debían dedicar al menos un 20% de la jornada laboral docente al trabajo extra aula, pero, al no tener fuerza de ley, el mandato nunca fue obligatorio. Estas políticas nacionales repercutieron en modificaciones de los planes de carrera y estatutos que regulan el trabajo docente a nivel subnacional, pero algunos estados, y especialmente muchos municipios, continuaron sin contemplar siquiera un porcentaje mínimo para la realización de actividades extra clase (Dutra et. al. 2000). En el año 2008, bajo el gobierno de Luíz Inácio “Lula” da Silva, se promulgó la Ley del Piso Salarial Profesional Nacional N° 11.738 y se obligó por primera vez a todos los estados y municipios a reservar al menos un tercio de la jornada laboral a las tareas extra aula.

Por su parte, en relación a la concentración del trabajo docente, la unidad de designación para los profesores concursados de todas las entidades subnacionales es la asignatura asociada a un nivel educativo, que puede ser en el nivel medio la enseñanza fundamental superior (secundaria baja) o la enseñanza media (secundaria alta). A su vez, cuando los docentes concursan, ingresan de manera titular a la docencia adquiriendo un paquete de horas, que, aunque puede variar entre 12 y 40 según los estados, suele establecerse en una carga horaria mínima de 20 horas (Dutra et. al. 2000; Gutierrez et. al. 2013; Jacomini y Penna 2016).

Al conjugarse una asignación por asignatura vinculada al nivel y no a la división junto con una carga horaria mínima de tiempo parcial, los docentes concursados suelen concentrar al menos 20 horas semanales en un único centro educativo, a excepción de aquellos que dicten asignaturas de muy baja carga horaria. Asimismo, se ha promovido desde mediados de los años 90, a través de las resoluciones del Consejo Nacional de Educación (Res. 03/1997; Res. 02/2009), la creación en los estados y municipios de concursos de 40 horas, que conviven con los concursos de 20 horas (Dutra et. al 2000; Gindin 2014), y de la dedicación exclusiva en un único centro educativo. No obstante, y a diferencia de la regulación de la jornada laboral, este impulso no tiene carácter vinculante y no todos los entes subnacionales lo cumplen.

En relación a la composición de la jornada docente en Argentina, desde que se transfirieron la totalidad de las escuelas secundarias a las provincias<sup>4</sup> y se promulgó la Ley Federal de Educación N°24.195 en 1993 no ha existido una norma que regule la remuneración de la jornada a nivel nacional. Durante los años 2000, se reconoció el problema de la composición de la jornada de los docentes del nivel medio, especialmente en el marco de las resoluciones del Consejo Federal de Educación N°84 y N°88 del 2009<sup>5</sup>, expedidas bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. En ellas, si bien se menciona la utilidad de contar con horas

---

<sup>4</sup> Ley de Transferencia Educativa n° 24.049/1992.

<sup>5</sup> Ver anexo 1, num. 5 de la Res. 84/09 y anexo 1 num. 4.5 de la Res. 88/09.

institucionales que complementen las horas lectivas, no se les recomienda a las provincias contemplar una proporción de la jornada laboral para el trabajo extra aula. En consonancia con ello, hasta el año 2015 todas las provincias argentinas remuneraban a sus docentes exclusivamente por hora lectiva<sup>6</sup>.

Por su parte, la fragmentación del trabajo docente en el nivel medio se problematiza con mayor énfasis en la normativa nacional en el período 2003-2015<sup>7</sup> e incluso se plantea la necesidad de concentrar el trabajo de los profesores en la Ley de Educación Nacional N°26.206 de 2006. Sin embargo, su regulación tampoco ha variado de manera sustantiva desde la promulgación de la Ley Federal de Educación. La unidad de designación del trabajo se regula exclusivamente en el nivel subnacional y, hasta el 2015, en todas las provincias los docentes se designaban a una asignatura asociada a una división específica (como, por ejemplo, historia en el primer año del secundario) y no al nivel o al centro educativo<sup>8</sup>. Asimismo, la carga horaria mínima de contratación para los docentes titulares es de una hora y a nivel federal no se promueve normativamente ni la contratación por tiempo completo ni la figura de la dedicación exclusiva por centro educativo, como sí existe en el nivel superior.

A continuación, a partir de la construcción de un índice que conjuga criterios teóricos con el conocimiento sustantivo sobre los casos<sup>9</sup>, se ubica visualmente en el Gráfico 1 la evolución de Argentina (1993-2015) y Brasil (1996-2015) en las dos dimensiones que conforman al régimen de contratación docente: la composición de la jornada laboral y la concentración del trabajo.

---

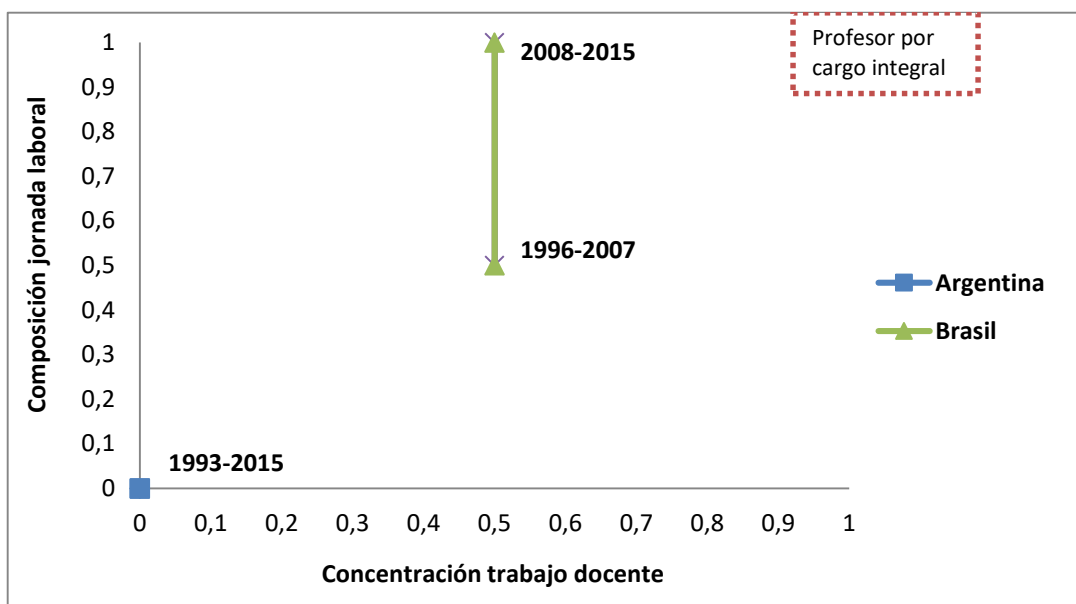
<sup>6</sup> Si bien se implementaron hasta esa fecha algunas políticas focalizadas de carácter nacional (como el Proyecto 13 o el Plan de Mejora Institucional) o provincial (como el “Régimen de profesores por cargo” en la CABA) donde se les remuneraba horas extra aula a algunos profesores, en ninguna provincia esas experiencias se habían generalizado hasta el año 2015.

<sup>7</sup> Ver art. 32 de Ley N° 26.206/06, y Res. 84/09 y 93/09 del Consejo Federal de Educación.

<sup>8</sup> Nuevamente, a excepción de algunas políticas focalizadas de carácter nacional (como el Proyecto 13) o provincial (como el “Régimen de profesores por cargo” en la CABA) donde se adjudicaron cargos constituidos por paquetes de horas de tiempo parcial asignados a centros educativos.

<sup>9</sup> La construcción del índice se desarrolla en profundidad en el primer apartado del capítulo dos y la asignación de valores dentro de los casos se especifica en los apéndices de esta tesis.

**Gráfico 1. Evolución del régimen de contratación docente en Argentina (1993-2015) y Brasil (1996-2015)**



**Fuente:** Elaboración propia

## Argumento

En esta tesis se argumenta que la principal diferencia que existió entre la evolución del régimen nacional de contratación docente en Brasil y Argentina entre el 2003 y el 2015 fue el lugar que ocupó esta temática dentro de la agenda de cada confederación sindical de trabajadores y la intensidad de la demanda por modificarlo. Se sostiene como hipótesis que, en contextos económicos favorables, ante partidos de izquierda de base sindical en el gobierno y sindicatos fortalecidos, se generan modificaciones a nivel nacional en el régimen de contratación de los docentes del nivel medio cuando ello constituye una demanda prioritaria de la confederación sindical docente.



De este modo, en Brasil, cuando el Partido de los Trabajadores asumió el poder bajo la presidencia de Luiz Inácio “Lula” da Silva, aumentó la capacidad de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) de posicionar sus principales demandas en la agenda pública y gubernamental. Habiendo resuelto discusiones históricas en la interna sindical, la CNTE le otorgó a esta temática un lugar prioritario en su agenda de reivindicaciones y logró persuadir al Poder Ejecutivo y a la legislatura para aprobar la Ley del Piso Salarial que regularía importantes aspectos del régimen de contratación a nivel nacional. Por su parte, la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) también vio incrementada su capacidad de presión cuando Néstor Kirchner asumió la presidencia y esta se mantuvo fuerte durante los gobiernos del Frente Para la Victoria. Sin embargo, no existió una fuerte demanda por modificar aspectos del régimen de contratación vigente que continuó manteniendo las principales características heredadas de mediados del siglo XX.

Además de contemplar el comportamiento distinto de los sindicatos docentes, a lo largo de la investigación se analiza el marco contextual en el que las confederaciones sindicales formularon sus preferencias, contemplando los legados de las políticas previas, la interacción entre el régimen de contratación y el resto de las normativas que conforman al régimen laboral docente y la postura de la dirigencia sindical y de las bases frente al régimen de contratación. Se identifican así dos factores que influyeron en el lugar que ocupó la demanda en la confederación sindical en los distintos casos - la regulación subnacional del trabajo docente y el aprendizaje de la confederación sindical - y se desarrollan en profundidad en los capítulos empíricos.

## **Estrategia metodológica**

Dadas las características de la pregunta de investigación, la misma se enmarcó en la tradición cualitativa de análisis (Mahoney y Goertz 2006). Se llevó a cabo un estudio orientado a casos, con un diseño explicativo, en el que se procuró generar y testear teoría. Para ello, se triangularon dos métodos de análisis, la comparación controlada entre casos y el trazo del proceso causal dentro de cada caso. El método comparado, en su versión de testeo de teoría, permitió, por un lado, controlar que la presencia del factor causal, la demanda de cambio del sindicato docente, redundara en el cambio del régimen de contratación nacional docente y su ausencia en el mantenimiento del mismo (Gerring y Cojocarú 2015; Beach y Pedersen 2016). Y, por el otro, construir una población causalmente homogénea delimitando las condiciones de alcance de nuestra teoría: países latinoamericanos que durante los años 2000 atravesaron coyunturas económicas favorables, fueron gobernados por partidos de izquierda de base laboral y contaban con sindicatos de profesores fortalecidos.

Para la selección de los casos, en base al método de la diferencia de Mill (1846), se identificaron dos casos similares que exhibían semejanzas en relación a las variables explicativas predominantes en la literatura (factibilidad fiscal; capacidad de presión de los sindicatos; alianza política entre el gobierno y los sindicatos; ideología de los gobiernos) y presentaban diferencias en términos de mantenimiento/cambio de los regímenes nacionales de contratación (Gerring y Cojocarú 2015). Entre el 2003 y el 2015, Brasil y Argentina atravesaron una coyuntura económica favorable y tuvieron gobiernos nacionales políticamente aliados con los sindicatos, que implementaron políticas expansivas en materia educativa y salarial. En cuanto a sus gremios docentes, ambos casos poseen una estructura sindical fragmentada, con una confederación federal hegemónica y similares tasas de sindicalización. Paralelamente,

presentan similitudes en cuanto a su extensión territorial, su estructura federal y la magnitud de su producto.

Por su parte, el análisis de *process tracing* dentro de cada caso permitió testear la hipótesis, evidenciando una conexión entre la causa y el efecto teorizados, al examinar el mecanismo causal que llevó a que, en el caso brasilero, la demanda del actor sindical desencadenara un cambio del régimen de contratación. Para ello, se desagregó dentro de cada caso las distintas partes constitutivas del mecanismo hipotetizado y se recolectó evidencia empírica que se cotejó con la teoría (Beach y Pedersen 2013). Pero, además, a través de distintas aproximaciones al campo en las que se conjugan momentos deductivos e inductivos (Bril et. al. 2017), se identificaron factores que posibilitaban o inhibían la formulación de la demanda pro cambio dentro de las confederaciones sindicales de cada uno de los casos.

Finalmente, en cuanto a las técnicas de recolección de datos, para describir y comparar los regímenes laborales de los docentes de nivel medio en ambos casos, se recurrió al análisis de documentos (textos constitucionales nacionales y subnacionales, leyes laborales y educativas nacionales y subnacionales, resoluciones de los Consejos Federales/Nacionales de Educación, decretos y ordenanzas nacionales y subnacionales) y se realizaron entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados. Para analizar las características de los actores involucrados en los procesos de regulación de los regímenes de contratación y reconstruir los procesos causales que llevaron a resultados disímiles en ambos casos, se combinaron el análisis bibliográfico, el análisis de documentos primarios (normas nacionales y subnacionales, proyectos de ley nacionales y subnacionales, versiones taquigráficas de debates parlamentarios, actas paritarias, artículos de prensa, páginas web sindicales, documentos de producción sindical y gubernamental) y la realización de entrevistas semi-estructuradas a académicos, funcionarios gubernamentales de los Ministerios de Educación nacionales y subnacionales, dirigentes sindicales nacionales y subnacionales y afiliados sindicales. Se realizaron 37 entrevistas semi-

estructuradas entre el segundo semestre de 2017 y el primer semestre de 2018 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y la ciudad de Porto Alegre.

## **Estructura de la tesis**

La presente tesis cuenta con ocho capítulos. En el segundo, se desarrolla el estado de la cuestión y el marco teórico que guía la investigación. En el tercero se describe la metodología utilizada. Seguidamente, se presenta el caso brasileño, describiendo en profundidad el funcionamiento de su régimen de contratación y analizando los antecedentes que caracterizaron a la política en estudio hasta el año 2003. En el quinto capítulo, se realiza el análisis intra-caso de Brasil y se desarrolla, de manera deductiva, el rastreo del proceso causal que llevó a que se produjeran los cambios en el régimen de contratación docente. Asimismo, se identifican factores que condicionaron el lugar que ocupó el cambio en el régimen de contratación docente dentro de la agenda sindical.

El sexto capítulo presenta el caso argentino y los antecedentes históricos que caracterizaron a la política de contratación docente en el país. En el séptimo, se analiza el mecanismo causal que llevó a que se realizaran ciertos cambios relevantes en las políticas docentes durante los gobiernos del Frente Para la Victoria, pero que no se modificara el régimen de contratación. Se identifican también elementos que inhibieron que el cambio de esta arena de política ocupase un lugar protagónico en la agenda sindical. Finalmente, en el octavo capítulo, se realiza el análisis comparado entre ambos casos y se abordan las conclusiones.

## **Capítulo 1. Marco teórico**

Luego de haber presentado el problema, en el presente capítulo se definen teóricamente los conceptos centrales de la investigación, se revisa la literatura relativa a la implementación de cambios en políticas laborales y educativas y se desarrolla en profundidad el argumento causal que guía esta tesis. De este modo, se explica qué se entiende por régimen de contratación docente, cuál es el papel de las demandas de los sindicatos a la hora de formular los cambios y qué factores van a condicionar a la agenda sindical en esta materia.

A continuación, se define en primer lugar la variable dependiente. Seguidamente, se analizan posibles respuestas de la literatura para explicar el cambio en los regímenes de contratación docente. En tercer lugar, se desarrolla el argumento causal sostenido en esta tesis, estableciendo las condiciones de alcance de la teoría y explicando por qué, bajo las mismas, las demandas de la confederación sindical constituyen un factor tan relevante para explicar el cambio del régimen de contratación. Por último, para complementar dicha explicación, se desarrollan dos factores que ayudan a comprender el lugar diferencial que puede ocupar la inclinación por el cambio dentro de la agenda sindical.

### **El régimen de contratación docente: definiendo la variable dependiente**

Antes de profundizar en el régimen de contratación, se define al régimen laboral docente como el conjunto de normas colectivas e individuales que regulan los derechos y los deberes de los trabajadores docentes. Las primeras son aquellas que regulan la organización sindical, la negociación colectiva y los conflictos colectivos (como el derecho a huelga) y las segundas son todas las normas que regulan las condiciones de trabajo, la jornada laboral, la estabilidad, las licencias o el régimen jubilatorio (Murillo 2005, 442). Entre las normas individuales, constituyen un subconjunto aquellas dirigidas específicamente a los docentes del sector público

que regulan la contratación, los requisitos de ingreso a la carrera docente, los mecanismos de ascenso, los modos de evaluación, las medidas disciplinarias, etc. Las reglas formales que regulan el trabajo docente se encuentran plasmadas en las Constituciones nacionales y subnacionales, en las leyes laborales y educativas nacionales y subnacionales y en las normas que regulan específicamente el trabajo de los profesores, como los estatutos docentes y los planes de carrera.

Por su parte, el régimen de contratación suele vincularse al modo en que la normativa define el puesto de trabajo docente. Este ha sido definido de variadas maneras en la literatura, algunas más abarcativas y otras más específicas (Arroyo y Pérez 2020). Martínez Bonafé (1999) lo define como el conjunto de condiciones económicas, sociales y culturales que regulan las prácticas de enseñanza del docente e inciden en la configuración del trabajo cotidiano en la escuela. Para González et. al. (2009, 24), constituye “qué hace el trabajador, cómo lo hace, qué condiciones materiales deben dársele para que lo pueda hacer y cuál es el sentido de ese puesto en relación a la organización del conjunto de los procesos de trabajo”. A continuación, se toma la definición de Rivas (2015) que refiere al puesto de trabajo como “las tareas específicas que debe realizar un docente de acuerdo con su horario y condiciones laborales” (Rivas 2015, 21).

Entre las normas que regulan el puesto de trabajo docente y delimitan las condiciones materiales del ejercicio de la docencia se encuentra el régimen de contratación (Terigi 2008; DGPE 2013; Perazza 2015). Para referirse al mismo, la literatura brasileña ha problematizado más el término jornada laboral (Monlevade 2000; Dutra Jr. et. al. 2000; Caçõ 2001; Mello 2010; Alves y Pinto 2011; Vieira 2012; Ribeiro 2014; Gindin 2014) y la argentina frecuentemente ha discutido el modo de designación de los docentes (Aguerrondo 1985; Hillert et. al. 2002; Terigi 2008; DGPE 2013; Perazza 2015; Tiramonti 2015). En adelante se considera que centrarse exclusivamente en la jornada laboral podría limitar el objeto de investigación a la remuneración

del trabajo extra aula y no considerar la conciliación entre la jornada y un único local de trabajo (Cação 2001). Asimismo, aludir específicamente al modo de designación podría centrar el análisis más en la unidad de designación del trabajo que en la composición de la jornada laboral. Por ello, para contemplar ambos aspectos, se opta por el término régimen de contratación, también utilizado en la literatura (Terigi 2008; DGPE 2013; Dirié y Pascual 2017), definido como el *conjunto de normas que regulan la organización de la jornada laboral, la carga horaria y la unidad de designación del puesto de trabajo*.

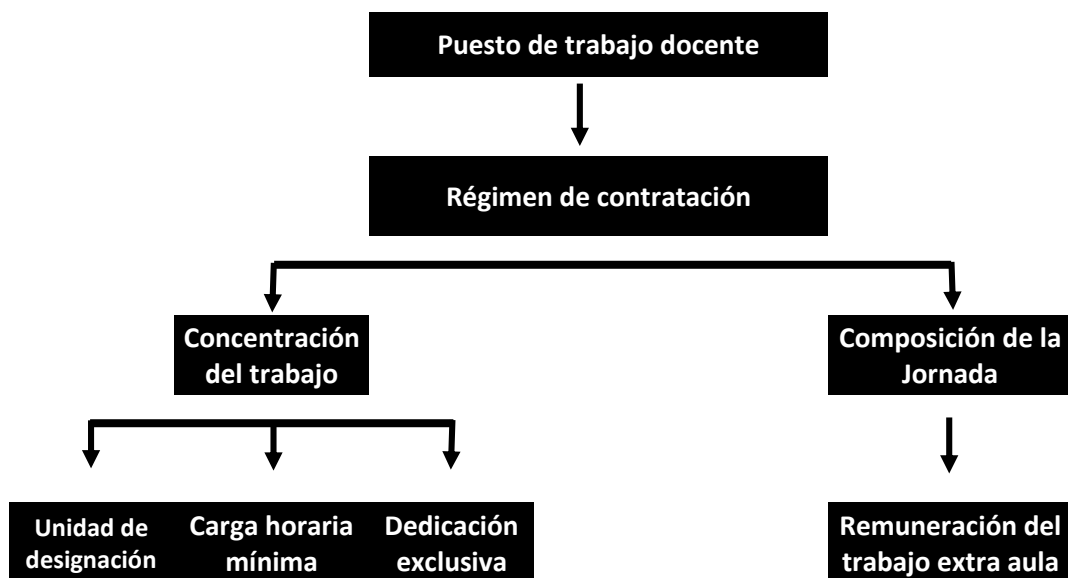
Dos dimensiones conforman al régimen de contratación, la composición de la jornada laboral y la concentración del trabajo en el centro educativo, y ambas constituyen condiciones necesarias para que los docentes puedan cumplir con el conjunto de responsabilidades que se esperan de su trabajo. Por un lado, la composición de la jornada laboral puede oscilar entre la remuneración exclusiva del trabajo realizado frente alumnos durante el dictado de cada asignatura y la remuneración del conjunto de tareas lectivas y no lectivas que componen al trabajo docente, reservando un alto porcentaje de la jornada laboral para el trabajo extra aula.

Por el otro, el grado de concentración del trabajo en un centro educativo puede oscilar entre un docente que trabaje toda su jornada en un único centro y uno que la fragmente en varios establecimientos. Tanto la designación del trabajo a un centro educativo, como la contratación por un paquete de horas y la figura de la dedicación exclusiva estimulan la concentración del trabajo en una única escuela.

Tres subdimensiones componen a la concentración del trabajo docente. En primer lugar, la unidad de designación del puesto de trabajo, que pueden ser una asignatura y división determinadas, cuando el contrato de trabajo del docente se vincule exclusivamente a su disciplina en un curso (por ejemplo, un docente de historia en el primer año del secundario básico), una asignatura y nivel determinados, cuando el contrato se vincule a su disciplina en

un nivel educativo (por ejemplo, un docente de historia del secundario básico), o el centro educativo, cuando las horas del docente se encuentren vinculadas a una escuela en particular. En segundo lugar, la carga horaria mínima de la contratación, que puede ser una hora o un conjunto mínimo de horas. Y, en tercer lugar, la exclusividad en el cargo, que imposibilita tomar más horas en otros centros escolares. Tanto la designación del trabajo a un centro educativo, como la contratación por un paquete de horas y la figura de la dedicación exclusiva estimulan la concentración del trabajo en una única escuela.

**Figura 1. Conceptualización del régimen de contratación docente**



**Fuente:** Elaboración propia

De este modo, conjugando ambas dimensiones, el régimen de contratación puede oscilar entre dos polos opuestos, estructurándose en base al cargo integral o a la hora cátedra. El *régimen por cargo integral* es de tiempo completo y de dedicación exclusiva, por lo que los docentes concentran todas sus tareas en un único centro educativo (Monlevade 2000; Caçao 2001; Alves



y Pinto 2011; Gindin 2014; Ribeiro 2014) y la unidad de designación del trabajo no es la hora cátedra en una disciplina y en una división dada sino el centro educativo (Aguerrondo 1985; Terigi 2008; DGPE 2013; Perazza 2015). Este régimen de contratación incluye las actividades que los profesores realizan cotidianamente no frente a alumnos y un importante porcentaje de la jornada de trabajo se dedica a esas tareas que son remuneradas de manera equivalente a las horas frente a alumnos (Gindin 2014; Ribeiro 2014; Mezzadra et. al. 2014; Perazza 2015; Rivas 2015).

Contrariamente, el *régimen de contratación basado en la hora cátedra* contrata a los docentes por hora dictada en una asignatura en particular, en un turno específico y en una división determinada (Aguerrondo 1985; Rama et. al. 1992; Terigi 2008; Mezzadra et. al. 2014; Rivas 2015; Dirie y Pascual 2017). Se corresponde con una concepción del puesto de trabajo docente que excluye cualquier referencia a las tareas institucionales externas al aula de clases, por lo que solamente se remunera su trabajo frente a alumnos (Pérez 2016).

A continuación, la Tabla 1 sintetiza los dos polos extremos<sup>10</sup> entre los que puede oscilar el régimen de contratación en los distintos casos. Entre ambos, es posible encontrar casos híbridos de distinto tipo, que combinen una alta concentración del trabajo docente pero no remuneren el trabajo docente o tengan una concentración baja del trabajo docente y dediquen un amplio porcentaje de la jornada laboral para el trabajo extra aula.

---

<sup>10</sup> Se opta por hablar de polos extremos y no de tipos ideales porque, en la práctica, los regímenes de contratación nacionales no solamente pueden acercarse a ambos polos, sino que efectivamente pueden adoptar ambos valores, el de cargo integral u hora cátedra (Goertz 2006). De hecho, uno de los dos casos analizados adopta un valor extremo durante todo el período de estudio.

**Tabla 1. Polos extremos del régimen de contratación: Cargo integral y Hora cátedra**

Régimen de contratación		Cargo Integral	Hora cátedra
Composición jornada laboral		Alto porcentaje de la jornada reservado al trabajo extra aula	No se remunera el trabajo extra aula
Concentración del trabajo	Carga horaria mínima	40 horas	Una hora
	Unidad de designación	Centro educativo	Asignatura
	Dedicación exclusiva	Sí	No

**Fuente:** Elaboración propia

### **Factores que explican el cambio en los regímenes de contratación docente: posibles respuestas de la literatura**

A continuación, habiendo definido el régimen de contratación docente, se busca comprender por qué en uno de los dos casos de estudio se modificó mientras que en el otro se mantuvo estable en el tiempo. Para ello, se analizan distintas respuestas provistas por la literatura que expliquen por qué se modifican o no los regímenes de contratación docente.

Al respecto, diversos estudios regionales sobre políticas docentes han comparado los sistemas de formación, las carreras docentes y las condiciones de trabajo de los profesores (Vaillant 2004; Tenti 2005; Terigi 2010; Unesco 2013; OEI 2013; entre otros), pero no se observan trabajos que comparen de forma sistemática los regímenes de contratación, los momentos en que estos han sufrido modificaciones, ni los causantes de las mismas (Perazza 2014<sup>11</sup>). Por su parte, la literatura relativa a la implementación de cambios en políticas públicas, educativas y laborales sugiere contemplar algunos factores.

<sup>11</sup> El estudio coordinado por Perazza (2014) sobre la normativa de los sistemas de formación docente del Mercosur menciona los distintos modos de contratación de los docentes en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Entre ellos, se ha identificado a las oleadas internacionales reformistas, materializadas en las recomendaciones de las agencias internacionales de cooperación y en los préstamos de los bancos internacionales, como impulsoras de las políticas económicas pro mercado (Teichman 2001), la flexibilización del mercado de trabajo (Lloyd y Weissman 2001; Anner y Caraway 2010) y las reformas educativas (Corrales 1998; Gajardo 1999, Kaufman y Nelson 2005; Ruiz 2009) producidas en América Latina en los años noventa. Una década más tarde, la coyuntura internacional marcada por los altos precios de los *commodities* posibilitó la disminución del crédito externo y de las condicionalidades impuestas por los organismos internacionales, fortaleciendo el poder de decisión de los gobiernos regionales en el rumbo de sus políticas públicas (Murillo, Oliveros y Vaishnav 2011; Campello 2014). De este modo, no se observa en el período una agenda reformista que haya generado presiones de tal envergadura ni en el campo de las políticas laborales (Carneiro 2017) ni en el de las educativas (Bentancur 2008; Mizala y Schneider 2020).

Al igual que las organizaciones internacionales de financiamiento, durante los años noventa, los tecnócratas o especialistas - expertos altamente calificados, externos a la burocracia estatal tradicional - jugaron un papel protagónico en la formulación e implementación de políticas públicas y promovieron reformas en diversas áreas como la económica (Van Dijck 1998; Schneider 1998), la laboral (Murillo 2005) y la educativa (Corrales 1998; Kaufman y Nelson 2005; Grindle 2004; Braslavsky y Cosse, 2006; Acuña y Chudnovsky 2007). Sin embargo, como señala Schneider (1998), estos actores carecen de una fuente de poder independiente, a diferencia de los políticos que obtienen apoyo de sus votos, los sindicalistas de las bases de trabajadores o los empresarios del capital económico.

Durante la última década del siglo pasado el poder de decisión de estos técnicos se vio fortalecido tanto por la mala coyuntura económica de la región y la situación fiscal crítica de los Estados latinoamericanos (Schneider 1998), como por la fuerte influencia de los organismos

multilaterales de crédito en las políticas domésticas (Van Dijck 1998). La ausencia de estos factores en los años 2000 no impide que los especialistas jueguen un papel importante en la política laboral docente, de hecho, en algunos países de la región continuaron teniéndolo (D’Avenia 2016; Mizala y Schneider 2020). Sin embargo, este papel dependerá en mayor medida de la voluntad de los gobiernos nacionales, que deberán ubicarlos en posiciones decisorias dentro del Estado y brindarles un fuerte respaldo político (Schneider et. al. 2019; Mizala y Schneider 2020).

En relación a lo anterior, para abordar la pregunta de investigación es necesario considerar los incentivos y constreñimientos económicos de los países. Si bien este factor no explica por sí mismo la realización de un cambio en el régimen de contratación docente, podría constituir una condición necesaria para llevarlo a cabo. Así, en correspondencia con los estudios que demostraron las restricciones que la mala salud fiscal de los países latinoamericanos imponía en las opciones políticas de los presidentes en la década del 90 (Pinheiro y Schneider 1994; Haggard y Kaufman 2008; Campello 2014), investigaciones recientes han evidenciado cómo la coyuntura macroeconómica y fiscal favorable en América Latina en la década del 2000 ha permitido la implementación de políticas expansivas y redistributivas (Fishlow 2006; Murillo, Oliveros y Vaishnav 2011; Blanco y Grier 2013; Campello 2014). Al respecto, los años de estudio se enmarcan en este período de crecimiento regional en el que las economías de Brasil y Argentina fueron protagonistas del “boom” económico, atravesando una holgada situación fiscal (Cepal 2007; Cepal 2010).

La posibilidad de implementar modificaciones en los regímenes de contratación docente podría responder a las restricciones que las instituciones nacionales imponen para implementar cambios. En este sentido, la literatura relativa a los vetos institucionales destaca cómo un desacuerdo entre el Poder Ejecutivo y Legislativo puede generar un bloqueo en la formulación de políticas (Cox y McCubbins 2001; Tsebelis, 2002). De hecho, en su investigación Carneiro

(2017) da cuenta de cómo la ausencia de mayorías legislativas para el partido de gobierno dificulta la aprobación de reformas laborales ambiciosas. Algunas instituciones, como el bicameralismo, pueden incrementar el número de actores de veto y fomentar el statu quo en las políticas (Tsebelis 2002), aunque, como en la mayoría de los países federales y latinoamericanos, tanto Argentina como Brasil tienen legislaturas bicamerales (Scartascini 2011).

Las reglas electorales también pueden influenciar las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso. Sistemas proporcionales y distritos multinominales fomentan un incremento en el número efectivo de partidos y sistemas de listas abiertas desestimulan la disciplina partidaria (Mainwaring y Shugart 1997; Cox y McCubbins 2001). Así, sistemas de partidos altamente fragmentados dificultan las posibilidades de alcanzar la mayoría parlamentaria y complejizan las relaciones entre ambos poderes del Estado, al incrementar los costos de transacción para la votación de leyes (Scartascini 2011). Específicamente, Ansell (2010) demuestra cómo los sistemas electorales proporcionales disminuyen la capacidad de los partidos en el gobierno de hacer grandes cambios en materia educativa y debilitan la correlación entre la presencia de gobiernos de izquierda y un mayor gasto educativo. En este sentido, como destacan Etchemendy y Garay (2011), durante sus gobiernos, Luiz Inácio “Lula” da Silva se encontró más limitado por los partidos de la oposición en ambas Cámaras que Néstor y Cristina Kirchner, por lo que la implementación de políticas más radicales en términos de gasto y redistribución fue más difícil en Brasil que en Argentina.

En la misma línea de análisis, la forma de gobierno también puede influir en el rumbo de las políticas nacionales. En regímenes federales, las autoridades subnacionales pueden constituir importantes puntos de veto, al responder a intereses particulares y locales (Tsebelis 2002; Scartascini 2011). Ejemplo de ello fue la resistencia manifestada por las autoridades subnacionales durante los años noventa, ante las políticas de descentralización de los sistemas

educativos latinoamericanos (Kaufman y Nelson 2005; Navarro 2006). A su vez, los arreglos fiscales que definen los modos de tributación, gasto y transferencias entre niveles de gobierno deben ser considerados, particularmente al analizar los regímenes de contratación de los docentes (Scartascini 2011).

Al respecto, si bien Argentina y Brasil son países federales, la relación que se genera entre las autoridades subnacionales y nacionales y el poder político de los gobernadores puede ser muy distinta entre los casos (Llanos 2003; Scartascini 2011; González 2016) y ha variado sustancialmente en el tiempo (Falleti 2010; González 2016). En el período de análisis en cuestión, se ha destacado en ambos un fortalecimiento del poder presidencial frente a los gobiernos subnacionales en un contexto de superávit fiscal (Sénen González 2008; González 2016). Ello se ha reflejado en la política educativa y salarial docente de los dos países, al fortalecerse el papel de los Ministerios de Educación y los Consejos Federales de Educación, incrementarse los fondos nacionales transferidos a las provincias para financiar los salarios docentes y centralizarse la negociación salarial (Morduchowicz 2008; Sénen González 2008; Etchemendy y Garay 2011; Gindin 2014; Fonseca 2017).

En un contexto de superávit fiscal y fortalecimiento del poder central, la implementación de una nueva regulación del régimen de contratación docente, como el pautado por la Ley de Piso Salarial, podría responder a un cambio en la orientación ideológica del gobierno (Vieira 2012). Diversas investigaciones han dado cuenta de la influencia de la ideología de los partidos en el rumbo de las políticas públicas, educativas y laborales. Así, los gobiernos situados más a la izquierda del espectro político tenderían a realizar políticas más redistributivas, fomentar una mayor regulación del mercado de trabajo e incrementar el gasto público educativo (Boix 1998; Weyland, Madrid y Hunter 2010; Ansell 2010; Levitsky y Roberts 2011; Huber y Stephens 2012).

De hecho, en relación a la política laboral docente, se observa para ambos casos un incremento en los salarios docentes en el período 2003 - 2015 (De Souza y Barbosa 2011; Bezem, Mezzadra y Rivas 2012), lo cual sería consistente con la hipótesis estructural-económica y con la ideológica. Sin embargo, si bien este giro a la izquierda podría explicar el cambio realizado en Brasil, no podría decirse que el gobierno del Partido de los Trabajadores se encontrara más a la izquierda que los gobiernos del Frente Para la Victoria. Por el contrario, diversos estudios que han analizado el grado de radicalismo de los gobiernos de izquierda en la región han ubicado a los gobiernos del PT como más moderados que los de Néstor y Cristina Kirchner (Weyland 2010; Etchemendy y Garay 2011).

Complementando el factor ideológico, Pribble (2013) sostiene que la organización partidaria, entendida como la fuerza del vínculo entre las élites y sus bases, influencia el rumbo de las políticas sociales, al definir el grado de autonomía que gozan las élites para diseñar reformas que amplíen derechos en América Latina. En el mismo sentido, investigaciones destacan que a la hora de analizar reformas en el mercado de trabajo en el marco del “giro a la izquierda” latinoamericano, el tipo de relación que tengan los gobiernos con el actor sindical constituye un mejor indicador del rumbo de las políticas laborales que el grado de radicalismo de la izquierda en el gobierno (Cook y Bazler 2013; Carneiro 2017). Para Cook y Bazler (2013), los gobiernos del FPV en Argentina, el PT en Brasil y el Frente Amplio en Uruguay, a diferencia de la Concertación chilena, fortalecieron el poder sindical e implementaron políticas laborales que se diferenciaron drásticamente de las implementadas en la década del noventa. Estos autores consideran que, al fortalecerse la autonomía de los sindicatos, las nuevas relaciones entre el Estado y los sindicatos se distanciaron de los procesos de cooptación característicos de los gobiernos populistas del pasado. Retomando los aportes de ambos trabajos, Carneiro (2017) destaca el peso de la organización partidaria y los nexos del partido de gobierno con la

organización sindical para explicar las diferencias entre las políticas laborales implementadas en gobiernos de izquierda latinoamericanos.

Desde esta línea argumental, gobiernos que han buscado el apoyo electoral en los trabajadores organizados, como el PT o el FPV, deberían tener reformas laborales más beneficiosas para los sindicatos docentes que izquierdas más radicales que no tuvieran vínculos tan estrechos con el movimiento sindical. Así, los gobiernos del FPV fortalecieron a los sindicatos con políticas laborales favorables a sus intereses reactivando la negociación colectiva, aumentando los salarios y realizando reformas laborales y en el sistema de pensiones (Etchemendy y Garay 2011; Sénen González 2011). En relación a los sindicatos docentes, existió un fuerte acercamiento entre la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y el Ministerio de Educación de la Nación que se reflejó en el proceso de elaboración y en los contenidos de las distintas normas sancionadas en el período 2003 - 2015, entre las que se destacan la Ley de Financiamiento Educativo y la nueva Ley de Educación Nacional (Palamidessi 2007; Sénen González 2008; Ruiz 2009).

Por su parte, el PT ha tenido lazos históricamente sólidos con la Central Única de Trabajadores (CUT). Entre los militantes de la CUT, el PT ha sido la fuerza política predominante y buena parte de los cuadros del partido provienen del movimiento sindical, como lo refleja el origen sindicalista de su principal líder (Keck 1992; Araujo y Oliveira 2011). Algunos autores dan cuenta de un debilitamiento del vínculo entre las élites partidarias y las bases a partir de finales de los 90 (Kingstone y Ponce 2010; Hunter 2011) que puede reflejarse en algunas áreas de políticas más que en otras (Pribble 2013). Pero la fuerte presencia de cuadros sindicales al mando de Ministerios o en cargos de confianza del gobierno, dan cuenta de la estrecha relación entre ambas organizaciones (Araujo y Oliveira 2011). La política laboral docente, por el débil peso de otros actores como los empresarios o los beneficiarios de la política educativa,



constituye una de las áreas donde los partidos con base sindical tendrán mayores dificultades para implementar políticas contrarias a los intereses de los gremios docentes. Específicamente, la relación entre la Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) y el gobierno del PT parecería haber sido sólida en el período, como lo refleja el nombramiento de cuadros sindicales en el Ministerio de Educación (Fontoura, Gindin y Gentili 2009).

En consistencia con lo anterior, la importancia de analizar al actor sindical para comprender el rumbo de las políticas latinoamericanas ha sido destacada tanto por la literatura que ha estudiado la implementación de reformas educativas (Corrales, 1998; Murillo 1999; Tiramonti 2001; Grindle 2004; Kaufman y Nelson 2005; Braslavsky y Cosse 2006; Navarro 2006; Bruns y Luque 2015; Bruns y Schneider 2016; Moe y Wiborg 2017) como laborales (Madrid 2003; Etchemendy 2004; Murillo 2005; Cook y Bazler 2013; Carneiro 2017). Entendiendo que los sindicatos docentes buscan incrementar los salarios y mejorar las condiciones de trabajo de sus afiliados, sería de esperar que un movimiento sindical más fuerte tuviese mayor capacidad de lograr un régimen de contratación docente más beneficioso para sus afiliados.

La fortaleza de los sindicatos docentes puede variar en función a la posesión de vínculos privilegiados con un partido político aliado (Streeck y Hassel 2003; Moe 2011; Bruns y Luque 2015). Si bien una alianza con un partido de la oposición puede fortalecer su capacidad de vetar la implementación de reformas a las que se oponen (Corrales 1998), su poder se incrementa aún más cuando constituyen alianzas con partidos en el gobierno (Etchemendy 2004; Murillo 2005; Bruns y Luque 2015; Carneiro 2017). Esta también puede provenir de su propio poder de negociación y su capacidad de desarrollar huelgas y manifestaciones (Streeck y Hassel 2003; Bruns y Luque 2015) que será mayor cuando exista un alto grado de sindicalización del sector (McGuire 1999; Bruns y Luque 2015) o una baja fragmentación externa del movimiento sindical (Corrales 1998; Murillo 2001; Bruns y Luque 2015). En relación a los gremios docentes de Brasil y Argentina en el período 2003-2015, además de la previamente mencionada alianza

con los partidos en los gobiernos nacionales, ambos casos poseen una estructura sindical fragmentada, con una confederación federal hegemónica y similares tasas de sindicalización y movilización de sus agremiados (CEPP 2008; Unesco 2013).

El impacto del actor sindical dependerá, no solamente de su poder de presión, sino también de sus preferencias frente a la política en cuestión. Madrid (2003) agrega que la voluntad de ejercer su capacidad de presión dependerá de cómo la política a reformar afecte, especialmente, a su dirigencia. Al respecto, Gindin (2008) señala que cuando exista una relación de tipo corporativista entre el Estado y el magisterio, como sucedió en México, existirá una mayor autonomía y un mayor control de la dirigencia sindical en relación a sus bases, fomentando un mayor alejamiento de sus preferencias y de sus intereses objetivos. Sin embargo, como señala el autor, aunque en Brasil y en Argentina se hayan establecido relaciones de tipo corporativo entre Estado, trabajadores y sindicatos en la primera mitad del siglo XX en otras ramas, no existió tal subordinación del sindicalismo docente, que se configuró recién en los años 80. Esto condicionó un mayor acercamiento entre las preferencias de los trabajadores y la dirigencia de la CTERA o la CNTE.

Por último, en relación al tipo de política, fue ampliamente estudiado el papel de veto que jugaron los sindicatos docentes frente a las reformas educativas de los años noventa y en cómo las condicionaron (Corrales, 1998; Tiramonti 2001; Murillo 1999; Grindle 2004; Kaufman y Nelson 2005; Braslavsky y Cosse 2006; Navarro 2006), pero la literatura citada no permitiría explicar qué estrategias seguirán frente a una potencial modificación del régimen de contratación docente. Al respecto, algunas investigaciones recientes han mostrado cómo sindicatos de la región han impulsado políticas sociales progresivas (Huber y Stephens 2012; Pribble 2013) y reformas laborales ambiciosas (Carneiro 2017), aunque también se han opuesto a iniciativas políticas progresivas impulsadas por gobiernos de izquierda (Pribble 2013; Schneider et. al. 2019). Asimismo, investigaciones que han estudiado el comportamiento de los

sindicatos docentes ante modificaciones en su régimen laboral no han analizado sus posturas específicas en relación al régimen de contratación (Moe 2011; Bruns y Luque 2015; Schneider et. al. 2019).

## **Explicando el cambio en el régimen de contratación docente**

### ***El argumento de esta investigación***

Ante la pregunta de por qué, ante contextos económicos favorables, con partidos de izquierda de base sindical en el gobierno y sindicatos fortalecidos, en un caso se realizaron modificaciones en el régimen nacional de contratación de los docentes mientras que en el otro no, se sostiene como hipótesis que, en el marco de estas condiciones de alcance, *se generarán modificaciones a nivel nacional en el régimen de contratación de los docentes del nivel medio cuando ello constituya una demanda prioritaria de la confederación sindical docente.*

De este modo, cuando la confederación sindical le otorgue al cambio en el régimen de contratación un lugar prioritario en su agenda y encuadre la demanda de modo de tornarla políticamente viable, la llegada al gobierno de un partido de izquierda de base sindical generará un cambio en el balance de poder entre los actores intervinientes en la regulación de las condiciones laborales de los profesores y la confederación tendrá mayor capacidad para posicionar sus demandas prioritarias en la agenda pública y gubernamental. Para el gobierno, una medida de este tipo contará con el apoyo de los especialistas en el campo educativo, generará simpatía en la ciudadanía y fortalecerá el apoyo de su base electoral sindical. En un contexto de bonanza económica en el que se puede incrementar la transferencia de fondos federales para el pago de salarios docentes, las potenciales resistencias que pueden aparecer en los ejecutivos subnacionales no serán lo suficientemente fuertes como para desincentivar la medida. Por ello, aunque la iniciativa de cambio no parta del gobierno y aunque este no tuviera

una preferencia formada en relación al devenir del régimen de contratación docente previa a la demanda sindical, optará por implementar la política.

Contrariamente, cuando la confederación sindical no tenga una preferencia clara en relación a la política (o tenga una postura contraria a la misma) y no establezca la modificación del régimen de contratación como una demanda de primer orden en su agenda, ante el gran esfuerzo fiscal que requiere y los obstáculos institucionales que conlleva, el gobierno tendrá pocos incentivos para promover una iniciativa de este tipo. Tendrá mayores incentivos para invertir el gasto en educación en otras medidas como el aumento salarial, la negociación colectiva o la mejora de la infraestructura escolar que tendrán el claro apoyo de los trabajadores, los sindicatos docentes y las familias de los estudiantes y no generarán mayores resistencias de los ejecutivos subnacionales.

Si aun con pocos incentivos objetivos el gobierno, respaldado por un conjunto de especialistas<sup>12</sup> y motivado por su convicción ideológica, se inclinara por promover cambios como la contratación por cargo en conjunto con otras medidas relativas a la carrera docente que afectaran directamente los intereses de los profesores<sup>13</sup>, verá frustrado su intento. Si los sindicatos docentes constituyen normalmente un poderoso actor de veto en el ámbito de la política educativa y laboral docente, más lo serán en un contexto en que gobierne un partido de izquierda de base laboral. Por lo tanto, aun en una coyuntura económica favorable y contando con la simpatía de la ciudadanía, no se reformará la carrera docente en aspectos que se oponen abiertamente a los intereses sindicales en el marco de las condiciones de alcance señaladas.

---

<sup>12</sup> Entendidos como investigadores sociales externos a la burocracia educativa tradicional, que en las últimas décadas han sido promotores de diversas reformas educativas en la región, ocupando lugares estratégicos en Ministerios de Educación o Planificación (Braslavsky y Cosse 2006; Acuña y Chudnovsky 2007).

<sup>13</sup> Entre ellas, un claro ejemplo son las políticas implementadas en la región que, a través de evaluaciones docentes, afectan la estabilidad laboral o promueven el pago por resultados (Bruns y Luque 2015).

Podría plantearse un tercer escenario en que el gobierno, impulsado ya no por especialistas externos sino internos al sistema, ubicados en posiciones de dirección en el Ministerio de Educación<sup>14</sup>, propusiera impulsar el régimen de contratación por cargo sin acompañarlo de otras reformas en la carrera docente más hostiles a los intereses sindicales. Si la confederación sindical no se opusiera a este cambio y tuviera una postura neutral o de apoyo pasivo a la medida se podría implementar un cambio acotado en el régimen de contratación. Este será acotado por dos razones: por no contar con el impulso que tendría si la confederación lo hubiera establecido como demanda prioritaria y por no contar con el impulso que tendría si se encontrara enmarcado en una reforma global de la carrera docente que constituyera un buque insignia del gobierno. De este modo, será un cambio acotado en relación a su alcance y no generará mayores resistencias ni mayores gastos. A continuación, se pondrá el foco exclusivamente en las modificaciones en el régimen de contratación de carácter generalizables, que afecten a la totalidad de los profesores.

Hasta aquí se ha sostenido que, en contextos económicos favorables, partidos de izquierda de base sindical en el gobierno y sindicatos con alta capacidad de presión, la existencia de una demanda prioritaria pro cambio de la confederación sindical docente constituirá una condición suficiente para que se modifique el régimen de contratación. Sin embargo, un cambio en este sentido no siempre constituirá una demanda prioritaria de la confederación sindical docente. Así, luego de alternar aproximaciones deductivas e inductivas en los casos de estudio, se identificaron *dos factores que condicionan el lugar prioritario de esta demanda en la confederación sindical: la regulación subnacional del trabajo docente y el aprendizaje de la confederación sindical.*

---

<sup>14</sup> Estos docentes internos al sistema educativo y conocedores de la problemática docente habrían saldado el problema de incertidumbre y acción colectiva de la organización sindical para establecer este cambio como demanda prioritaria.

De lo anterior se desprenderá que cuando el propio régimen de contratación subnacional en articulación con las reglas complementarias no generen fuertes incentivos en los docentes a preferir el statu quo y la confederación sindical docente haya acumulado nueva información y experiencia a lo largo de conquistas y fracasos en relación al régimen de contratación docente, la confederación sindical le otorgará al cambio en el régimen de contratación un lugar prioritario en su agenda y encuadrará la demanda de modo de tornarla políticamente viable. Contrariamente, cuando el propio régimen de contratación subnacional en articulación con las reglas complementarias incentiven a una masa crítica de trabajadores docentes a preferir el statu quo y no existan antecedentes de políticas que remuneren el trabajo extra aula de los docentes, promover un cambio en el régimen de contratación nacional que tienda al profesor por cargo no será una prioridad sindical.

A continuación, se desarrollan los conceptos centrales del argumento causal. Para ello, en un comienzo se delimitan las condiciones de alcance de la teoría y se definen sus principales conceptos. Luego, se desarrolla el papel explicativo de las demandas de la confederación sindical docente en el mantenimiento o el cambio del régimen de contratación. Por último, se pone el foco en los dos factores que repercuten en la presencia o ausencia de la demanda en el actor sindical.

***Las condiciones de alcance de la teoría: gobiernos de izquierda de base laboral y sindicatos fortalecidos en un contexto económico favorable***

La presente investigación supone que las decisiones de política educativa y de regulación laboral resultan de la interacción estratégica entre actores interesados en lograr resultados específicos bajo ciertos constreñimientos externos (Elster 1989; Scharpf 1997; Acuña y Chudnovsky 2013). Así, entiende al actor como “todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella, y con capacidad de

acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción” (Acuña y Chudnovsky 2013, 36).

Su accionar es guiado por preferencias históricamente situadas, potencialmente variables a lo largo del tiempo, que responden a lo que los actores perciben como sus intereses - aquello que maximiza sus utilidades<sup>15</sup> - en concordancia con sus convicciones normativas (Elster 1989; Scharpf 1997; Acuña y Chudnovsky 2013). A la hora de formular sus preferencias, los actores no cuentan con información perfecta ni con la capacidad de procesarla correctamente (Simon 1957) e interpretan el mundo y la manera cómo funcionan las relaciones sociales a través de sus propios mapas cognitivos (Scharpf 1997; Acuña y Chudnovsky 2013). Asimismo, sus mapas normativos e identitarios guían su visión sobre cómo deberían funcionar el mundo y las relaciones sociales y delimitan aquello que consideran moralmente aceptable. Además de sus preferencias, los actores poseen distintos recursos - bienes materiales, simbólicos, humanos, organizacionales - que les otorgan una capacidad desigual de influir en el rumbo de las políticas (Acuña y Chudnovsky 2013).

A partir de lo anterior se identifica que, entre los involucrados en los procesos de regulación del trabajo docente, los actores estatales ocupan un rol fundamental al poseer un recurso único: la autoridad formal para tomar decisiones y la posibilidad de ejercer el poder público para llevarlas a cabo. Entre los actores estatales, en América Latina el Poder Ejecutivo - el Presidente y el Ministerio de Educación - ha tenido históricamente un papel preponderante en la elaboración de políticas públicas y de políticas educativas (Grindle 2004; Navarro 2006; Acuña y Chudnovsky 2007). Este actor tiene un gran control sobre el lugar que ocupa la política

---

<sup>15</sup> En este punto, en base a lo que sostiene Scharpf (1997), los intereses - objetivos - básicos de una organización sindical o partidaria serán su supervivencia, su autonomía y su crecimiento.

educativa en la agenda gubernamental, la prioridad que tiene en materia presupuestaria, el diseño y la implementación de las políticas y la coordinación de las relaciones intersectoriales e interjurisdiccionales (Mancebo 2001; Acuña y Chudnovsky 2007).

Por su parte, particularmente en países federales con sistemas educativos descentralizados, los gobiernos subnacionales pueden operar como actores de veto, especialmente cuando la política nacional implique una inversión mayor de los entes federativos sin que se les transfieran recursos. Otros actores estatales a considerar son los Poderes Legislativos, que participan en el proceso de formulación de leyes que regulan el trabajo docente y en la aprobación de los presupuestos educativos, y los Poderes Judiciales, que pueden ser relevantes tanto para fortalecer como para obstaculizar la acción gubernamental en materia educativa (Navarro 2006; Acuña y Chudnovsky 2007).

También es contemplado *el partido político en el gobierno*, especialmente por el papel que juega en los procesos de formulación de las políticas públicas. Los partidos reclutan candidatos para los cargos de gobierno, movilizan al electorado, articulan las preferencias de los ciudadanos y, desde el ámbito gubernamental, elaboran e implementan políticas públicas, forman gobiernos y coaliciones y organizan las legislaturas (Stein et. al. 2006; Jones 2010). Guían sus acciones por sus intereses privados, conservar sus posiciones en el gobierno para “obtener la renta, el poder y el prestigio que supone gobernar” (Downs, 2001, 96), y por su identidad ideológica. En este sentido, un *partido en el poder de izquierda* tendrá como objetivo programático central reducir las desigualdades económicas y sociales, lo cual podrá obtenerse a través de un Estado fuerte que regule el mercado y provea servicios sociales y transferencias de ingresos a los menos favorecidos (Levitsky y Roberts 2011; Pribble 2013). En consonancia con ello, en materia educativa los gobiernos de izquierda se caracterizan por incrementar el gasto en términos brutos y en relación al producto nacional (Ansell 2010).



Dependiendo de sus intereses e ideas, los partidos pueden mostrar mayor articulación o confrontación con diferentes grupos de presión, como sindicatos o asociaciones empresarias (Acuña y Repetto 2007). Así, los *partidos de base laboral* tienen en los sindicatos su principal base electoral y han desarrollado una identidad compartida con las organizaciones de trabajadores (Murillo 2000). Este fuerte vínculo suele reflejarse en la participación de dirigentes sindicales en listas partidarias o en cargos de gobierno, en la filiación partidaria de la dirigencia sindical y en la sintonía programática de ambas organizaciones en diferentes áreas de política (Doglio et. al 2004).

Por último, entre los actores no estatales que participan en la política orientada a la determinación del salario, las condiciones de trabajo y las carreras docentes, ocupan un lugar central los sindicatos de profesores, como potenciales actores de impulso o de veto (Acuña y Chudnovsky 2007). Las organizaciones sindicales poseen la capacidad de movilizar a sus afiliados a través de huelgas y manifestaciones, a la vez que nuclean un importante conjunto de votantes que puede premiar o castigar electoralmente a los políticos (Murillo 2010). En el intercambio político, los dirigentes sindicales intercambian compromisos relativos al comportamiento de sus afiliados - garantizando la paz laboral o influyendo en su comportamiento electoral - a cambio de concesiones, como incrementos salariales o beneficios en sus condiciones de trabajo (Pizzorno 1978; Murillo 2000; 2010). En América Latina, los principales núcleos de conflicto entre sindicatos docentes y gobiernos han sido el económico-corporativo, referido a los aspectos laborales, como salarios, estatutos docentes, convenios colectivos o regímenes de pensiones; el político-corporativo, que integra las demandas de participar en el proceso de decisión de las políticas educativas; y el político-ideológico, referido al cuestionamiento ideológico a las políticas de descentralización y privatización (Palamidessi 2003).

Su poder político - su capacidad de influir en las políticas públicas - puede ser mayor o menor y provenir de variadas fuentes, especialmente de *su propia capacidad de presión* en el intercambio político - que dependerá de la cantidad de afiliados y del grado de centralización del movimiento sindical - y de la *posesión de vínculos privilegiados con un partido político aliado*, especialmente cuando se encuentra en el gobierno<sup>16</sup> (Streeck y Hassel 2003; Madrid 2003). El tener representación colectiva institucionalizada en agencias estatales tripartitas o bipartitas o el ejercer lobby en el parlamento durante el proceso legislativo - en función a su capacidad técnica y su grado de influencia en la opinión pública - también les permite intervenir directamente en la política pública (Streeck y Hassel 2003).

Por su parte, los sindicatos en educación poseen ciertas características que los tornan políticamente poderosos en relación a otros colectivos de trabajadores (Bruns y Schneider 2016; Moe y Wiborg 2017). Este actor, por su tamaño relativo frente a otras organizaciones sindicales, constituye una masa de votos organizados sumamente atractiva para los partidos políticos que pueden negociar su apoyo a cambio de beneficios para el sector (Moe 2011; Bruns y Schneider 2016). Al compartir las mismas condiciones de trabajo, el mismo empleador (el Estado) y una escala salarial relativamente plana, los docentes del sector público constituyen un grupo homogéneo, fácilmente organizable en términos de Olson (2001). A su vez, la posesión de un puesto de trabajo que goza de mayor estabilidad disminuye los costos de participar en acciones gremiales, huelgas y manifestaciones.

Las estrategias de estos actores se encuentran limitadas por determinadas condiciones estructurales que marcan los límites de factibilidad de las políticas públicas, “aquello que es materialmente factible alcanzar en un momento dado en una sociedad” (Acuña y Chudnovsky 2013, 29). Por ello, aun con gobiernos de izquierda de base laboral y sindicatos fortalecidos, el

---

<sup>16</sup> Carneiro (2017) señala que, por su fragilidad económica, en América Latina la alianza entre sindicatos y partidos ha constituido una fuente de poder mayor que en Europa.

rumbo de las políticas que regulan el régimen de contratación docente se encuentra condicionado por el contexto económico que atraviesa el país en el período. En contextos económicos favorables<sup>17</sup>, al disponer de mayores recursos de capital, los gobiernos poseen mayor libertad para implementar las políticas que prefieran, especialmente cuando estas impliquen aumentar el gasto. Por el contrario, en contextos económicos desfavorables, el acceso al capital es escaso y los gobiernos contarán con menores grados de libertad para implementar las políticas domésticas de su preferencia<sup>18</sup>.

### ***Las demandas de la confederación sindical docente como motor del cambio ante gobiernos de izquierda de base laboral***

Como se señaló, estos actores en interacción poseen recursos desiguales y distintas capacidades de influir en el rumbo de las políticas, capacidades que varían según el contexto histórico y político. Así, un actor que ve incrementado su poder podría ofrecer resistencia ante situaciones que previamente aceptaba o promover reformas en áreas de política que consideraba injustas con anterioridad, pero carecía de los recursos para impulsar cambios (Korpi 2006). Por ello, un cambio en el balance de poder entre los actores en pugna alrededor de una institución dada podría resultar en una modificación de dicha institución (Knight 1992; Thelen 1999; Korpi 2006). Es decir, un cambio en el balance de poder entre los actores involucrados en la regulación del trabajo docente podría redundar en un cambio en el régimen de contratación de los docentes.

En el marco de una coyuntura económica favorable, la llegada al gobierno de un partido de izquierda de base laboral incrementa el poder de los sindicatos de profesores de influenciar el rumbo de las políticas docentes frente a otros actores que, por razones económicas - como los

---

<sup>17</sup> Indicadores: Balance fiscal, balance de cuenta corriente de la balanza de pagos, reservas internacionales y variación PBI.

<sup>18</sup> En estos casos, además de la escasez de recursos que de por sí limita la posibilidad de los gobiernos de implementar ciertas políticas, el endeudamiento con agencias internacionales de crédito que le impone condicionalidades a los gobiernos limita aún más su margen de acción.

ministerios de economía y finanzas nacionales o los gobiernos subnacionales - o ideológicas - como los partidos políticos de la oposición que se encuentren más a la derecha en el espectro ideológico - prefieran restringir el gasto público. Este incremento proviene principalmente del vínculo con el partido en el gobierno y se ve fortalecido por el aumento en la tasa de sindicalización que un contexto económico favorable permite. Así, la confederación sindical docente obtiene mayor capacidad para posicionar sus demandas prioritarias en la agenda pública y gubernamental, tanto por la vía de la movilización política como por la presión directa a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En estos casos, si la confederación sindical docente le otorga a la realización de modificaciones en el régimen de contratación un lugar destacado en su orden de preferencias y logra establecerlo como una demanda prioritaria se generará un cambio en el régimen de contratación. A los efectos de la investigación, existirá una demanda prioritaria de la Confederación sindical cuando aparezca como prioridad en las plataformas de reivindicaciones escritas de la organización, cuando se realicen manifestaciones públicas que explícitamente lo incluyen en las plataformas de reivindicación, cuando exista un entendimiento compartido entre los actores intervinientes en la regulación del trabajo docente sobre el carácter prioritario de esta demanda y cuando se hayan presentado soluciones programáticas de políticas<sup>19</sup> a los Poderes Ejecutivo y Legislativo que propongan un cambio en el régimen de contratación.

Dentro de los sindicatos, los trabajadores afiliados poseen preferencias frente a sus condiciones laborales y salariales que responden a sus situaciones particulares en el mercado laboral. Son los dirigentes quienes agrupan las demandas de las bases para conformar la agenda sindical y

---

<sup>19</sup> Se entiende por soluciones programáticas ideas técnicas que especifiquen cómo resolver un problema de política pública dado, prescribiendo un curso de acción particular (Campbell 1998; 2002).

su plataforma de reivindicaciones, organizan la acción colectiva y los representan frente al gobierno (Pizzorno 1978; Farber 1986; Murillo 2000).

Las preferencias de los líderes sindicales no necesariamente reflejan con exactitud las de sus afiliados (Errandonea y Costábile 1969; Michels 1989; Pizzorno 1978; Crouch 1982; Murillo 2000). Si bien pueden priorizar la obtención de beneficios inmediatos para sus bases, estos también pueden planificar estrategias para mejorar las condiciones laborales objetivas de los trabajadores en el largo plazo (Pizzorno 1978; Crouch 1982; Murillo 2000) o para favorecer intereses organizacionales particulares del propio sindicato, como incrementar su poder, maximizar la recaudación e incrementar el número de afiliados (Pizzorno 1978; Farber 1986; Michels 1989). Asimismo, la dirigencia sindical también puede tener objetivos políticos mediatos que trasciendan la negociación laboral - como plantear un modelo distinto de desarrollo nacional o promover una revolución social - y los distancien de sus bases, con intereses más instrumentales y acotados (Errandonea y Costábile 1969). Sin embargo, sean cuales fueren las preferencias de la dirigencia, no pueden alejarse demasiado de las de sus bases si quieren mantener su liderazgo, especialmente cuando exista competencia partidaria dentro de la organización o fuera de ella, cuando otros sindicatos disputen a los afiliados de la categoría (Pizzorno 1978; Farber 1986; Murillo 2000).

Por su parte, entre los docentes de nivel medio, el régimen de contratación basado en el cargo integral parecería ser el más conveniente a sus intereses, al permitirles, por un lado, concentrar sus horas de trabajo en un único establecimiento y, por el otro, que se les reconozcan y remuneren las horas de trabajo que realizan cotidianamente fuera del salón de clases. Como los sindicatos buscan incrementar los salarios y mejorar las condiciones de trabajo de sus afiliados, sería de esperar que presionaran para instalar esta demanda en la agenda pública y gubernamental, aprovechando el vínculo histórico e ideológico con el partido de gobierno.

Sin embargo, se argumenta que no es posible inferir cuál será el comportamiento de los sindicatos docentes en relación a un potencial cambio del modo de contratación solamente a partir de las características que dicho modo de contratación presenta. Al respecto, promover cambios institucionales resulta una tarea costosa, ya que, además de enfrentar la resistencia de aquellos que se benefician de las ventajas distributivas del statu quo, implica resolver los problemas de incertidumbre y de acción colectiva dentro la organización sindical (Knight 1992). En este sentido, para los profesores será difícil contar con la certeza de que un potencial régimen de contratación futuro basado en el cargo ( $t_1$ ) será laboralmente más favorable que su situación presente ( $t_0$ ). Asimismo, como la situación laboral de cada trabajador varía, no siempre se alcanzará un acuerdo en la interna sindical en relación a la conveniencia de un cambio de este tipo, ni tampoco tendrá necesariamente el sindicato la capacidad de encuadrar la demanda de modo de tornarla política y económicamente viable o de proponer una solución programática atractiva.

Debido a lo anterior, para explicar de manera exhaustiva el rumbo diferente que tuvieron los regímenes de contratación docente en el marco de las condiciones de alcance señaladas, es relevante identificar factores que condicionan la presencia de la demanda sindical: 1) la regulación subnacional del trabajo docente (el régimen de contratación docentes a nivel subnacional y el conjunto de reglas complementarias que regulan el trabajo docente al comienzo del período de estudio ( $t_0$ )); 2) y el aprendizaje adquirido por la confederación sindical a partir de los éxitos y fracasos de las políticas pasadas y de su vínculo con los conocimientos académicos (policy learning). Como se profundiza en el apartado metodológico, el primero de ellos fue previsto teóricamente mientras que el segundo se desarrolló de manera más inductiva, luego de tener algunas aproximaciones en el campo. A continuación, se desarrollan en mayor profundidad.

***La regulación subnacional del trabajo docente: El régimen de contratación docente subnacional en articulación con las reglas complementarias.***

Como se señaló, los actores formulan sus preferencias bajo ciertos constreñimientos externos que establecen el “conjunto de oportunidad” de su accionar (Elster 1989), como las restricciones económicas o el marco institucional en el que interactúan. Se entiende a las instituciones como el conjunto de reglas formales (reguladas por el Estado) e informales (el entendimiento compartido de cómo una cosa debe hacerse aun cuando ninguna autoridad externa garantice su cumplimiento) que apuntan a resolver problemas de coordinación y a administrar conflictos distributivos en una sociedad dada (Acuña y Chudnovsky 2007; Knight 1992). Estas poseen el potencial de modificar comportamientos<sup>20</sup> al estructurar los incentivos para el accionar de los actores, les proveen de información sobre las elecciones que tomarán los otros y amenazan con la imposición de sanciones en caso de incumplimiento. De esta manera, disminuyen la incertidumbre y facilitan los problemas de coordinación (North 1990; Knight 1992; Scharpf 1997; Acuña y Chudnovsky 2013). Por ello, para comprender el rumbo del régimen de contratación docente y el carácter prioritario que tenga cambiarlo para la confederación sindical, un primer factor a considerar es el contexto institucional en el que los sindicatos formulan sus preferencias (Streeck 1992; Thelen 1991).

En este sentido, es fundamental comprender cuáles serán los incentivos de los trabajadores docentes para modificar o no dicho régimen ya que ello condicionará la postura de su dirigencia y de toda la organización sindical. Por eso, entendiendo que las instituciones pueden actuar en

---

<sup>20</sup> Ello no implica que moldeen conductas o que sea posible prever una conducta a partir de la lectura de la norma (Ikenberry 1994; Scharpf 1997; Mahoney y Thelen 2010; Acuña y Chudnovsky 2013). De hecho, el grado de cumplimiento de las reglas puede variar dependiendo del caso y siempre es posible actuar contra la norma y pagar los costos de hacerlo (Mahoney y Thelen 2010; Acuña y Chudnovsky 2013). Pero aun ante reglas de alto cumplimiento, estas permitirán un amplio abanico de acciones y no un único accionar posible (Scharpf 1997).

distintos niveles de agregación<sup>21</sup>, se pone el foco en aquellas de menor nivel, que regulan directamente el trabajo de los profesores a nivel subnacional, especialmente el régimen subnacional de contratación docente en el comienzo del período de estudio ( $t_0$ ) y un conjunto de reglas formales e informales, de aquí en adelante *reglas complementarias*. Por reglas complementarias se entienden el modo de elección de los horarios, la máxima acumulación de horas permitida, la flexibilidad en el otorgamiento de las licencias y la situación de revista<sup>22</sup>.

En ocasiones, este entramado de reglas puede generar efectos de retroalimentación positiva que incentiven a un conjunto de docentes a preferir el statu quo y, cuanto mayor este sea, menos probable será que los sindicatos prioricen cambiar el régimen de contratación entre sus principales demandas (Pierson 1993; 2004; Thelen 1999). Cuando dichos efectos de retroalimentación estén muy presentes, el conflicto relativo a la precariedad de los trabajadores docentes bajo un régimen de contratación basado en la hora puede verse inhibido. En estos casos, aun ante un cambio en el balance de poder en el contexto político que le otorgue una mayor capacidad al sindicato para imponer su agenda, el régimen de contratación no aparecerá problematizado. Al respecto, Thelen (1999) señala que los tipos de apertura que ofrecen determinadas configuraciones institucionales dependen de los propios mecanismos de reproducción que los sostienen<sup>23</sup>.

Dos mecanismos principales pueden llevar a los trabajadores a preferir mantener este conjunto de reglas. Por un lado, la estructura de incentivos que estas generen, cuando la articulación de las reglas complementarias con el régimen basado en la hora cátedra resulte conveniente a los

---

<sup>21</sup> Acuña y Chudnovsky (2013) sostienen que el nivel de agregación de las reglas remite a los niveles de la estructura institucional. Así, las reglas que definen el accionar y el contenido de una política en particular serán de menor nivel que aquellas que establecen quiénes definen y cómo se definen las instituciones nacionales que rigen en una sociedad, como el régimen o la forma de gobierno.

<sup>22</sup> Por situación de revista se entiende la situación en que pueda estar trabajando un docente. En Argentina, esta suele variar entre titular, interino y suplente, con algunas variaciones entre provincias, y en Brasil, entre concursado y contratado.

<sup>23</sup> “I suggest that the kinds of openings that particular institutional configurations offer depends on the particular mechanisms of reproduction that sustain them” (Thelen 1999: 397).



intereses de muchos trabajadores, y por el otro, sus efectos cognitivos, cuando, ante la falta de información, la incertidumbre que les genere un cambio los incline a preferir el statu quo (Pierson 1993).

*Mecanismo 1: Cuando la estructura de incentivos favorece el statu quo*

Aun cuando exista un descontento generalizado ante las reglas que regulan el trabajo docente a nivel subnacional, esta red interdependiente de instituciones puede generar incentivos que promuevan que los trabajadores, actuando racionalmente, adopten sus estrategias de modo de reafirmar un régimen de contratación colectivamente subóptimo (North 1990; Pierson 1993; Ikenberry 1994). Aunque a priori parezca menos conveniente, en estos casos muchos trabajadores adaptan sus expectativas a un contexto particular y coordinan sus acciones de modo tal que resultará cada vez más costoso cambiar la trayectoria institucional (North 1990; Pierson 1993; Thelen 1999).

Así, cuando a nivel subnacional se habilite una *acumulación de horas de trabajo* muy alta, superior a las 40 horas de trabajo semanales totales<sup>24</sup>, ante remuneraciones docentes relativamente bajas, es posible que algunos profesores prefieran mantener el régimen de contratación docente ya que modificarlo e implementar un régimen de cargo integral podría disminuir el tope de acumulación de horas y repercutir en un descenso salarial.

Asimismo, existen reglas complementarias que, en articulación con el régimen de contratación por hora, les otorgan una gran libertad a los docentes para organizar su trabajo y le demandan una baja rendición de cuentas. Por ello, en ciertas circunstancias, algunos profesores podrían preferir mantener el statu quo para no poner en cuestión los beneficios adquiridos con estas normas.

---

<sup>24</sup> Se contempla que el trabajo total de horas de trabajo docente incluye las horas frente a aula y las horas de preparación de clases, de evaluaciones de trabajos, reuniones de padres, etc.

Entre ellas se encuentra, por un lado, *el modo de elección de los horarios*. Cuando los regímenes laborales subnacionales contraten a los docentes por hora y les otorguen la completa potestad de elegir sus horarios, una modificación en el régimen de contratación que tienda al cargo integral podría afectar su libertad de elección frente al poder de decisión de la autoridad educativa o del director del centro escolar. En estos casos, se le podría exigir que una parte o la totalidad de las horas extra clase se tuvieran que cumplir dentro de la escuela o se les podría demandar la asistencia a reuniones de coordinación fuera de su horario de clases.

Por el otro, *la flexibilidad en el otorgamiento de las licencias sin goce de sueldo* también les otorga altos grados de libertad a los profesores de nivel secundario. Bajo un régimen de contratación por hora, esta norma permite licenciar algunas horas sin goce de sueldo manteniendo la titularidad y reducir temporariamente la carga horaria para formarse, asumir otros cargos, etc. Bajo un régimen de profesor por cargo este grado de libertad se perdería, ya que, al no poder fragmentar el cargo y licenciar una parte, sería necesario licenciar el cargo entero y perder la totalidad del sueldo.

En ocasiones, bajo estos entramados institucionales, algunos trabajadores podrán preferir mantener la ley formal para aprovecharse de ella, obteniendo beneficios particulares mientras contrarían el espíritu original de la norma (Streeck y Thelen 2005; Mahoney y Thelen 2010). Así, *la flexibilidad en el otorgamiento de las licencias con goce de sueldo*, donde se articulen un generoso causal de licencias para los docentes titulares<sup>25</sup> con un débil control médico de los gobiernos subnacionales, puede habilitar un abuso entre un conjunto menor de docentes. Frente a esto, aun sin modificar la norma, concentrar las horas de trabajo en un único centro educativo

---

<sup>25</sup> El objetivo de las licencias por enfermedad diferenciales para los trabajadores docentes es cubrir el conjunto de enfermedades que afectan a estos profesionales en particular, como el estrés, los problemas de voz, el dolor de espalda, etc.

podría implicar un mayor control informal del director del centro y de los propios pares ante el ausentismo y una mayor responsabilidad ante las tareas institucionales dentro de la escuela.

En la misma línea, cuando a nivel subnacional *se contrate a los docentes por hora* y no por un paquete mínimo de horas, en mercados de empleo precarios e informales, algunos profesionales no docentes pueden dar una pequeña cantidad de horas de aula por semana para acceder a beneficios básicos que brinda la seguridad social. Si el régimen de contratación les impusiera un paquete mínimo de horas de trabajo semanal no se podrían mantener estos beneficios.

Por último, *la situación de revista de los docentes*, que determina si los trabajadores poseen la titularidad de su cargo o cuentan con distintos tipos de contratos precarizados, promueve una importante desigualdad entre sus condiciones laborales. La manera en que se articule esta situación de revista con el régimen de contratación va a generar incentivos distintos en los docentes ante la posibilidad de modificarlo. Si los docentes solamente acceden a la titularidad a través de un cargo y solamente trabajan por hora bajo contratos precarios, ningún docente, sea cual sea su situación de revista, tendrá incentivos para preferir trabajar por hora. En cambio, si todos los docentes se rigen por un régimen de contratación basado en la hora, pero los docentes precarizados (interinos, suplentes, contratados) no acceden a los beneficios que otorgan las reglas previamente señaladas (la posibilidad de licenciar horas, un generoso causal de licencias, la posibilidad de elegir el lugar y el horario de trabajo), los trabajadores tendrán incentivos heterogéneos a la hora de formular sus preferencias. Mientras los docentes precarizados tendrán incentivos para participar en un régimen de profesor por cargo, varios docentes titulares, con más años de antigüedad, pueden tener más incentivos para mantener la contratación por hora.

### Mecanismo 2: Cuando la incertidumbre inhibe el cambio

Como se señaló, a la hora de formular sus preferencias y dirigir sus acciones, los sujetos no cuentan con toda la información disponible ni con la capacidad de procesarla correctamente (Simon 1957). Así, poseen limitaciones para comprender el mundo en su complejidad y deben lidiar con distintos niveles de incertidumbre. Aun cuando los actores actúen racionalmente, la falta de certeza en relación a las potenciales mejoras que un cambio podría traer aumenta los riesgos y genera incentivos para mantener las instituciones vigentes (Ikenberry 1994).

En este marco, además de generar incentivos y distribuir recursos, las instituciones constituyen importantes fuentes de información (Pierson 1993). Para los sujetos, es más fácil identificar los beneficios que estas distribuyen cuando lo hacen en un grupo concentrado, como un conjunto de trabajadores, y entre grupos cercanos, como los ocupacionales, en los que fluye la comunicación (Pierson 1993). Por ello, para comprender la postura de los trabajadores ante el cambio en el régimen de contratación nacional, es importante conocer el estado de los regímenes de contratación en el nivel subnacional al comienzo del período de estudio ( $t_0$ ).

En este sentido, si en el comienzo del período de estudio un importante número de trabajadores ya tenía reguladas a nivel subnacional un porcentaje de horas extra aula remuneradas como parte de su trabajo, aunque fuera una proporción menor de sus horas de trabajo totales, o se encontraban en contacto con trabajadores docentes de otras entidades subnacionales que ya contaran con estos beneficios, es más probable que presionen a su dirigencia para incrementar este porcentaje o para adquirir este derecho a nivel nacional. Por el contrario, si a nivel subnacional nunca se remuneró el trabajo extra aula, debido a la falta de información, es menos probable que la base docente formule esta demanda a la dirigencia.

Del mismo modo, si en el comienzo del período ya se contrataba a los docentes por un paquete de horas, la incertidumbre ante la concentración horaria en un único establecimiento será menor

que si se los contrataba por hora cátedra. En este último caso, el grado de incertidumbre ante un potencial cambio en el régimen de contratación que concentre el trabajo en una única institución es aún mayor que ante la remuneración del trabajo extra aula. Aquí, el temor a vulnerar derechos adquiridos en el pasado, como el modo de elección de los horarios, o a que se les impongan medidas más hostiles que incrementen la rendición de cuentas, como evaluaciones docentes o un mayor control del ausentismo, será más alto.

Por ser sujetos racionales con aversión al riesgo, aun cuando los docentes recurran a un tercer agente, como el sindicato, que les provea de información y sea capaz de procesarla, el grado de incertidumbre ante un potencial cambio en el régimen de contratación será mayor que cuando muchos profesores ya hayan atravesado personalmente experiencias positivas bajo un régimen de contratación por cargo integral o que se aproxime al cargo integral.

### ***El aprendizaje de la confederación sindical (policy learning).***

Previamente se señaló que las preferencias de los actores no son estables en el tiempo y que pueden adaptarse a nuevas realidades (Elster 1983). El aprendizaje constituye una de las principales fuentes de este cambio y ocurre cuando los sujetos asimilan nueva información, incluyendo aquella basada en su propia experiencia, y la aplican en sus acciones futuras (Hecklo 1974; Elster 1983; Hall; 1993; Pierson 1993). Los grupos sociales también pueden aprender colectivamente, cuando los individuos que los conforman obtienen nueva información, interactúan, deliberan, modifican sus preferencias pasadas e incursionan en nuevas estrategias de acción colectiva (Hecklo 1974). Así, se entiende el aprendizaje orientado a las políticas como las alteraciones en el pensamiento o en las intenciones que resultan de la experiencia pasada y/o de nueva información obtenida y que buscan ajustar los objetivos o técnicas de una política pública (Hall 1993; Sabatier y Jenkins-Smith 1999).

A diferencia de otros enfoques más estadocéntricos (Bennet y Howlett 1992), para comprender el cambio en el régimen nacional de contratación docente el foco estará puesto en el proceso de aprendizaje que atraviesa la propia confederación sindical, especialmente su dirigencia. Dicho aprendizaje no implica un cambio en las ideas más profundas que hacen a la identidad sindical<sup>26</sup> y no altera los objetivos centrales de la organización, que continúan siendo mejorar las condiciones laborales y salariales de sus afiliados. El aprendizaje modifica los mapas cognitivos de los dirigentes y refiere a un mayor conocimiento técnico del problema, a una identificación más precisa de los obstáculos y desafíos a sortear para solucionarlo y a un perfeccionamiento de la estrategia de persuasión dirigida a la opinión pública y a la clase política para conseguir los objetivos de la organización.

#### *Los legados de las políticas pasadas*

Una de las principales fuentes de aprendizaje de los distintos actores intervinientes en una política pública son los propios legados de las políticas pasadas (Hecklo 1974; Hall 1993; Pierson 1993). Así, grupos de interés como los sindicatos establecen sus agendas en base a los éxitos o fracasos que perciben del pasado y a las consiguientes lecciones aprendidas durante estos procesos (Weir y Skocpol 1985; Pierson 1993; Hall 1993). Por ello, la existencia de experiencias pasadas de alcance nacional y subnacional relativas a la regulación de la contratación docente, independientemente del éxito que hayan tenido, constituirán importantes insumos para la dirigencia e influirán en la agenda de reivindicaciones de la confederación sindical.

En estos casos, los dirigentes sindicales contarán con más herramientas para plantear estrategias de mejora de las condiciones objetivas de trabajo de sus afiliados en el mediano y largo plazo. La experiencia adquirida les ayudará a alcanzar un consenso interno en relación a la definición

---

<sup>26</sup> Lo que constituiría un cambio de paradigma en términos de Hall (1993) o en las creencias fundamentales en términos de Sabatier (Sabatier 1988).

del problema<sup>27</sup> relativo a las condiciones de trabajo docente y, por lo tanto, a encuadrar<sup>28</sup> exitosamente la problemática y proponer soluciones política y económicamente viables para plantearle al gobierno nacional.

### *La relación del sindicato con el conocimiento académico*

La acumulación de nueva información técnica también constituye una fuente de aprendizaje. Al respecto, entendiendo que la capacidad de aprender de las organizaciones puede variar dentro de una misma familia institucional (Hecló 1974), la relación estructural que tenga el sindicato con el conocimiento académico influirá en el aprendizaje que haga la dirigencia en relación al problema de la contratación docente y a sus repercusiones en las condiciones laborales y salariales de los trabajadores.

Frente a la relación entre las organizaciones y la producción académica, la literatura se ha centrado en destacar que el grado de articulación entre el conocimiento especializado y las políticas públicas y educativas varía en los distintos Estados<sup>29</sup> (Campbell y Pedersen 2011; Gorostiaga et. al. 2012; Palamidessi et. al 2014; D’Avenia 2016). En esta línea, Garcé (2014; 2017) sostiene que no todos los sistemas políticos depositan el mismo nivel de confianza en el conocimiento científico a la hora de diseñar e implementar sus políticas y que este nivel de confianza se refleja no solamente dentro de las estructuras estatales sino también en las organizaciones de la sociedad civil, como los partidos políticos. A continuación, se sostiene que

---

<sup>27</sup> Como señala Mehta (2011), la definición de un problema es la manera particular de comprender una realidad compleja. Esta definición tendrá importantes implicaciones en los tipos de soluciones de políticas deseables, por lo que gran parte de los argumentos políticos se ponen en juego a la hora de definir el problema.

<sup>28</sup> Se define al encuadre como la manera de conjugar un conjunto preexistente de ideas para legitimar y obtener adhesiones a determinadas propuestas de políticas en la opinión pública y frente a otros actores que participan del juego político (Campbell 1998; Mehta 2011).

<sup>29</sup> Esta diferencia se expresa en distintos grados de desarrollo del campo académico en materia de ciencias sociales y educativas (Garcé 2017; D’Avenia 2016; Palamidessi et. al 2014; Gorostiaga et. al. 2012); en la capacidad del Estado para producir información y facilitar la utilización de conocimiento especializado en las políticas (Garcé 2017; D’Avenia 2016; Palamidessi et. al 2014; Gorostiaga et. al. 2012); y en un mayor peso de la formación universitaria y las credenciales académicas para desarrollar carreras políticas y ocupar cargos en el gobierno (Garcé 2017; D’Avenia 2016).

los sindicatos docentes también pueden tener un vínculo más o menos fluido con el mundo académico. Este se reflejará en el perfil académico y las trayectorias educativas de su dirigencia y sus mandos medios, en los intercambios que tenga la organización con las universidades y en la producción académica que se realice desde los cuadros sindicales.

De este modo, cuando exista una relación más cercana con la producción académica, habrá una mayor circulación de ideas entre la dirigencia sindical y la investigación desarrollada en otras esferas productoras de conocimiento externas a la burocracia educativa tradicional, como las universidades. Asimismo, existirá un mayor diálogo con nuevos enfoques teóricos y se entrará en contacto con realidades educativas y laborales de profesionales de otras regiones que habiliten a pensar soluciones de política innovadoras, que integren los intereses laborales con la mejora de la calidad educativa. A su vez, este conocimiento especializado será funcional al perfeccionamiento técnico de las soluciones de política propuestas y a un encuadramiento más atractivo hacia la opinión pública y las élites gubernamentales.

Contrariamente, cuando esta relación sea más débil, también lo será el vínculo con las instituciones productoras de conocimiento en materia de ciencias sociales y humanas. El conocimiento producido dentro de la organización se nutrirá de insumos más endógenos a la burocracia educativa tradicional, saberes más ligados al quehacer docente y a la formación sindical tradicional. Ello facilitará la priorización de reivindicaciones laborales más clásicas propias del movimiento de trabajadores, como el salario y la negociación colectiva y dificultará la formulación de soluciones de políticas más atractivas para las elites gobernantes.



## Capítulo 2. Marco metodológico

Para responder a la pregunta de investigación, un primer desafío implicaba trabajar en profundidad sobre la variable dependiente, para poder medir su variación en ambos países durante el período de análisis. Por ello, una vez definido el régimen de contratación docente en el capítulo anterior, a continuación, se operacionalizó la variable y se construyó un índice para ordenar los casos a nivel nacional o subnacional entre dos valores extremos: el cargo integral y la hora cátedra. Este permitió ubicar a Argentina y Brasil en cada uno de los años del período 2003-2015 en las dos dimensiones constitutivas de la variable: la composición de la jornada laboral y la concentración del trabajo docente.

Un segundo desafío para comprender *por qué, en contextos económicos favorables, con partidos de izquierda de base sindical en el gobierno y sindicatos fortalecidos, en un caso se modificó el régimen de contratación de los docentes del nivel medio mientras que en el otro se mantuvo estable en el tiempo* era optar por una estrategia metodológica adecuada que permitiera realizar una inferencia causal a partir de dos casos de estudio. Para ello, se desarrolló un estudio de casos múltiple de tipo explicativo en el que se triangularon dos métodos de análisis, la comparación controlada entre casos similares y el rastreo de procesos dentro de cada caso, combinando sus versiones de testeo y construcción de teoría.

A continuación, en una primera parte se operacionaliza la variable dependiente y se construye el índice que permitirá retratar la evolución de los casos en los capítulos empíricos. Seguidamente, se describe el estudio de casos múltiples como estrategia de investigación. En tercer lugar, se desarrolla la comparación controlada entre casos como método, se justifica por qué Argentina y Brasil en el período 2003-2015 constituyen casos similares para la investigación y se desarrollan las hipótesis rivales a tener en cuenta a lo largo del trabajo

empírico. Por último, se justifica la opción del rastreo de procesos como método para complementar y robustecer a la comparación controlada, se desarrolla el argumento causal para ambos casos y se explicamos por qué, a lo largo del desarrollo de la investigación, luego de distintas aproximaciones al campo, se combinó una estrategia de testeo de teoría (*theory testing*) y de construcción de teoría (*theory building*).

## **Operacionalizando la variable dependiente**

Hasta aquí, se definió al régimen de contratación docente como el conjunto de normas que regulan la organización de la jornada laboral, la carga horaria y la unidad de designación del puesto de trabajo y se señaló que está conformado por dos dimensiones: la *composición de la jornada laboral* y la *concentración del trabajo en el centro educativo*. Mientras la primera puede oscilar entre no remunerar las horas extra aula y remunerar un alto porcentaje de las mismas, la segunda puede oscilar entre concentrar todas las horas de trabajo en un único centro educativo y fragmentarlas en varios establecimientos.

Por su parte, esta concentración del trabajo está condicionada por 1) la unidad de designación del puesto de trabajo - sea por asignatura y división (docente de matemáticas de segundo año del secundario básico X), por asignatura y nivel (docente de matemáticas del secundario básico X), o por centro educativo (docente del secundario X) -; 2) la carga horaria mínima de la contratación, sea una hora semanal o cuarenta horas por semana; y 3) la figura de exclusividad en el cargo.

Para comprender la variación de los casos en ambas dimensiones, se construyó un índice que conjugó criterios teóricos con el conocimiento sustantivo sobre los propios casos. Así, se comparó cada caso en un momento histórico determinado con el valor que adoptaría la variable dependiente en los dos polos extremos, *el régimen de contratación por cargo integral* y *el*

*régimen de contratación por cátedra*. Se construyó una escala de 0 a 1 para cada una de las dimensiones, la composición de la jornada laboral y la concentración del trabajo docente. Se asignó un 0 cuando la dimensión se asemejaba al régimen de contratación por cátedra, un 1 cuando la dimensión se asemejaba al régimen de contratación por cargo integral y un 0.5 cuando se encontraba en un lugar intermedio entre ambos regímenes. Al ubicar ambos casos en distintos momentos históricos es posible visualizar la variación intra caso y entre los casos.

**Tabla 2. Valor que adoptan los polos extremos en la composición de la jornada laboral y la concentración del trabajo docente**

Régimen de contratación	Hora cátedra	Cargo Integral
Composición de la jornada laboral	0	1
Concentración del trabajo	0	1

**Fuente:** Elaboración propia

Analizar la política nacional dirigida a regular la contratación docente en dos casos federales con sistemas educativos descentralizados constituyó un desafío. Sin embargo, a pesar de que el régimen de contratación docente se regula, en última instancia, a nivel subnacional, se ubicaron los casos nacionales en el índice propuesto gracias a la combinación entre normas federales y patrones de regulación de las distintas entidades federativas que se repiten dentro de cada país.

Al coexistir distintos niveles de gobierno, se priorizó la normativa federal para establecer los valores de los casos y se contempló el grado de cumplimiento (*enforcement*) de estas normas, tanto por su carácter jurídico (si eran resoluciones de los Consejos Federales de Educación, leyes nacionales o normas constitucionales) como por la correspondencia entre dichas normas y la efectiva regulación subnacional. En caso de no existir una norma federal que regulara

alguna subdimensión del régimen de contratación docente, se utilizó un *proxy* promediando lo establecido en la normativa de los sistemas subnacionales.

### ***Composición de la jornada laboral***

En relación a la composición de la jornada laboral, se procuró distinguir los regímenes que, en un momento histórico dado, no contemplaban ninguna hora de trabajo fuera del dictado de su disciplina específica frente a aquellos que sí lo hacían. Si el régimen contemplaba un porcentaje de la jornada laboral para este tipo de tareas, se distinguió entre un porcentaje relativamente bajo y uno relativamente alto. Si bien en Europa y en algunos países asiáticos las horas no lectivas constituyen alrededor de la mitad de la jornada laboral (Wei et. al. 2009; Eurydice 2015), este porcentaje resultaba muy ambicioso para analizar nuestros casos. Por ello, se consideró que dedicar un quinto o más de la jornada laboral al trabajo extra aula constituía un porcentaje medio y dedicar un tercio o más de la jornada laboral al trabajo extra aula constituía un porcentaje alto.

Así, se utilizó un nivel de medición ordinal para la composición de la jornada laboral con tres valores, bajo (0), medio (0.5) y alto (1). Si la normativa nacional no establecía la remuneración del trabajo extra aula de los docentes y las entidades subnacionales tampoco lo remuneraban se asignó un valor 0. Si la normativa federal reservaba un porcentaje alto de la jornada laboral para el trabajo extra aula y se caracterizaba por un alto grado de cumplimiento a nivel subnacional o si, aun sin existir una regulación federal, la gran mayoría de las entidades federadas reservaban más de 1/3 de la jornada para el trabajo extra aula se le asignó un valor 1. Por último, si la normativa federal determinaba un porcentaje alto de la jornada laboral para el trabajo extra aula con un bajo nivel de cumplimiento a nivel subnacional, si a nivel federal se determinaba un porcentaje medio o si no existía una norma federal que regulase la composición de la jornada,

pero la amplia mayoría de las entidades federadas adoptaban un porcentaje medio, se asignó un valor 0,5.

**Tabla 3. Valores asignados en la dimensión “composición de la jornada laboral”**

Proporción reservada al trabajo extra aula	Menos de 1/5	Entre un 1/5 y un 1/3	Más de un 1/3
Valor	0	0,5	1

**Fuente:** Elaboración propia

### *Concentración del trabajo docente*

Por su parte, tres atributos componen a la concentración del trabajo docente: la unidad de designación del puesto de trabajo (U), la carga horaria mínima de la contratación (H) y la figura normativa de la dedicación exclusiva (E). Por ello, se generaron tres indicadores de nivel ordinal para medir la dimensión contratación, a los que se les otorgó el mismo peso y se los agregó para que cada caso adopte un valor promedio de concentración de trabajo docente. Si un caso adoptaba los máximos valores en cada uno de los indicadores, se lo ubicaba con el nivel de concentración más alto y si adoptaba los valores mínimos se ubicaba con el nivel de concentración más bajo:

$$\text{Valor Concentración} = (U + H + E) / 3$$

Así, en primer lugar, cuando la unidad de designación del puesto de trabajo era una asignatura asociada a una división determinada, se otorgó el valor 0, cuando era una asignatura asociada de manera más general a un nivel educativo determinado, se otorgó el valor 0.5 y si la unidad de designación era un centro educativo particular, se otorgó el valor 1. Para ello se contempló,

primeramente, la potencial existencia de una norma federal que regulara la unidad de designación a nivel nacional y, ante su ausencia, las características que seguían la amplia mayoría de las entidades federativas.

En segundo lugar, si a nivel federal se regulaba una carga horaria mínima de tiempo parcial, se adoptó el valor 0,5 y si se establecía una jornada mínima de tiempo completo, se adoptó el valor 1. Por el contrario, si la carga horaria solamente se regulaba en el nivel subnacional, se estableció el valor 0 cuando la contratación mínima de los docentes era, en la mayoría de las entidades federativas, de una hora, el valor 0,5 cuando la contratación mínima era, en general, un paquete de horas de tiempo parcial y el valor 1 cuando era, en casi todas, por una jornada de tiempo completo.

Por último, se asignó un valor 0 cuando la figura normativa de la dedicación exclusiva para el nivel de educación media no existía a nivel nacional ni en la mayoría de los entes subnacionales, un 0,5 cuando se promovía federalmente para el nivel de educación básica y existía en diversas unidades subnacionales y un 1 si era establecida a nivel federal y tenía un alto grado de cumplimiento en los entes subnacionales.

**Tabla 4. Valores asignados en las subdimensiones de la “concentración del trabajo docente”**

<b>Carga horaria mínima (X)</b>	<b>Una hora</b>	<b>Tiempo parcial</b>	<b>Tiempo completo</b>
	0	0,5	1
<b>Unidad de designación (Y)</b>	<b>Asignatura y división</b>	<b>Asignatura</b>	<b>Centro educativo</b>
	0	0,5	1
<b>Dedicación exclusiva (Z)</b>	<b>No existe</b>	<b>Bajo cumplimiento</b>	<b>Alto cumplimiento</b>
	0	0,5	1

Fuente: Elaboración propia

De este modo, en los capítulos que siguen, primero se describen los regímenes de contratación para ambos casos, las normas que los rigen y los cambios que se generaron en el período de estudio y luego se ubican ambos casos en el índice para poder comparar su evolución entre 2003 y 2015. Pero antes de realizar el análisis empírico, a continuación, se desarrolla la estrategia metodológica utilizada para realizar inferencias causales a través de un estudio de casos cualitativo, que permitió comprender por qué, mientras en Brasil se modificó el régimen de contratación en Argentina se mantuvo estable durante los doce años de analizados.

### **El estudio orientado a casos**

Para responder a la pregunta que guió la investigación, se desarrolló un diseño explicativo enmarcado en la tradición cualitativa de análisis. A diferencia de los estudios cuantitativos que intentan medir el efecto promedio de una o más causas sobre una población de casos, *cuánto* afecta la variable independiente a la dependiente, el objetivo principal aquí fue identificar las causas de un resultado, la persistencia o el cambio de los regímenes de contratación docente, y comprender *cómo* se produjeron estos resultados (Mahoney y Goertz 2006).

Así, se trata de un estudio orientado a casos, entendiendo a un caso como la unidad donde opera una relación causal (Beach y Pedersen 2016). Estos estudios se enfocan en uno o pocos casos deliberadamente seleccionados, aunque potencialmente pueden arrojar luz sobre una población mayor, y son analizados en profundidad y entendidos de manera holística (Ragin 2004; Gerring y Cojocarú 2015). Investigaciones de este tipo implican - a diferencia de estudios cuantitativos orientados a variables - una concepción determinística de la causalidad (George y Bennet 2005; Beach y Pedersen 2016). A efectos de esta tesis, ello se traduce en que la presencia de una demanda sindical pro cambio no aumenta las probabilidades de cambiar el régimen de contratación docente, sino que condiciona su modificación.

Pero no siempre la demanda pro cambio del sindicato es condicionante para el cambio, solamente bajo las condiciones de alcance de la teoría en cuestión. Estas delimitan el contexto en el que se observa la relación causal teorizada y permiten construir una población de casos causalmente homogénea (Mahoney y Goertz 2006; Beach y Pedersen 2016). Por ello, la explicación aquí desarrollada se limita a casos de América Latina de ingreso medio-alto, que atravesaron en la década del 2000 una coyuntura económica y fiscal favorable, fueron gobernados por partidos de izquierda, de base sindical, y tenían sindicatos de educación fuertes.

Para llevar a cabo la investigación, se triangularon dos métodos de análisis: la comparación controlada entre casos y el rastreo de procesos dentro de un caso. Mientras el primero utiliza un enfoque de causalidad contrafáctico y observa matrices de datos para un  $n$  pequeño de casos, el segundo utiliza un enfoque causal mecanístico y observa, en profundidad, procesos causales en un único caso (Brady 2010; Beach y Pedersen 2016).

### **La comparación controlada entre casos**

El método comparado permite perfeccionar la conceptualización y medición de las variables, delimitar una población causalmente homogénea para una teoría en particular, evitar sesgos que puedan surgir al omitir variables relevantes cuando se trabaja con un solo caso, identificar potenciales causas para un resultado y refinar hipótesis (Beach y Pedersen 2016; Bril et. al. 2017). Se utilizó el método de la comparación controlada entre casos en su versión de testeo de teoría (Gerring y Cojocarú 2015). Este constituye el estudio de casos que más se aproxima a la lógica experimental, al procurar establecer una relación empírica entre dos o más variables manteniendo constantes las demás variables explicativas del fenómeno (Lijphart 1971; George y Bennet 2005). La lógica de causalidad utilizada es la contrafáctica, ya que se controla que la presencia del factor causal redunde en un resultado positivo y su ausencia en uno negativo (Beach y Pedersen 2016).



Para seleccionar los casos se aplicó el método de la diferencia de John Stuart Mill (1846), al comparar dos casos similares que se diferenciaban en el resultado - la modificación o el mantenimiento del régimen de contratación docente - y en la variable independiente - la presencia o la ausencia de una demanda sindical pro cambio. Este permite inferir la condición de suficiencia de la variable independiente, pero no la de necesidad. Para ello, se debería aplicar el método de la similitud entre casos muy distintos que contaran con la presencia de la variable independiente y dependiente, tarea empíricamente imposible. Si bien la lógica de selección de casos similares procura emular un experimento, se trata de un estudio de tipo observacional donde no se pueden manipular los acontecimientos y tener un control absoluto de todas las demás variables (Yin 1994; Beach y Pedersen 2016).

Por ello, a través de la revisión de literatura se identificaron las distintas variables relevantes que podrían explicar el cambio en el régimen de contratación docente y se observó que sus valores eran similares entre ambos casos o que, cuando adoptaban valores distintos lo hacían en la dirección contraria a la hipótesis a testear (George y Bennet 2005; Gerring y Cojocarú 2015; Beach y Pedersen 2016).

A continuación, se presentan dos cuadros con información relevante sobre los casos, donde se identifican variables estructurales, de tipo económico e institucional, y variables que caracterizan a los actores protagónicos en el proceso de formulación de las políticas de trabajo docente, el gobierno y el sindicato, en Argentina y Brasil en el período 2003-2015:

**Tabla 5. Características económicas e institucionales de Argentina y Brasil (2003-2015)**

Variables estructurales	Coyuntura económica <sup>a</sup>					Características institucionales		
	Crecimiento anual PBI (índice real)	Balance fiscal general	Balanza de pagos	Reservas Internacionales	Deuda pública externa	Escaños partido de gobierno <sup>b</sup>	Forma de gobierno	Gestión educativa
<b>Argentina 2003</b>	8.84	0.44	2.13	9.71	75.61	50.2	Federal	Descentralizada
<b>Argentina 2007</b>	9.01	1.04	2.87	15.77	22.71	41.2	Federal	Descentralizada
<b>Argentina 2011</b>	6.00	-1.41	0.23	10.53	12.83	35.0	Federal	Descentralizada
<b>Brasil 2003</b>	1.14	-5.18	3.24	9.13	15.57	17.7	Federal	Descentralizada
<b>Brasil 2007</b>	6.07	-2.74	3.24	11.33	5.10	16.2	Federal	Descentralizada
<b>Brasil 2011</b>	3.97	-2.47	2.94	13.56	2.43	17.2	Federal	Descentralizada

<sup>a</sup> Los datos se encuentran expresados en porcentaje en relación al producto bruto interno.

<sup>b</sup> El porcentaje de escaños del partido de gobierno corresponde exclusivamente a la Cámara Baja.

**Fuente:** Elaboración propia en base al portal de datos abiertos del BID (2015)

**Tabla 6. Características de los principales actores participantes en la política laboral docente (2003-2015)**

Características de los actores	Partido de gobierno <sup>a</sup>		Sindicatos docentes		
	Ideología <sup>b</sup>	Partidos de base laboral	Densidad sindical <sup>c</sup>	Fragmentación	Participación orgánica en el sistema educativo
<b>Argentina</b>	Centro Izquierda	Sí	48.6% (286.365)	Alta. Confederación sindical hegemónica (CTERA)	Juntas de clasificación docente y de disciplina
<b>Brasil</b>	Centro Izquierda	Sí	44.2% (949.629)	Alta. Confederación sindical hegemónica (CNTE)	Consejo de acompañamiento y control social del FUNDEB, Consejo Nacional de Educación

<sup>a</sup> Refiere al Frente Para la Victoria en Argentina y al Partido de los Trabajadores en Brasil

<sup>b</sup> Basado en Weyland, Madrid y Hunter (2010) y Levitsky y Roberts (2011)

<sup>c</sup> Incluye la densidad sindical y la cantidad de miembros. La afiliación es voluntaria en ambos sindicatos. Datos extraídos de Unesco (2013).

**Fuente:** Elaboración propia en base a Weyland, Madrid y Hunter (2010); Levitsky y Roberts (2011); Unesco (2013); Perazza (2014)

A través del método comparado es posible confirmar la correlación existente entre las variables de la teoría argumentada y evidenciar, entre ambos casos, distintas preferencias sindicales (que prefieran o no el cambio), distinta presión sindical al gobierno (presión por cambio o no) y distintos resultados en términos de mantenimiento/cambio del régimen de contratación docente. Asimismo, la comparación entre casos junto al análisis intra-caso permite descartar hipótesis alternativas (Ha) que también podrían explicar un rumbo diferencial en el modo de contratación de los docentes. De la literatura se desprenden tres principales hipótesis rivales:

*Ha 1. Estructural/económica.* Las preferencias de los sindicatos y los gobiernos nacionales son las mismas en ambos casos, lo que cambia es la capacidad fiscal del gobierno nacional:

En contextos económicos favorables, con partidos de izquierda y de base sindical en el gobierno y sindicatos que exhiban una alta capacidad de presión, *el régimen de contratación de los docentes del nivel medio se modificará cuando los gobiernos nacionales posean la capacidad fiscal de llevar a cabo un cambio de este tipo.*

*Ha 2. Federalismo.* Las preferencias de los sindicatos y los gobiernos nacionales son las mismas en ambos casos, lo que cambia es el poder de veto que tengan los gobernadores subnacionales:

En contextos económicos favorables, con partidos de izquierda y de base sindical en el gobierno y sindicatos que exhiban una alta capacidad de presión, *el régimen de contratación de los docentes del nivel medio se modificará cuando los gobernadores subnacionales no ejerzan un gran poder de veto sobre la política federal.*

*Ha 3. Ideológica.* Lo que cambia entre ambos casos es la postura del gobierno, que en un caso impulsa programáticamente un cambio - para fortalecer al sector docente, mejorar sus condiciones de trabajo y la calidad educativa de los adolescentes y jóvenes - y en el otro, no.

En contextos económicos favorables, con partidos de izquierda y de base sindical en el gobierno y sindicatos que exhiban una alta capacidad de presión, *el régimen de contratación de los*

*docentes del nivel medio se modificará cuando los gobiernos nacionales decidan programáticamente llevar a cabo un cambio de este tipo.*

A pesar de lo anteriormente señalado, la comparación controlada entre casos como único método de análisis resulta insuficiente para realizar inferencias causales (George y Bennet 2005; Brady y Collier 2010; Beach y Pedersen 2016). En primer lugar, porque resulta casi imposible controlar todas las terceras variables que podrían ser relevantes, los casos similares nunca serán idénticos como en los experimentos (George y Bennet 2005; Beach y Pedersen 2016; Bril et. al. 2017). Asimismo, para reproducir de manera más exacta la lógica inferencial de un estudio de este tipo sería más conveniente aumentar el número de casos, disminuir las variables y trabajar con el método estadístico, opción que sería incompatible con la pregunta de investigación planteada (Lijphart 1971; King, Kehoan y Verba 1994). Por último, aun habiendo seleccionado correctamente los casos y las variables relevantes en el análisis, se puede confirmar la correlación entre las variables independiente y dependiente aplicando el método comparado, pero este es insuficiente para inferir una relación de causalidad entre ambas (Beach y Pedersen 2016).

En este sentido, Hall (2003, 397) señala que “en lugar de ver la comparación primariamente como un ejercicio para correlacionar algunas variables independientes con una variable dependiente, deberíamos entender el método comparado como una técnica en la que la inspección de este tipo es combinada con el proceso de análisis sistemático de los casos.” Así, el método comparado es visto, no como “un sustituto pobre del método estadístico, sino como un enfoque distinto que ofrece un set de observaciones mucho más rico, especialmente sobre procesos causales”. Por ello, para testear la teoría propuesta, se recurrió también al análisis intra-caso que permite examinar en profundidad la evidencia de la conexión existente entre la causa y el efecto (Beach y Pedersen 2016). Así, no solamente se rastreó el proceso causal por el cual la existencia de una fuerte demanda sindical pro cambio produjo una modificación en el

régimen de contratación docente, sino que, alterando aproximaciones deductivas e inductivas en los casos, se identificaron también los factores que condicionaron la presencia o la ausencia de esta demanda sindical y los mecanismos que desencadenaron dichos factores.

### **El análisis intra-caso y el process tracing**

Para abordar el análisis intra-caso de Argentina y Brasil en el período 2003-2015, se partió de un enfoque mecanístico de la causalidad que permite analizar *cómo* un factor causal contribuye a un resultado (Beach y Pedersen 2016). Análisis de este tipo ayudan a comprender cómo llegan los individuos a creer lo que creen, cómo se relacionan los actores o cómo evolucionan las instituciones (Falleti y Lynch 2009). Se entiende a los mecanismos causales como los “procesos a través de los cuales los agentes con capacidades causales operan en contextos específicos para transferir energía, información o materia a otras entidades” (Bennet 2008, 207). Dentro de cada mecanismo causal es posible conceptualizar cada parte como “entidades que llevan adelante actividades” y esas actividades como “aquello que transmite fuerza causal a través del mecanismo” (Beach y Pedersen 2013, 29).

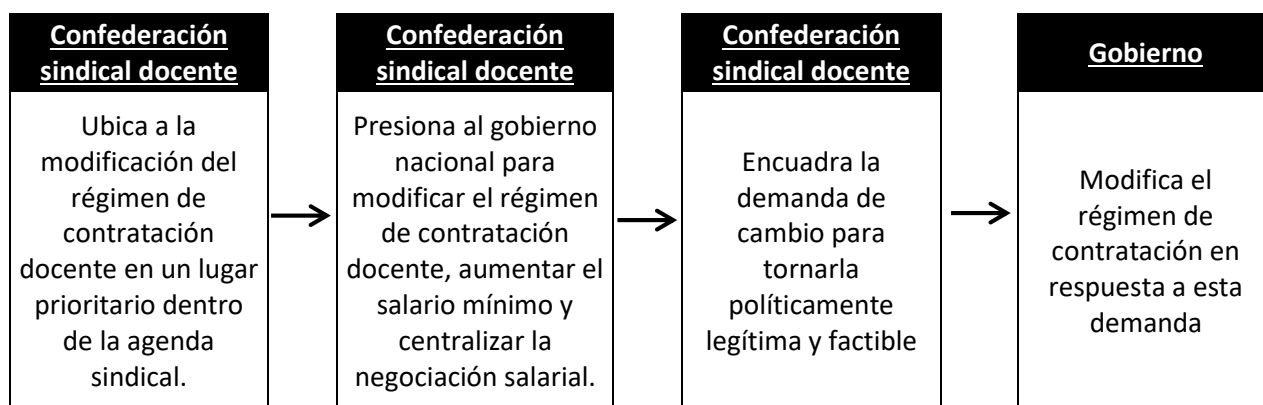
Para analizar los mecanismos causales dentro de cada caso se utilizó el método del *process tracing* o *trazo de proceso causal* (Aguirre 2017). Este no se basa en la observación de matrices de datos adoptados por las variables en un número de casos, sino en la observación de los procesos causales dentro de cada caso. Bennet y Checkel (2015, 7) definen este método como “el análisis de la evidencia sobre los procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso con el propósito de desarrollar o testear hipótesis sobre los mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso”.

La literatura ha tendido a diferenciar el *process tracing* en su versión deductiva - cuando el objetivo de la investigación es testear teoría examinando las implicancias observables de un

mecanismo hipotetizado dentro de un caso - de su versión inductiva - cuando se busca desarrollar teoría utilizando evidencia hallada dentro del caso para desarrollar hipótesis que puedan explicarlo (George y Bennet 2005; Beach y Pedersen 2013; Bennet y Checkel 2015). Sin embargo, como señalan Bril et. al. (2017, 661), “más fructífero que hablar de *tipos* inductivos o deductivos de *process tracing*, es identificar lo que llamamos *entradas* y *momentos* inductivos y deductivos en el *process tracing*.” En esta investigación, se partió de una entrada deductiva y se ajustaron las hipótesis a través de un proceso iterativo en el que se alternaron momentos de inducción y de deducción. Luego de distintas aproximaciones al campo se alcanzó una narrativa plausible para explicar, en ambos casos, porqué se modificó o se mantuvo el régimen de contratación y cómo fueron esos procesos.

A partir del método comparado y del análisis exhaustivo de la literatura se identificó a la preferencia sindical pro cambio y su consiguiente demanda al gobierno nacional como el factor causal desencadenante de la posterior modificación del régimen de contratación. A continuación, se operacionaliza el mecanismo causal hipotetizado en ambos casos identificando las distintas entidades y sus actividades (Beach y Pedersen 2013):

**Figura 2. Brasil (2003-2015). Operacionalización del mecanismo causal (entidad/actividad)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Beach y Pedersen (2013)

**Figura 3. Argentina (2003-2015). Operacionalización del mecanismo causal (entidad/actividad)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Beach y Pedersen (2013)

El mecanismo por el cual esta demanda (o su ausencia) generó (o no) un cambio fue testeado y reconstruido en ambos casos. En esta etapa deductiva del process tracing se probó la presencia de las distintas partes constitutivas del mecanismo causal hipotetizado. Para ello, se desagregaron las hipótesis que componían cada mecanismo y se recolectó la evidencia esperable, vinculando cada pieza de evidencia con la teoría (Beach y Pedersen 2016). Se aplicaron las distintas pruebas dentro de los casos, basados en el grado de unicidad y de certeza para cada pieza de evidencia<sup>30</sup>, como se puede observar en las Tablas 7 y 8.

<sup>30</sup> Los cuatro tipos de pruebas son: *Straw in the wind* (baja unicidad y baja certeza); *Hoop test* (baja unicidad y alta certeza); *Smoking gun* (alta unicidad y baja certeza) y *Double decisive* (alta unicidad y alta certeza) (Collier 2011; Beach y Pedersen 2013)

**Tabla 7. Mecanismo causal desagregado para el caso brasileño (2003-2015) según hipótesis, evidencia, fuente y tipo de test.**

Hipótesis	Evidencia	Fuente	Tipo de test
1. La CNTE ubica la modificación del régimen de contratación docente en un lugar prioritario dentro de la agenda sindical	Reconocimiento público de la preferencia histórica de la CNTE por cambiar el régimen de contratación (RC)	Entrevistas a expertos, sindicalistas y gobierno	Straw in the wind
	Declaraciones históricas (previo a 2003) de la CNTE que establecen la voluntad de un cambio	Documentos sindicales, entrevistas a sindicalistas	Straw in the wind
	Presión histórica (previo a 2003) de la CNTE para cambiar el RC	Documentos sindicales, proyectos de ley, entrevistas a sindicalistas	Straw in the wind
	Declaraciones de la CNTE (2003-2008) que establecen la voluntad de un cambio en el RC	Documentos sindicales, proyectos de ley, entrevistas a sindicalistas	Hoop test
	Difusión entre sus afiliados de la voluntad de la CNTE de modificar el RC	Publicaciones sindicales, folletería, cartillas.	Straw in the wind
2. La CNTE presiona al gobierno nacional para modificar el régimen de contratación docente	Manifestaciones públicas y huelgas de la CNTE donde el cambio en las reglas de contratación se encuentra entre las demandas.	Publicaciones sindicales, registros de prensa, entrevistas.	Straw in the wind
	Declaraciones de expertos de que existió una presión por el cambio de la CNTE	Entrevistas a expertos	Straw in the wind
	Declaraciones de dirigentes sindicales de que existió una presión por el cambio de la CNTE	Entrevistas a sindicalistas, publicaciones sindicales	Hoop test
	Declaraciones desde actores claves del gobierno nacional de la presión por el cambio ejercida por la CNTE	Entrevista a Ministro de Educación Nacional	Smoking gun
	Documentación que evidencie la presión ejercida por la CNTE al Poder Ejecutivo (PE) para modificar el RC	Proyectos de ley, registros de prensa de manifestaciones públicas, declaraciones de miembros del PE y sindicalistas	Smoking gun
	Documentación que evidencie la presión ejercida por la CNTE al Poder Legislativo (PL) para modificar el RC	Proyectos de ley, registros de prensa de manifestaciones públicas, registros de audiencias parlamentarias, declaraciones de miembros del PL y sindicalistas	Straw in the wind
	Documentación que evidencie la presión ejercida por la CNTE al Poder Judicial para modificar el RC	Documentos judiciales, publicaciones sindicales, entrevistas a sindicalistas	Straw in the wind
Fiscalización de la CNTE del cumplimiento de la ley.	Publicaciones sindicales, entrevistas a sindicalistas.	Straw in the wind	
3. La CNTE encuadra la demanda de cambio para tornarla políticamente legítima y factible	Encuadre de la demanda junto al piso salarial nacional para fortalecer su legitimidad entre las bases docentes	Proyectos de ley sindicales que asocien el piso salarial con la modificación de la jornada, entrevistas a sindicalistas, publicaciones sindicales	Straw in the wind
	Encuadre de la demanda para tornarla factible para el gobierno	Proyectos de ley sindicales que asocien el piso salarial con la modificación de la jornada, documentos sindicales que prueben la factibilidad fiscal del proyecto, entrevistas a sindicalistas y gobierno.	Hoop test
	Encuadre de la demanda para tornarla legítima en el parlamento	Proyectos de ley sindicales, relatorías de audiencias parlamentarias, entrevistas a sindicalistas y parlamentarios.	Straw in the wind
	Declaraciones desde el gobierno de la importancia de la CNTE para tornar la demanda legítima	Entrevista a Ministro de Educación Nacional.	Smoking gun
	Reconocimiento entre actores y expertos de que es una demanda legítima para la opinión pública	Entrevistas a expertos, sindicalistas, gobierno.	Straw in the wind
4. El gobierno modifica el régimen de contratación en respuesta a esta demanda	Demanda sindical como detonante del cambio para el MEC	Entrevista a Ministro de Educación Nacional.	Smoking gun
	Demanda sindical como detonante del cambio	Entrevistas a funcionarios gubernamentales, sindicalistas y expertos.	Straw in the wind
	Ausencia del cambio en la propuesta programática del PT 2002	Programa PT 2002.	Straw in the wind
	Ausencia del cambio de RC en la propuesta original del PE, Presencia del cambio en la propuesta original presentada por CNTE y Presencia del cambio en la segunda propuesta del gobierno	Proyecto de Ley PSPN original; Proyecto de Ley PSPN presentado por CNTE al PE; Proyecto de Ley PSPN definitivo	Smoking gun

Fuente: Elaboración propia



**Tabla 8. Mecanismo causal desagregado para el caso argentino (2003-2015) según hipótesis, evidencia, fuente y tipo de test.**

Hipótesis	Evidencia	Fuente	Tipo de test
1. CTERA no ubica a la modificación del régimen de contratación docente en un lugar prioritario dentro de la agenda sindical	Discrepancias entre los actores y expertos sobre una preferencia histórica de CTERA por cambiar el RC o identificación de una preferencia secundaria	Entrevistas a dirigentes sindicales y expertos	Straw in the wind
	Ausencia de manifestaciones o proyectos de ley sindicales previos al 2003 que demandaran un cambio de RC	Prensa, documentos sindicales, proyectos de ley, entrevistas a expertos y sindicalistas	Straw in the wind
	Ausencia o presencia secundaria de un cambio en RC en las declaraciones de CTERA	Documentos sindicales, proyectos de ley, actas paritarias, entrevistas a sindicalistas	Straw in the wind
	Reconocimiento entre actores gubernamentales y sindicales de la ausencia (o el lugar secundario) del cambio en el RC en la agenda sindical	Entrevistas a dirigentes sindicales, bases sindicales y miembros del gobierno.	Straw in the wind
	Falta de claridad entre dirigentes de CTERA y de sus unidades de base sobre la propuesta de modificación del régimen de contratación que plantea CTERA	Entrevistas a dirigentes y bases sindicales.	Straw in the wind
	Ausencia o débil difusión entre sus afiliados de la voluntad de modificar el régimen de contratación docente	Documentos sindicales	Straw in the wind
2. CTERA presiona al gobierno nacional para aumentar el salario mínimo y centralizar la negociación salarial, pero no para modificar el régimen de contratación docente	CTERA realiza manifestaciones y huelgas en el período, pero el cambio en el régimen de contratación no se encuentra entre las demandas de estas manifestaciones.	Relevamiento de prensa, documentos sindicales, entrevistas a sindicalistas.	Straw in the wind
	Ausencia de la demanda de modificación del régimen de contratación en instancias de negociación con el gobierno nacional	Actas paritarias nacionales, entrevista a Ministro de Educación Nacional (MEN).	Hoop test
	Actores gubernamentales y expertos señalan que no fue una demanda prioritaria de CTERA	Entrevista a expertos, miembros del PE y PL nacional y provincial	Straw in the wind
	Actores sindicales reconocen que no fue una demanda prioritaria de CTERA en el período	Entrevistas a dirigentes sindicales y bases sindicales.	Smoking gun
	Priorización de otras demandas sindicales en las plataformas de CTERA.	Documentos sindicales, actas paritarias, relevamiento de prensa, entrevistas a dirigentes sindicales y bases sindicales.	Straw in the wind
	Identificación de los actores gubernamentales de otras demandas prioritarias.	Entrevista a miembros de los PE nacionales y provinciales.	Straw in the wind
3. CTERA no encuadra la demanda de cambio en el régimen de contratación para tornarla políticamente legítima y factible	La demanda por regular la jornada docente no se encuadra junto con otras demandas priorizadas	Documentos sindicales, actas paritarias, proyectos de ley, entrevista a sindicalistas.	Hoop test
	CTERA no encuadra la demanda de la jornada de manera clara, especificando porcentajes de trabajo frente a alumnos y extra-aula	Actas paritarias, documentos sindicales, proyectos de ley, entrevista a dirigentes sindicales, entrevista a miembros del gobierno nacional.	Straw in the wind
	CTERA no propone una solución programática para financiar una modificación de la jornada laboral	Actas paritarias, documentos sindicales, proyectos de ley, entrevista a dirigentes sindicales, entrevista a miembros del gobierno nacional.	Straw in the wind
	Autoridades del gobierno nacional (Presidencia, MEN) no identifican el trabajo extra aula en la jornada laboral docente	Relevamiento de prensa, entrevista a MEN.	Straw in the wind
4. El gobierno nacional no modifica el régimen de contratación porque, entre otros factores, no existió demanda sindical	El gobierno nacional implementa políticas educativas y de trabajo docente que responden a las demandas sindicales	Normas nacionales, actas paritarias, documentos sindicales, relevamiento de prensa, entrevistas a dirigentes sindicales y a miembros del PE nacional y provincial.	Hoop test
	Actores gubernamentales y sindicales afirman que la presencia de demandas sindicales promovió cambios de políticas desde el gobierno	Documentos sindicales, relevamiento de prensa, entrevistas a dirigentes sindicales y a miembros del PE nacional y provincial.	Hoop test
	Presencia de propuestas de cambio del RC en documentos gubernamentales que no tienen su origen en una demanda sindical	Normas nacionales, documentos sindicales, actas paritarias.	Straw in the wind

Fuente: Elaboración propia

Si bien desde el comienzo se entendió que el lugar de la modificación del régimen de contratación docente dentro de la agenda sindical y la consiguiente demanda de cambio por parte de este actor constituía el factor desencadenante de dicho cambio, originalmente se pensaba que la regulación subnacional del trabajo docente constituía el factor exclusivo que condicionaría las preferencias sindicales en relación a esta materia. Se suponía que, en ocasiones, la regulación subnacional del trabajo docente desencadenaría dos mecanismos de tipo institucional, la generación de incentivos pro statu quo y el mantenimiento de un alto grado de incertidumbre, que operarían sobre las bases docentes. Ambos generarían estímulos contrarios al cambio del régimen de contratación nacional entre los trabajadores, quitándole relevancia a esta demanda dentro de la agenda sindical y, por lo tanto, desestimulando el cambio.

Este factor causal funcionó según lo esperado en el caso argentino, a través de los dos mecanismos hipotetizados, pero no lo hizo así en el caso brasilero. Era de esperar que las características de la regulación subnacional docente generaran incentivos al statu quo en Argentina y no en Brasil. En el segundo caso, los antecedentes previos a nivel subnacional en términos de composición de la jornada laboral y concentración del trabajo docente favorecían un menor grado de incertidumbre al cambio entre las bases docentes. Sin embargo, como las reglas complementarias a nivel subnacional son heterogéneas y no constituyen una variable dicotómica, aunque diversas reglas que generaban incentivos al statu quo en Argentina estaban ausentes en Brasil, en este último la *acumulación de horas de trabajo* permitida también era muy alta, generando estímulos contrarios a la concentración del trabajo docente en un único centro educativo.

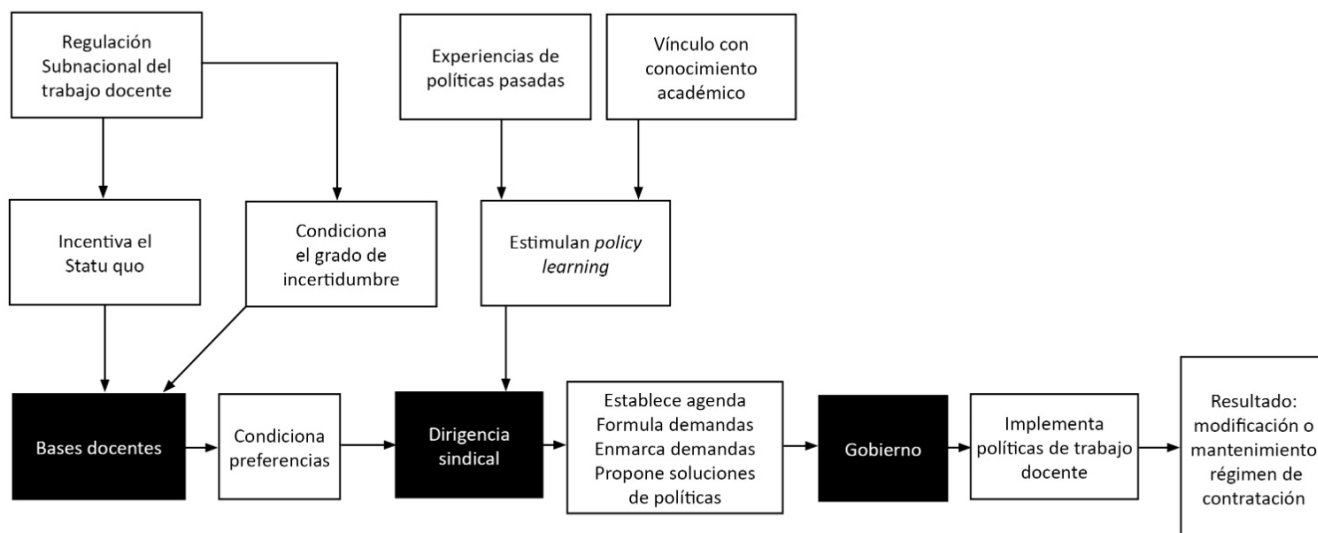
El funcionamiento parcial de los mecanismos institucionales en el caso brasilero, junto con otras observaciones realizadas durante el trabajo de campo, permitieron inferir que sería erróneo

atribuirle a la regulación subnacional del trabajo docente el único condicionante de las preferencias sindicales relativas al régimen de contratación y de la formulación de la demanda pro cambio. Por ello, a partir de la evidencia recolectada, se identificaron nuevas variables y mecanismos complementarios, dando paso a una entrada inductiva dentro del método del *process tracing* (Bril et. al. 2017).

Se identificó al menos otro factor que también influyó en la presencia o ausencia de la demanda sindical desencadenante del cambio: el aprendizaje que realiza la dirigencia sindical en relación a esta política en particular. Este proceso de mediano plazo es estimulado por la existencia de experiencias de políticas pasadas relativas a la regulación de la contratación docente y por el vínculo que tenga la organización con el conocimiento académico.

A continuación, en la Figura 4, se representa el mecanismo teórico general al que se arribó luego de los distintos momentos deductivos e inductivos del proceso de la investigación. Este representa de manera exhaustiva los distintos rumbos que tuvieron los regímenes de contratación analizados en ambos casos, estableciendo no solamente el papel de la demanda sindical como desencadenante de un potencial cambio, sino también las condiciones bajo las cuáles la organización sindical docente le otorga a este cambio un lugar prioritario dentro de su plataforma de reivindicaciones.

**Figura 4. Mecanismo teórico general para explicar el mantenimiento o el cambio de los regímenes de contratación en Argentina y Brasil (2003-2015)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Aguirre (2017)

En los capítulos que siguen se analiza cada caso en profundidad. Para ello, se describe la evolución reciente del régimen de contratación docente a nivel federal y se desarrolla la explicación causal que llevó a su modificación en Brasil y a su mantenimiento en Argentina en el período 2003-2015. En cada caso se observa cómo se activan distintas partes del mecanismo general aquí expuesto, algunas de ellas promoviendo el cambio y otras inhibiéndolo.

## **Capítulo 3. El régimen de contratación docente en Brasil: evolución reciente y antecedentes históricos**

En octubre del 2002, luego de ser el segundo partido más votado durante tres elecciones nacionales consecutivas, el Partido de los Trabajadores (PT), con Luiz Inácio “Lula” da Silva a la cabeza, ganó por primera vez las elecciones. La victoria de este partido de izquierda, fundado en 1980 por sindicalistas, estudiantes e intelectuales generaba mucha expectativa en el movimiento sindical brasileño y, especialmente, en su aliada histórica, la Central Única de Trabajadores (CUT). Es de destacar que el perfil más combativo del partido, que lo caracterizó en las décadas de los 80 y 90, se había moderado paulatinamente y había ido ampliando su base electoral para ganar las elecciones. En el programa de gobierno del 2002 ya no se criticaba al capitalismo como en los programas anteriores, sino que se hablaba de promover el crecimiento con inclusión social y reducir las desigualdades sociales y regionales del país.

En consonancia con ello, las administraciones del PT que lideraron el gobierno brasileño hasta mediados del 2016 mantuvieron continuidades con la agenda macroeconómica de sus predecesores e implementaron políticas ambiciosas de combate al hambre y a la pobreza, como el incremento del salario mínimo o la implementación de programas como “Bolsa Familia” o “Hambre Cero”. El período se caracterizó hasta el año 2014 por el crecimiento económico con equilibrio fiscal y baja inflación, acompañado por una importante disminución de la pobreza y la indigencia<sup>31</sup>.

En el área educativa, el PT también mantenía un vínculo histórico con la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la segunda confederación sindical más

---

<sup>31</sup> La pobreza pasó del 38,8% en 2003 al 18,8% en 2015 (Cepal 2019).

grande de Brasil, que contaba en el 2002 con 790.000 afiliados distribuidos en entidades de base de todo el país, nucleando a docentes de educación básica y a funcionarios del sistema educativo<sup>32</sup>. De hecho, desde la conformación de la CNTE en 1990, la Lista Articulación Sindical, abiertamente petista y hegemónica dentro de la CUT, ha ganado las elecciones dentro del sindicato, estrechando aún más esta alianza<sup>33</sup>. Asimismo, el sólido vínculo que había existido hasta entonces entre gobiernos estatales y municipales del PT y dirigentes de las entidades de base de la CNTE<sup>34</sup> anticipaba una estrecha relación entre ambas organizaciones a nivel nacional.

En relación a las políticas implementadas en esta área, también existieron continuidades y rupturas con las heredadas del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Por un lado, se robusteció el Sistema de Evaluación de la Educación Básica instaurado en la década anterior<sup>35</sup> y se continuaron realizando pruebas estandarizadas a escala nacional para evaluar el rendimiento educativo (Da Silva 2016). Por el otro, y en sintonía con lo sucedido en los años 2000 durante los gobiernos del “giro a la izquierda” en América Latina, se generó un importante aumento del esfuerzo presupuestal y del gasto educativo por alumno (Farenzena et al 2018). Así, mientras en el 2002 el Estado gastaba un 3,75% del PBI en la educación, esta cifra ascendía a un 6,24% en el año 2015 (Unesco 2019).

---

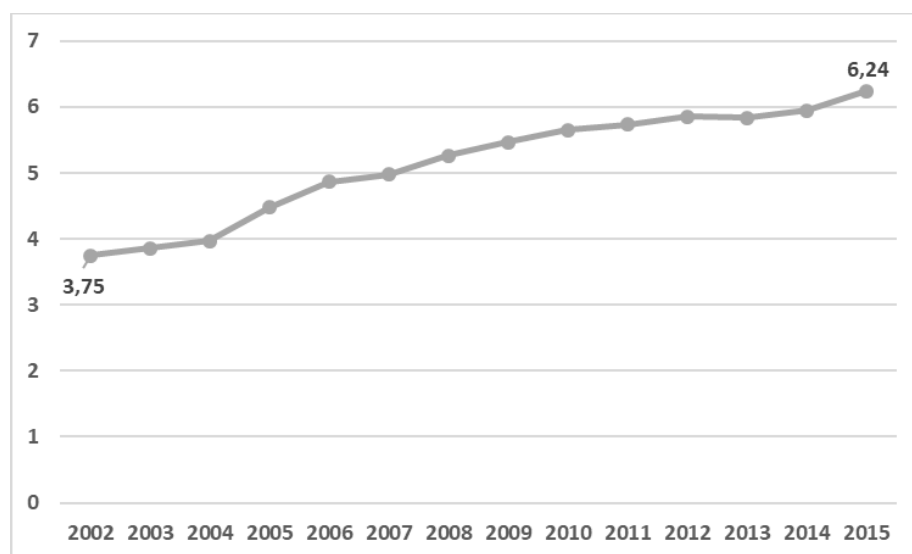
<sup>32</sup> Hacia 2014, la CNTE ya contaba con 1,1 millones de socios y 50 entidades de base en todo el país (CNTE 2014).

<sup>33</sup> Esto sucede a partir de 1989, con la elección de Roberto Felício (APEOESP) como presidente da CNTE (Gindin 2013).

<sup>34</sup> Un claro ejemplo en este sentido es el nombramiento como Secretaria de Educación de la entonces presidenta del CPERS, entidad de base de la CNTE en Río Grande del Sur, Lucia Camini, durante el gobierno de Olívio Dutra, primer gobierno del PT en el estado.

<sup>35</sup> La construcción del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), construido a partir de las evaluaciones estandarizadas y utilizado para medir la calidad educativa en los distintos sistemas educativos subnacionales, brindar apoyos desde el Estado Federal y orientar la política educativa nacional, constituye un ejemplo en este sentido (Da Silva 2016).

**Gráfico 2. Evolución del gasto en educación como porcentaje del PBI en Brasil (2002-2015)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Unesco (2019).

En la misma línea de política, en consonancia con los pares de la región, se extendió la obligatoriedad educativa a todos los niños y adolescentes de entre 4 y 17 años (EC 59/2009) y se fortaleció el papel del gobierno federal en las políticas educativas, a contracara del proceso descentralizador característico de la anterior década (Rivas 2015; Gindin 2014; Oliveira 2009).

Un claro ejemplo en este sentido es lo sucedido en el año 2008 cuando, por primera vez en la historia de Brasil, se respondió a una reivindicación histórica del sindicalismo y se implementó un piso salarial nacional para todos los docentes de educación básica. En un país donde la contratación de maestros y profesores nunca ha dependido del Estado Federal, la ley N° 11.738 no solamente les fijó un salario mínimo, sino que también reguló la jornada laboral obligando a estados y municipios a reservar, al menos, un tercio de la misma para el trabajo extra aula. A este importante cambio en materia de regulación de la contratación docente, se le agregan también las distintas normas nacionales - resoluciones del Consejo Nacional de Educación o

Planes Nacionales de Educación - que han promovido la concentración del trabajo de los profesores en un único centro educativo y la jornada integral de tiempo completo. Este conjunto de reglas refleja una tendencia a afianzar y promover el modelo del profesor por cargo integral que trabaja en una única escuela durante un horario completo y posee un amplio porcentaje de su tiempo para planificar, evaluar, coordinar y formarse, entre otras tareas.

A lo largo de los dos próximos capítulos, se buscó comprender por qué se llevaron adelante estos cambios en el régimen nacional de contratación docente, identificando qué actores los impulsaron, por qué lo hicieron, qué condiciones estructurales y coyunturales los habilitaron y quiénes se opusieron. Para ello, en un primer capítulo de carácter contextual e histórico, se describieron los cambios que atravesó el régimen de contratación docente brasileño en el período 2003-2015 y se reconstruyeron los antecedentes que caracterizaron a la política de contratación docente antes de la llegada al gobierno del PT, pero que marcarían su trayectoria posterior.

El capítulo se divide en cuatro secciones. Primeramente, se presentan aspectos generales del sistema educativo brasileño y de la regulación del trabajo docente. En segundo lugar, se describe la evolución reciente del régimen de contratación a nivel nacional. Posteriormente, se narran los principales eventos que antecedieron al período de estudio. Finalmente, en las conclusiones, se analizan las preferencias de los actores protagónicos en el proceso de elaboración de las políticas de contratación docente durante los años 90 y se identifican las condiciones de factibilidad de la política que, ausentes durante esta década, se presentarían en la siguiente.



## **El sistema educativo brasileño y la regulación del trabajo docente**

El sistema educativo brasileño se rige en mayor medida por lo determinado en la Constitución Federal de 1988 y la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LBD) N° 9.394 de 1996. La educación básica se divide en tres niveles, infantil, entre 0 y 5 años, fundamental, que incluye la escuela primaria y la secundaria básica, y la enseñanza media, de tres años, que abarca al nivel medio superior. La responsabilidad por la provisión de educación es compartida entre los tres niveles de gobierno: el gobierno federal, 26 estados y el Distrito Federal y más de 5.570 municipios autónomos que poseen el estatus de entidades federales<sup>36</sup> (art.18). Mientras los municipios actúan prioritariamente sobre la educación infantil y fundamental, los estados lo hacen sobre la fundamental y media.

Por su parte, el gobierno federal también provee directamente algunos servicios educativos, particularmente en el nivel superior y en la rama técnica de la educación media. Asimismo, brinda asistencia técnica y financiera a los estados y municipios para garantizar la igualdad de oportunidades y un padrón mínimo de calidad educativa (art.211). El financiamiento de la educación también se encuentra regulado constitucionalmente y un 18% de lo recaudado por el gobierno federal en impuestos y un 25% de lo recaudado por los estados y municipios debe reservarse a la educación (art.212).

En relación a la regulación del trabajo docente, la Constitución prohíbe la acumulación de cargos públicos, exceptuando la acumulación de dos cargos de profesor o de uno de profesor con otro de técnico o científico (art. 37). Asimismo, establece que los profesionales de la educación pública básica ingresan a la carrera docente exclusivamente por concurso público de

---

<sup>36</sup> Los tres niveles de gobierno pueden recaudar impuestos y sus autoridades son electas por el voto popular. Los estados se rigen por sus constituciones y leyes (art.25) y los municipios por la ley orgánica municipal (art.29).

oposición y méritos, que cuentan con un piso salarial nacional y que su trabajo se regula a través de leyes y planes de carrera (art. 206).

A nivel subnacional, esto se traduce en los estatutos del magisterio y/o los planes de carrera. Mientras los primeros regulan la relación funcional de los empleados con la administración pública y disponen, entre otras materias, sobre la toma de posesión de los cargos y su ejercicio, derechos, deberes, régimen disciplinar y jubilatorio, los segundos definen y regulan las condiciones y el proceso de progresión dentro de la carrera docente (Dutra Jr. et al. 2000). Esta diferencia conceptual entre ambas normas no siempre se traduce claramente en la práctica y, entre las distintas entidades federales, conviven normas que disponen a la vez sobre el estatuto y el plano de carrera, lo hacen de manera separada o regulan en un único estatuto al conjunto de los funcionarios públicos (Dutra Jr. et al. 2000; Mello 2010).

Para abarcar el conjunto de la regulación nacional del trabajo docente, es necesario considerar, además de la Constitución Federal y la LBD, a la ley del Piso Salarial Profesional Nacional (PSPN) previamente mencionada. Esta dispone un valor mínimo para 40 horas de trabajo semanal debajo del cual no se puede fijar el salario inicial de la carrera docente en el sector público y prevé la asistencia del gobierno federal cuando estados y municipios no posean disponibilidad presupuestaria para alcanzar dicho valor. Asimismo, existen pareceres y resoluciones que expide la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación (CEB/CNE) relativos al trabajo docente que constituyen orientaciones de política y no pueden imponerse obligatoriamente a las entidades federadas (entrevista a Autoridad B1)<sup>37</sup>. Y Planes Nacionales de Educación que establecen directrices, metas y estrategias de políticas e instan a las entidades federadas a adaptar sus estatutos y planes de carrera a determinadas orientaciones nacionales.

---

<sup>37</sup> Las características de los entrevistados se describen en los apéndices.

## **La regulación de la contratación docente y su evolución reciente**

Por su parte, las normas que regulan específicamente el régimen de contratación docente han atravesado diversas modificaciones en los últimos treinta años. Entendiendo que el régimen de contratación posee dos dimensiones, la regulación de la jornada y la de la concentración, las mayores variaciones se han concentrado en la primera de ellas, tanto por la magnitud de los cambios como por el grado de *enforcement* de las normas que modificaron la jornada docente.

En este sentido, en 1996, la LDB por primera vez explicitó que formaba parte constitutiva del trabajo docente la realización de tareas fuera del aula de clases, como participar en la elaboración de la propuesta pedagógica de los centros educativos, establecer estrategias de recuperación para los alumnos con menor rendimiento, planear clases, evaluar trabajos, desarrollarse profesionalmente y colaborar con la articulación entre la escuela, la familia y la comunidad (art.13). En consonancia con ello, la norma exhortó a los sistemas de enseñanza de los distintos niveles de gobierno a reservar un período dentro de la jornada laboral para estudios, planeamiento de clases y evaluación de trabajos (ver Tabla 9). Sin embargo, no estableció un porcentaje de la jornada a ser reservado para estas tareas, por lo cual su cumplimiento quedó sujeto a la voluntad de los gobiernos subnacionales.

**Tabla 9. Evolución del ordenamiento normativo que regula la jornada laboral en Brasil (1996-2015)**

Norma	Artículos
<b>Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional</b>	<p>Art. 67º. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:</p> <p>V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho.</p>
<b>Directrices para los Nuevos Planes de Carrera y Remuneración para el Magisterio (Res. 03/97 CEB/CNE)</b>	<p>Art. 6º. Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão ser formulados com observância do seguinte:</p> <p>IV - a jornada de trabalho dos docentes poderá ser de até 40 (quarenta) horas e incluirá uma parte de horas de aula e outra de horas de atividades, estas últimas correspondendo a um percentual entre 20% (vinte por cento) e 25% (vinte e cinco por cento) do total da jornada, consideradas como horas de atividades aquelas destinadas à preparação e avaliação do trabalho didático, à colaboração com a administração da escola, às reuniões pedagógicas, à articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional, de acordo com a proposta pedagógica de cada escola;</p>
<b>Plan Nacional de Educación (2001-2011)</b>	<p>10.2. Diretriz. A valorização do magistério implica, pelo menos, os seguintes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• jornada de trabalho organizada de acordo com a jornada dos alunos, concentrada num único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula;</li> </ul> <p>10.3 Objetivos e Metas</p> <p>3. Destinar entre 20 e 25% da carga horaria dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas.</p>
<b>Ley del Piso Salarial Nacional Profesional</b>	<p>Art. 2º: § 4º. Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.</p>

**Fuente:** elaboración propia en base a Ley 9.394/96; Res. 03/97; Ley 10.172/01 y Ley 11.738/08.

Un año más tarde, la Resolución 03/97, expedida por la CEB/CNE, fijó las Directrices para los Nuevos Planes de Carrera y Remuneración para el Magisterio y estableció que estados y municipios deberían reservar en sus planes de carrera entre un 20 y un 25% de la jornada laboral para las actividades extra aula (ver Tabla 9). Sin embargo, al no poseer fuerza de ley las

resoluciones del CNE, su cumplimiento no era obligatorio para las entidades federadas. En la misma línea, el Plan Nacional de Educación (2001-2011) estableció entre sus metas destinar entre un 20 y un 25% de la carga horaria de los docentes al trabajo extra aula (ver Tabla 9). Pero esta nueva norma no constituyó un gran avance frente a la Resolución 03/97 ni en términos de contenidos, ni en términos de *enforcement*, ya que tampoco se contemplaban sanciones en caso de incumplimiento de las metas ni se previeron los medios financieros para implementar el Plan.

El principal cambio relativo a la contratación docente se generó en el año 2008 con la implementación de la Ley del PSPN. Dicha norma, además de fijar un piso para todos los salarios docentes del país, estableció en su artículo segundo que la jornada laboral docente se compondría como límite máximo de 2/3 del trabajo frente a alumnos y 1/3 para las actividades extra aula y estableció un plazo para que los subsistemas educativos adaptaran sus planes de carrera. Este comenzó a regir desde abril del 2011, cuando el Supremo Tribunal Federal (STF) se promulgó a favor de la constitucionalidad de la ley.

Desde la fecha, esta debe ser cumplida en su totalidad, respetando el piso salarial anualmente actualizado y la distribución de la jornada entre el trabajo dentro y fuera del aula. A diferencia de las normas predecesoras, esta no solo incrementó de un 20 a un 33,33% el porcentaje del trabajo extra aula, sino que posee un grado de *enforcement* mucho mayor ya que, en caso de no respetarse, los gobiernos estatales y municipales estarían incurriendo en una violación a una ley nacional y podrían ser sancionados judicialmente.

Al respecto, las Tablas 10 y 11 aquí presentados muestran la rápida evolución de las regulaciones laborales de los estados para adaptarse a la nueva norma nacional. De los 27 estados brasileños, solamente 4 reservaban un tercio de la jornada laboral docente para las tareas extra aula en el 2011 mientras que, cinco años más tarde, ascendían a 19. Si bien a nivel

municipal los resultados no son tan favorables y apenas un 38,4% reservaba un tercio de la jornada para tareas extra aula en el 2017 (CNTE 2017), los avances han sido importantes considerando que la mayoría no contemplaban ninguna hora para este tipo de tareas (Dutra et al. 2000, ver entrevista Autoridad RS1).

**Tabla 10. Evolución del porcentaje de la jornada laboral reservado al trabajo extra aula por estado**

Estado	2011	2012	2013	2014	2016
Acre	20	20	33	33,3	33,3
Alagoas	25	25	25	25-33	33,3
Amazonas	25	25	-	-	25
Amapá	40	40	40	40	24
Bahia	30	30	30	30	33,3
Ceará	20	20	33	33,3	33,3
Distrito Federal	25	25	37	37	37
Espírito Santo	20	33	33,3	33,3	33,3
Goiás	30	30	33,3	33,3	30
Maranhão	20	20	20	30	30
Minas Gerais	25	25	30	33,3	33,3
Mato Grosso do Sul	25	25	25	33,3	33,3
Mato Grosso	33	33	33,3	33,3	33,3
Pará	20	20	20	25	25
Paraíba	33	33	33,3	33,3	33,3
Pernambuco	30	30	33,3	33,3	33,3
Piauí	30	30	30	33,3	33,3
Paraná	20	20	25	30	33,3
Rondônia	25	25	33,3	33,3	33,3
Rio Grande do Norte	16,7	16,7	20	33,3	33,3
Rio de Janeiro	-	25	25	25	33,3
Roraima	20	20	33,3	33,3	33,3
Rio Grande do Sul	20	20	20	20	20
Santa Catarina	20	20	20	20	20
Sergipe	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5
São Paulo	17	17	17	17	20
Tocantins	20	20	33,3	40	40

**Fuente:** Elaboración propia en base a CNTE (2013, 2014, 2016); Gindin (2014); Vieira (2016); Leyes N° 67/1999 y N° 274/2013 del Estado de Acre y Leyes N° 5.580/1998 y N° 9.770/2011 del Estado de Espírito Santo

**Tabla 11. Evolución del número de estados que respetan la regulación de la jornada docente (Ley N° 11.738)**

Cumple el % de trabajo extra aula	2011	2012	2013	2014	2016
<b>Cumple</b>	4	6	13	17	19
<b>No cumple</b>	23	21	14	10	8

**Fuente:** Elaboración propia

Por su parte, también han existido esfuerzos nacionales por concentrar el trabajo docente en una única escuela. En Brasil, para ingresar a la carrera docente en los estados y municipios, los profesores deben realizar un concurso público para a un número de cupos, y, a los ganadores, se les asigna un cargo, identificado por un número de matrícula único, que se encuentra asociado a un determinado paquete de horas<sup>38</sup>. Dicho paquete varía entre los diferentes estados y municipios, pudiendo oscilar entre 12 y 40 horas, aunque suele establecerse una carga horaria mínima de 20 horas (Dutra et. al. 2000; Gutierrez et. al. 2013; Jacomini y Penna 2016). A su vez, es posible dentro de una misma unidad subnacional concursar por cargos de medio tiempo o de tiempo completo, según el estatuto o plan de carrera vigente.

Estos cargos, constituidos por un paquete de horas, no se encuentran necesariamente asociados a una única escuela, sino a la asignatura de un nivel educativo, que en el nivel medio puede corresponderse con la enseñanza fundamental superior (secundaria baja) o con la enseñanza media (secundaria alta). Sin embargo, la designación por asignatura a un nivel y no a una división particular (1° o 2° año) vinculada a una carga mínima de tiempo parcial genera que los docentes concursados logren concentrar al menos 20 horas en una única escuela. Desdoblarse

<sup>38</sup> Ver entrevista Dirigente CPERS1 y Dirigente CPERS2.

estas 20 horas en más de una escuela es muy poco frecuente entre docentes concursados y se limita aquellos que dictan disciplinas de muy baja carga horaria<sup>39</sup>. La fragmentación del trabajo es más frecuente entre quienes son contratados y no han atravesado la instancia del concurso público.

A continuación, se observa el número que profesores según la cantidad de establecimientos en los que enseñan (ver Tabla 12). Como suele suceder en el resto de la región, la fragmentación educativa aumenta a medida que avanza el nivel de enseñanza. La fragmentación disciplinar de la escuela media básica y superior estimulan el trabajo en más de un centro, especialmente entre aquellos docentes que dictan disciplinas de baja carga horaria o que acumulan más de 40 horas de trabajo semanal. Sin embargo, debido al régimen de contratación docente brasileño, más de la mitad de los profesores de nivel medio bajo y superior trabajan en una sola escuela y alrededor de un 90% lo hace en una o dos escuelas. Estos números difieren con los de la República Argentina, como se verá más adelante.

**Tabla 12. Porcentaje de docentes por número de escuelas en que dictan aula según nivel educativo**

Número de escuelas	Total	Educación infantil	Enseñanza fundamental		Enseñanza media
			Años iniciales	Años finales	
Una	76,8	81,4	76,2	60,4	55,5
Dos	19	16,9	20,7	30,2	32,1
Tres	3,3	1,2	2,4	7,2	9,2
Cuatro o más	1	0,4	0,7	2,1	3,1

**Notas:** Número total de profesores = 1.972.333. Por etapa de enseñanza: en la educación infantil = 374.568; en los años iniciales de la enseñanza fundamental = 714.273; en los años finales de la enseñanza fundamental = 704.566; en la enseñanza media = 459.179. **Fuente:** Microdatos del Censo Escolar/ INEP (Brasil, 2009). Extraído de Alves y Pinto (2011).

<sup>39</sup> Ver entrevista Dirigente CPERS1 y Dirigente CPERS2.



A partir de este marco de organización del trabajo docente a nivel subnacional, que se remonta a los primeros estatutos de la década del 70, la normativa nacional ha promovido, junto con un mayor reconocimiento en la jornada docente del trabajo extra aula, la concentración del trabajo en un único establecimiento y el modelo de profesor por cargo integral. Si bien la LBD no se pronuncia al respecto, como sí lo hace para reconocer el trabajo extra aula de los docentes, la Resolución 03/1997 establece que los planes de carrera deben considerar a la dedicación exclusiva en el cargo como un incentivo para avanzar en la carrera docente (ver Tabla 13).

Aunque constituya un avance en términos de concentración del trabajo, esta promoción de la dedicación exclusiva se encuentra aún asociada a un cargo y no a un único establecimiento y, como se señaló antes, no posee un carácter vinculante. El Plan Nacional de Educación de 2001 sí establece específicamente, entre una de sus directrices, la organización de la jornada docente concentrada en un único establecimiento escolar y explicita entre sus metas la implementación gradual de la jornada de trabajo de tiempo completo, preferentemente en único establecimiento escolar (ver Tabla 13).

**Tabla 13. Evolución del ordenamiento normativo que regula la concentración del trabajo docente en Brasil (1996-2015).**

Norma	Artículo
<p><b>Directrices para los Nuevos Planes de Carrera y Remuneración para el Magisterio (Res.03/97 de CEB/CNE)</b></p>	<p>Art. 6º. Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão ser formulados com observância do seguinte:            VI - Constituirão incentivos de progressão por qualificação de trabalho docente:            a) a dedicação exclusiva ao cargo no sistema de ensino;</p>
<p><b>Plan Nacional de Educación (2001-2010)</b></p>	<p>Diretriz: A valorização do magistério implica, pelo menos, os seguintes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• jornada de trabalho organizada de acordo com a jornada dos alunos, concentrada num único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula;</li> </ul> <p style="text-align: center;">10.3 Objetivos e Metas</p> <p>2. Implementar, gradualmente, uma jornada de trabalho de tempo integral, quando conveniente, cumprida em um único estabelecimento escolar.</p>
<p><b>Directrices Nacionales para los Planes de Carrera y Remuneración de los Profesionales del Magisterio de la Educación Básica Pública (Res.02/09 de CEB/CNE)</b></p>	<p>Art.4º As esferas da administração pública que oferecem alguma etapa da Educação Básica, em quaisquer de suas modalidades, devem instituir planos de carreira para todos os seus profissionais do magistério (...) dentro dos seguintes princípios:</p> <p>VIII - incentivo à dedicação exclusiva em uma única unidade escolar;</p> <p>Art. 5º Na adequação de seus planos de carreira (...) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem observar as seguintes diretrizes:</p> <p>XVI - constituir incentivos de progressão por qualificação do trabalho profissional, a partir dos seguintes referenciais, podendo ser agregados outros:</p> <p>a) dedicação exclusiva ao cargo ou função no sistema de ensino, desde que haja incentivo para tal</p>
<p><b>Plan Nacional de Educación (2014-2024)</b></p>	<p>Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos (as) alunos (as) da educação básica.</p> <p>6.1. Promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral (...) de forma que o tempo de permanência dos (as) alunos (as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a sete horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola;</p> <p>Meta 17: Valorizar o magistério público da educação básica, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.</p> <p>17.3. Implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de carreira para o magistério, com implementação gradual da jornada de trabalho cumprida em um único estabelecimento escolar</p>

**Fuente:** elaboración propia en base a Res. 03/97; Ley 10.172/01, Res.02/09 y Ley 13.005/14.

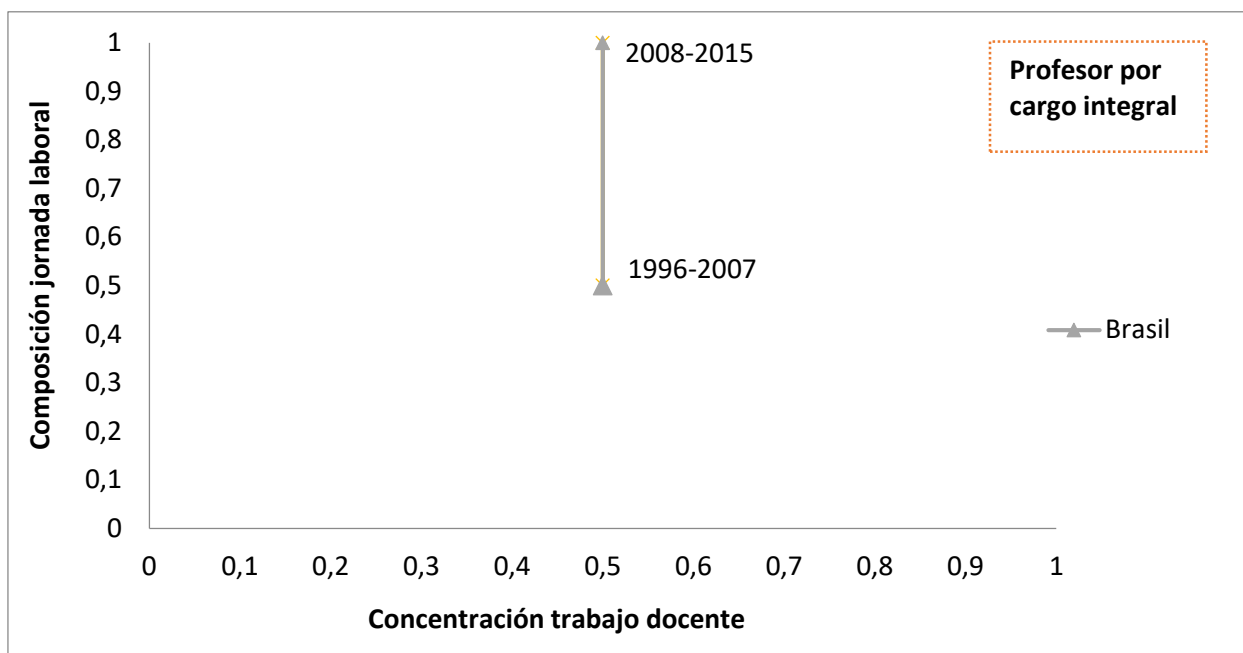
La Resolución 02/2009 de la CEB/CNE, que establece las nuevas Directrices Nacionales para los Planes de Carrera, también menciona la promoción de la jornada laboral de tiempo integral (40 horas semanales) y el incentivo a la dedicación exclusiva en una única unidad escolar (ver Tabla 13). Y el Plan Nacional de Educación (2014-2024) retoma entre sus metas el establecimiento de planes de carrera con implementación gradual de la jornada de trabajo cumplida en un único establecimiento escolar. Además, agrega la extensión de la educación básica de tiempo integral para abarcar a un 25% de los estudiantes y a un 50% de las escuelas, ampliando la jornada docente en una única escuela (ver Tabla 13).

Así, si bien desde la promulgación de la LBD existe la intención de promover la concentración del trabajo docente, no existió una norma como la ley del PSPN que obligara a estados y municipios a avanzar hacia la figura de la dedicación exclusiva o a implementar concursos docentes de 40 horas en un único centro educativo. Los cambios sugeridos quedaron en el plano de las orientaciones de políticas. Por ello, en el índice construido<sup>40</sup>, se enfatiza en el cambio realizado en la dimensión “composición de la jornada laboral”. No obstante, composición de la jornada y concentración del trabajo se regulan de manera entrelazada en las distintas normas y la contratación docente por cargo integral sí se perfila como objetivo último de las políticas docentes.

---

<sup>40</sup> Para profundizar en la construcción metodológica del índice ir al Capítulo 2, pp.57-61.

**Gráfico 3. Evolución del régimen de contratación docente en Brasil (1996-2015)**



**Fuente:** Elaboración propia

A partir de lo anteriormente señalado, se buscó comprender cómo y por qué se llevaron a cabo estos cambios en pos del profesor por cargo integral. Para ello, en la próxima sección, se describen los principales antecedentes de la política para luego, en el cuarto capítulo, narrar los eventos sucedidos durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores.

### **La política de las políticas de contratación docente desde el retorno a la democracia (1988-2002)**

En Brasil, como en el resto de América Latina, la jornada de tiempo parcial había caracterizado al trabajo docente hasta mediados del siglo XX y, asociada a la docencia como trabajo femenino, la otra mitad del tiempo se reservaba para el trabajo doméstico y para realizar tareas no remuneradas propias de la profesión, como corregir y preparar clases. Asimismo, los profesores de educación secundaria pertenecían a una élite, con un status y una remuneración superiores a los de sus colegas maestras. Sin embargo, a partir de la segunda guerra mundial se

fue generando un doble proceso de masificación de la escuela media y de desvalorización de los salarios docentes (Parecer N° 02/1997; Monlevade 2000). Como alternativa, los trabajadores fueron acumulando horas de aula y duplicando las jornadas laborales, al punto de que la Constitución de 1946 incorporó, exclusivamente para los docentes, la posibilidad de acumular dos cargos públicos (art. 185).

Paralelamente, como sucedía en Argentina y en otros países de la región, las organizaciones magisteriales, cuyos orígenes datan de los años 20' (Monlevade 2000), se organizaban en centros o asociaciones, no en sindicatos, manteniéndose alejadas del movimiento obrero (Gindin 2008)<sup>41</sup>. Los docentes se identificaban más como profesionales, intelectuales y funcionarios públicos, con un fuerte componente vocacional, que como trabajadores. Si bien tenían entre sus demandas reivindicaciones salariales, promover regímenes jubilatorios y promulgar planes de carrera, se caracterizaban por un espíritu negociador y legalista (Gindin 2008). Recién en 1960 se creó la *Confederação dos Professores Primários do Brasil* (CPPB), que, en 1972, al incluir a los profesores secundarios se transformó en la *Confederação de Profesores de Brasil* (CPB).

Hacia los años 80, durante el retorno a la democracia y el proceso de elaboración de la Asamblea Constituyente, la CPB fue tomando un carácter más sindical y se afilió a la *Central Única dos Trabalhadores* (CUT). Entre sus principales reivindicaciones se encontraba la instauración de un piso salarial nacional docente (CPB 1981-1986 en Monlevade 2000; Vieira 2012; entrevistas<sup>42</sup>), pero no adoptaba aun una postura orgánica en relación a la jornada debido a la falta de acuerdo sobre su duración y la proporción de tiempo reservada al trabajo extra aula

---

<sup>41</sup> Es el caso del *Centro do Professorado Paulista* fundada en 1930, que nucleaba a docentes de nivel primario, o de la *Associação dos Professores do Ensino Secundário e Normal do Estado de São Paulo*, de 1945.

<sup>42</sup> Presidenta CNTE; Autoridad B1; Legisladora BR; Autoridad RS1; Autoridad RS2; Dirigente CPERS1; Dirigente CPERS2; Experto B2; Experto B3.

(Monlevade 2000<sup>43</sup>). Aunque la defensa de la clásica jornada parcial se basaba discursivamente en el cuidado doméstico de los hijos, encubría de hecho la multiplicación de jornadas de trabajo para incrementar el ingreso.

En el Congreso de Aracajú de 1990, la CPB y otras federaciones de trabajadores de la educación no docentes conformaron la Confederación Nacional de los Trabajadores en Educación (CNTE). Asimismo, a partir de la elección sindical de 1989, la lista “Articulación Sindical”, vinculada a la Central Única de Trabajadores (CUT) y al PT, se impuso en las elecciones. Durante este período, la defensa de una jornada integral, identificada con un único lugar de trabajo y con un porcentaje reservado para el trabajo extra aula, fue ocupando un lugar hegemónico dentro de la organización.

Tanto es así que, en enero de 1993, la Confederación publicaba un proyecto de ley que establecía “Directrices generales para planes de carrera de los profesionales de enseñanza básica de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios” (CNTE 1993). Este, elaborado por la Comisión de Directrices de Carrera del sindicato, proponía el establecimiento de un piso salarial nacional único para todos los profesionales de la educación y, por primera vez, lo asociaba a una jornada docente de tiempo completo, que estimulara a la jornada exclusiva en un centro educativo y reservara un 50% del tiempo de trabajo dedicado a las tareas extra aula (CNTE 1993). Si bien el proyecto expresaba las 40 horas semanales como norte, al no encontrarse saldada la tensión entre ambos modelos de jornadas, se admitió la posibilidad de una jornada parcial mínima de 20 horas para lograr su aprobación<sup>44</sup> (Monlevade 2000). A partir

---

<sup>43</sup> En base a declaraciones del ex Presidente de la CPB Hermes Zanetti (1979-1985).

<sup>44</sup> “*Os planos de carreira assegurarão aos profissionais do ensino básico, os seguintes direitos: IV. Jornada de trabalho de, no máximo, 40 horas semanais, com estímulo à dedicação exclusiva, admitida a jornada mínima de 20 horas, garantindo o direito de 50% (cinquenta por cento) de horas atividades para os docentes em qualquer regime*” (art. 5 de la Cuarta Versión de las Directrices de la CNTE, Monlevade 2000: 139).

de este momento, el problema de la regulación de la jornada docente entraría en la agenda educativa de la mano de las reivindicaciones por el piso salarial nacional.

Mientras tanto, a nivel nacional, luego de la destitución de Fernando Collor de Melo, asumía la presidencia de la República Itamar Franco en diciembre del 92, y nombraba a Murílio Hingel como Ministro de Educación. Este último, profesor y dirigente universitario, militante por la democracia durante el golpe militar y no muy alineado con la política partidaria, promovió desde el ministerio una manera de hacer política sumamente participativa. Así, retomando los compromisos asumidos por Brasil en la Conferencia de Educación para Todos de Jomtien (1990), creó una Comisión para elaborar un Plan Decenal de Educación para Todos (PDE) que estableciera metas y estrategias a fin de asegurarle a toda la población una educación básica de calidad (MEC 1993). La misma se compondría de un Comité Ejecutivo, con representantes estatales y de un Comité Consultivo con representantes de entidades gubernamentales y no gubernamentales, como la CNTE (Ordenanza N°489/1993).

En este contexto de discusión nacional del PDE, Hingel convocó fórums de discusión en áreas específicas de política educativa, como el “Fórum permanente de valorización del magisterio y calidad de la educación básica”. La CNTE fue invitada a participar de este último junto con representantes del MEC, del Ministerio de Trabajo, del Consejo Nacional de Secretarios de Educación (CONSED)<sup>45</sup>, de la Unión Nacional de Dirigentes Municipales de Educación (UNDIME) y del Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas (CRUB). El objetivo era preparar un Acuerdo Nacional de Educación para Todos entre los diferentes actores participantes en la Conferencia Nacional de Educación para Todos, a realizarse hacia fines de agosto (Da Cunha 1993).

---

<sup>45</sup> El Consejo Nacional de Secretarios de Educación (CONSED) es una asociación sin fines de lucro que congrega a las Secretarías de Educación de los Estados y del Distrito Federal y la Unión Nacional de Dirigentes Municipales de Educación (UNDIME) congrega a los dirigentes municipales de educación.

El Fórum se convirtió en un espacio estratégico para la CNTE. Durante la Conferencia, que congregó centenas de educadores, la organización generó una fuerte presión para instalar la demanda del piso salarial nacional. Junto con este, venía aparejada la demanda por regular la jornada docente. La CNTE traía su propuesta de 40 horas de trabajo semanal con 50% del tiempo reservado al trabajo extra aula, pero no pudo convencer a los representantes del CONSED y la UNDIME, que, portando la voz de los gobiernos subnacionales, argumentaban que un piso salarial nacional con una jornada de dichas características sería fiscalmente imposible de llevar a cabo, al implicar el aumento de salarios y la contratación de miles de docentes nuevos. No sin discusiones internas relativas a la duración y composición de la jornada, la dirección sindical continuó inclinándose por la jornada integral de 40 horas y, ante la inviabilidad de dedicar la mitad del tiempo laboral al trabajo extra aula, se negoció un 25% con los demás actores (Monlevade 2000).

Finalmente, el 2 de setiembre del 94 se firmó el Acuerdo que establecía un piso salarial nacional de 300 reales para una jornada de 40 horas y un 25% del tiempo reservado al planeamiento, evaluación y coordinación (MED 1994, 62-63). En octubre, el Ministro Hingel, representantes estatales y de la sociedad civil firmaron el Pacto por la Valorización del Magisterio y la Calidad Educativa, en el que se retomaban las pautas del Acuerdo Nacional y se comenzaba a planear el establecimiento del piso y la reforma de los planes de carrera subnacionales que se adaptarían a la nueva jornada docente.

Meses más tarde, en enero del 95, durante el vigésimo cuarto congreso de la CNTE, “Articulación Sindical”, bajo la candidatura de Carlos Abicalil, volvió a ganar las elecciones con un 60% de los votos. Esto implicaba, a pesar de las diferencias internas, un nuevo respaldo de las bases sindicales a lo establecido en el Acuerdo y el Pacto Nacional, a la defensa del PSPN y de la jornada integral de 40 horas con un 25% extra aula. Se creó así un Grupo de



Asesoramiento Técnico dentro del sindicato para acompañar la implementación del piso y de los nuevos planes de carrera que se adecuaron a él.

Sin embargo, los acontecimientos políticos del año 94 cambiaron el rumbo de la política educativa y salarial docente. A lo largo del año electoral, en el Comité “Lula Presidente”, diversos directores de “Articulación Sindical”, afiliados al PT, quedaron informalmente encargados de redactar el programa de gobierno en el área educativa (Monlevade 2000). Finalmente lograron, luego de diversas pujas y cálculos con los economistas de la orgánica partidaria, incorporar la propuesta del PSPN al programa de gobierno y la necesidad de que los estatutos de estados y municipios regulen la composición de la jornada y remuneren el trabajo extra aula, sin especificar porcentajes (PT 1994, 87). Pero en octubre del 94 Fernando Henrique Cardoso, del opositor Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), ganó las elecciones y designó a Renato Souza en el Ministerio de Educación. El Pacto por la Valorización del Magisterio y la Calidad Educativa había sido firmado dos semanas después de esta victoria, sin la presencia o el apoyo de los futuros gobernantes, y se podía anticipar su fracaso.

Efectivamente, un año después de firmado el Pacto, el gobierno presentó en el Fórum Permanente una Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC 233/95) que preveía la futura instauración del *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério*<sup>46</sup> (FUNDEF). A pesar de la férrea oposición de la CNTE, el Ejecutivo ignoró el Pacto firmado y eliminó al piso salarial de la agenda de políticas. En contrapartida, la reforma propuesta<sup>47</sup>, entre otras cosas, restringió la obligatoriedad educativa al nivel fundamental y disminuyó el aporte directo de recursos del gobierno federal para la

---

<sup>46</sup> El “Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Fundamental y de Valorización del Magisterio” se trató de un fondo nacional dirigido a la educación fundamental y compuesto por una parte significativa de los impuestos recaudados por los estados y municipios. (Farenzena et. al. 2018).

<sup>47</sup> La PEC 233/95 se transformaría en la Enmienda Constitucional N° 14 en setiembre de 1996.

universalización educativa<sup>48</sup>. Estados y municipios debían priorizar el gasto educativo en la educación fundamental y el gobierno asistiría a los que no alcanzaran el valor por alumno mínimo establecido nacionalmente. El FUNDEF se reglamentó en diciembre del 96 con la promulgación de la Ley N° 9.424 y, a pesar de sus restricciones, esta política de distribución de fondos marcaría el futuro de la política educativa.

La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LBD), que se discutía en el parlamento desde 1988, también se promulgó en el mismo diciembre del 96. La CNTE había presionado para incorporar en ella el piso salarial nacional desde el comienzo de su discusión en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y se habían presentado proyectos generosos en materia de trabajo docente durante los primeros años<sup>49</sup>. Sin embargo, los cambios en la composición de la legislatura, que inclinaron la balanza hacia el eje de la centro-derecha del espectro político, fueron restringiendo aspectos relativos al trabajo docente que estuvieron presentes durante su tramitación, como el piso salarial nacional, la duración de la jornada laboral y el porcentaje reservado a las tareas extra aula (Monlevade 2000; Vieira 2012). Finalmente, en relación al régimen de contratación docente, la ley solamente mencionaría que los planes de carrera subnacionales deberían reservar un período para el trabajo extra aula, sin especificar un porcentaje ni recomendar la jornada integral.

Promulgadas ambas leyes, el Ministro Souza le encomendó al recientemente creado Consejo Nacional de Educación (CNE)<sup>50</sup> la elaboración de una resolución que estableciera las

---

<sup>48</sup> Ver EC N°14/1996.

<sup>49</sup> En 1989 el ex dirigente de la CPB y diputado del PT Gumercindo Milhomen había presentado un proyecto de ley de piso salarial nacional para una jornada de 20 horas. En 1990, la CNTE organizó una juntada de firmas para impulsarlo, pero fracasó. Además, la CNTE había apoyado el proyecto sustitutivo del diputado Jorge Hage de 1990, que promovía un piso salarial nacional, una jornada de preferentemente 40 horas, la promoción de la jornada exclusiva y un 50% del tiempo reservado al trabajo extra aula (Monlevade 2000; Vieira 2012).

<sup>50</sup> El CNE fue creado por la Ley N° 9.131 de 1995, sucedió al Consejo Federal de Educación que eliminó Itamar Franco en 1994. Se compone de 24 especialistas de los cuales la mitad son nombrados por organizaciones sociales. Regula el sistema federal de enseñanza y posee funciones normativas a nivel nacional, a través de la emisión de pareceres y resoluciones, pero sus actos dependen de la homologación del MEC, y no poseen fuerza de ley (LUCÉ 1990; Farenzena et al 2018).

Directrices Nacionales de Carrera Docente, enviándole una propuesta provisoria para que revisara. La propuesta limitaba la mejora salarial a los docentes de educación fundamental y establecía, entre otras medidas, una jornada docente de 20 horas frente a alumnos y 5 dedicadas al trabajo extra aula en el establecimiento escolar (Aviso Ministerial 337/1996).

En aquel entonces, João Monlevade, ex dirigente del Sindicato de los Trabajadores de la Enseñanza Pública de Mato Grosso (SINTEP) y de la CNTE<sup>51</sup>, corredor del proyecto de ley de Directrices de Carrera de la CNTE de 1993, formaba parte de la Cámara de Educación Básica del CNE y fue designado como relator encargado. En consecuencia, en su propuesta de Directrices, la CEB/CNE volvió a incorporar el piso salarial nacional y modificó los aspectos relativos a la jornada, reestableciendo lo acordado en el Pacto: una duración de 40 horas semanales como norte, con un límite de 25% del tiempo reservado al trabajo extra aula y promoción de la dedicación exclusiva (Parecer N° 2/1997). Como era de esperarse, el gobierno no aceptó la propuesta, Monlevade renunció y se modificó la composición del CNE. Este “tira y afloje” redundó en la Resolución N° 03/97 que estableció en sus directrices una jornada de 40 horas como norte, dedicando entre 20% y 25% al trabajo extra aula. A grandes rasgos, este era el escenario en materia de regulación del régimen de contratación docente que encontraría el próximo gobierno en el año 2003.

### **El escenario político para el cambio en la antesala del año 2003: Actores, preferencias, alianzas y condiciones de factibilidad**

Antes de adentrarse, en el próximo capítulo, en lo sucedido a partir de la llegada del PT al gobierno, es posible destacar algunas conclusiones de lo hasta aquí señalado. En primer lugar, que durante la década del 90 se estableció una preferencia dentro de la CNTE por una jornada

---

<sup>51</sup> Fue Director del SINTEP entre 1985 y 1989 y de la CPB-CNTE entre 1987 y 1991.

de hasta 40 horas con un 25% reservado a las tareas extra aula y un estímulo a la dedicación exclusiva. Las directrices que elaboró la Confederación en 1993 ya se inclinaban en este sentido, estableciendo un 50% del tiempo para el trabajo extra aula, y, por cuestiones de viabilidad fiscal y negociación política, este porcentaje se redujo al 25% durante la negociación del Pacto por la Valorización del Magisterio y la Calidad Educativa. La victoria en enero del 95 de la lista “Articulación Sindical”, que defendía lo establecido en dicho pacto, reafirma esta preferencia de la organización. Asimismo, es posible destacar la importancia de ciertos liderazgos en la interna sindical que militaban por esta opción de jornada laboral desde la mencionada lista, como João Monlevade o Carlos Abicalil<sup>52</sup>.

En segundo lugar, esta preferencia ya se articulaba como demanda durante los años 90 y se expresaba a través de diversos ámbitos. En la negociación directa con su partido político aliado, el Partido de los Trabajadores, a través de la co-redacción del programa de gobierno en materia educativa; en la presión al Poder Ejecutivo, solicitando reuniones a los ministros Hingel y Souza, participando activamente durante el Fórum Permanente, negociando el Acuerdo y el Pacto y reclamando su cumplimiento<sup>53</sup>; en el Poder Legislativo, presionando a los legisladores a que incluyeran la regulación del régimen de contratación dentro de la Ley de Educación (LDB); y en el Consejo Nacional de Educación (CNE), a través de la participación directa de uno de sus expertos dentro del sindicato.

En tercer lugar, la demanda se enmarcaba de manera supeditada a la regulación del piso salarial nacional. Establecer un piso salarial en función a una jornada laboral de 40 horas semanales

---

<sup>52</sup> Tanto Monlevade como Abicalil provenían del SINTEP, sindicato de base de Mato Grosso, estado que ha sido pionero en conquistas relativas al régimen de contratación docente. De hecho, la ley estadual N° 5.076 de 1986 ya reemplazaba los concursos docentes de 22 horas por concursos de 20, 30 y 40 horas y la Constitución Estadual de 1989 ya establecía que un 50% de la jornada laboral docente debía reservarse al trabajo extra aula (Cangussu 2014; entrevistas Presidenta CNTE; Autoridad B1).

<sup>53</sup> Ver of. N°04/95 enviado por la dirección de la CNTE a los Secretarios Estaduales y Municipales de Educación (Monlevade 2000:183-185); ver carta del Presidente de la CNTE Carlos Abicalil al Fórum de Valorización del Magisterio de Educación Básica (Monlevade 2000:204-205).

implicaba repensar la composición de la jornada docente y el balance entre el trabajo dentro y fuera del aula. Juntar ambas demandas, piso y jornada, jerarquizaba a la segunda dentro del sindicato, ya que, como se mencionó el piso nacional docente se encontraba en la plataforma sindical desde la década del 80 y contaba con un amplio respaldo entre los profesores brasileños.

En cuarto lugar, vale la pena resaltar la importancia del contexto político, como condición necesaria para que se realicen cambios en el régimen de contratación. Por un lado, el estrecho vínculo entre el PT y la CNTE, y especialmente a la Lista “Articulación Sindical”, abiertamente petista, es fundamental para comprender luego la elaboración de la política docente en los gobiernos del PT. La importante influencia del sindicato en la propia elaboración del programa de gobierno en el área educativa constituye una de las varias piezas que evidencian la sólida articulación entre ambas organizaciones.

En relación con ello, la posibilidad de modificar el régimen de contratación docente durante los noventa, de la mano de la política participativa que promovió el Ministro Hingel, se vio truncada con la victoria del PSDB de Fernando Henrique Cardoso. El primero no era un aliado natural de la CNTE, como lo sería luego el ex sindicalista “Lula” da Silva, pero en un contexto político inestable, con un régimen democrático todavía débil, y dadas sus características personales, habilitó una manera “bottom up” de hacer política educativa que posibilitó a la CNTE, una organización nacional con una fuerte capacidad de presión, que ya contaba con 572.000 afiliados en 1991 (Gindin 2013), ubicar sus demandas en la agenda educativa.

La llegada al poder de Cardoso, de la mano de una coalición de centro derecha entre el PSDB y el conservador Partido del Frente Liberal (PFL), en un contexto histórico en el que paradigma neoliberal se asentaba en la región, cambió el rumbo de la política docente. La preocupación del nuevo gobierno por mejorar la eficiencia y no aumentar el gasto iba a contramano de la implantación de un piso salarial nacional, como el establecido en el Pacto. En la misma línea,

si bien la nueva composición de la jornada docente logró plasmarse en las Directrices de Carrera del CNE, no se incorporó en la nueva ley de educación. Probablemente respondiendo, más que a una diferencia ideológica con la concepción de una jornada de tiempo integral que reserva un porcentaje de horas para el trabajo extra aula, a una diferencia ideológica con la concepción del rol del Estado como regulador de las relaciones socioeconómicas y a la consiguiente intención de reducir el gasto público.

## **Capítulo 4. La política de las políticas de contratación docente durante los gobiernos del PT (2003-2015) y la demanda de cambio de la CNTE**

Hasta aquí, se describieron en profundidad los cambios que atravesó el régimen de contratación de los docentes desde la fecha y, especialmente, durante los gobiernos del PT. Asimismo, se presentó el mapa de actores en relación a la política de contratación docente desde el retorno a la democracia en los años 80 hasta las elecciones de octubre del 2002. A continuación, se explica por qué se generaron estos cambios entre el 2003 y el 2015, identificando quiénes los impulsaron, quiénes los acompañaron y quiénes intentaron vetar la política, así como las condiciones estructurales que le dieron factibilidad a estas modificaciones. A su vez, a partir del papel protagónico de la CNTE a la hora de impulsar el cambio, se identificaron factores que estimularon la conformación de esta demanda y aquellos que la inhibieron. De este modo, no solamente se procuró explicar con cabalidad el caso, sino también arrojar posibles respuestas a la hora de compararlo con el caso argentino.

A continuación, se narra en una primera sección los principales eventos que llevaron a modificar el régimen de contratación docente, especialmente a la promulgación de la ley del Piso Salarial Profesional Nacional (PSPN) y a la incorporación de la regulación de la jornada dentro de la norma. En la sección siguiente se argumenta que, a pesar de algunos intentos frustrados, la dimensión relativa a la concentración del trabajo sufrió menos modificaciones que la composición de la jornada laboral. En una tercera sección, se analiza el mecanismo causal que explica los cambios atravesados en el período, a través de las distintas piezas de evidencia recolectadas en el trabajo de campo. Finalmente, en una cuarta sección, se pone el foco en el modo en que se elaboraron las preferencias dentro de la CNTE en relación al régimen de

contratación docente, identificando los factores que posibilitaron o inhibieron una voluntad de cambio.

## **La política de las políticas de contratación docente durante los gobiernos del PT (2003-2015)**

El primero de enero de 2003 Luiz Inácio “Lula” da Silva asumió la Presidencia de la República, generando grandes expectativas en el movimiento sindical brasileño. Sin embargo, durante el primer año, el vínculo con el sindicalismo no fue bueno. El gobierno llevó a cabo una reforma de la seguridad social que incrementaba los años de servicio para los funcionarios públicos. Como respuesta, la CUT, la CNTE y otras organizaciones sindicales del sector público convocaron a diversas marchas, reuniendo en junio entre 20.000 y 40.000 personas (Tribuna do Paraná 2003) frente al Palacio del Planalto. A pesar de ello, la reforma se aprobó en noviembre.

Esta, junto con otras medidas de continuidad con la política económica del gobierno anterior, impulsaron a varias corrientes de izquierda dentro del sindicalismo a enfrentarse con el gobierno del PT y desafiliarse de la CUT durante los primeros años de gobierno, promoviendo agrupaciones alternativas. Las escisiones dentro de la Central Única de Trabajadores no tuvieron mayores consecuencias en la dirección de la CNTE, que continuó dirigida por Articulación Sindical. Aunque algunas entidades de base se desafiliaron de la Central y el sindicato estadual de Río de Janeiro lo hizo de la CNTE, la confederación pasó, entre 2002 y 2014, de contar con 790.000 afiliados a 1.100.000 y de 29 entidades de base a 47 (Fontoura et. al. 2009; CNTE 2014).

En materia de política educativa, la CNTE tenía grandes expectativas frente al primer gobierno nacional del PT y contaba con ex dirigentes en el Congreso y en el MEC. En enero de 2003, se



designó como Ministro de Educación a Cristovam Buarque<sup>54</sup>, que en su sexto día de mandato visitó a la confederación sindical para resaltar la importancia de contar con el apoyo de los profesores para alfabetizar al país. Sin embargo, el impulso bajo su gestión de un Examen Nacional de Certificación de Profesores de la Educación Básica<sup>55</sup> despertó fuertes resistencias dentro del sindicalismo docente, que lo consideraba una herramienta para que estados y municipios vincularan su salario o incluso su licencia profesional a resultados de evaluaciones. Finalmente, el proyecto fracasó. Como señalaba un entrevistado, el ministro “se olvidó que había una cosa llamada sindicato, CNTE en Brasil, que al día siguiente pidió su cabeza”<sup>56</sup>. Hacia enero del 2004, el ministro fue separado del cargo.

Tarso Genro<sup>57</sup>, con un perfil más político y menos académico, asumió la cartera de educación e incorporó ciertos cuadros al MEC, como Fernando Haddad o José Henrique Paim, que liderarían el ministerio en el futuro. Con su asunción, el nuevo ministro convocó a la CNTE para dialogar sobre la elaboración de un Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales en Educación (FUNDEB) que reemplazara al viejo FUNDEF y, junto a él, de la futura ley de piso salarial que modificaría la composición de la jornada laboral docente a nivel nacional<sup>58</sup>.

La entonces presidenta de la Confederación expresaría que esta discusión sobre el FUNDEB fue la que habilitó la revitalización de la bandera sindical del piso salarial y que, por primera vez en años, se daban las posibilidades materiales para llevar esta reivindicación a cabo (Vieira 2010, 45). Esta vez, a diferencia de cómo había elaborado la propuesta en los años 90, la CNTE

---

<sup>54</sup> Buarque, doctor en Economía y ex rector de la Universidad Nacional de Brasilia, es un intelectual en materia educativa. Fue gobernador de Brasilia entre 1995 y 1998 y senador electo entre el 2004 y el 2019. Fue miembro del PT entre 1990 y 2005 y del Partido Democrático Trabajador (PDT) entre el 2005 y 2016.

<sup>55</sup> Ver Ordenanza Ministerial N° 1.403/2003.

<sup>56</sup> Ver entrevista EXPERTO B3

<sup>57</sup> Miembro del PT desde los años 80, Genro fue prefecto de Porto Alegre (1993-1997, 2001-2002) y luego Ministro Nacional de Relaciones Institucionales (2006), Ministro Nacional de Justicia (2007-2010) y Gobernador de Río Grande del Sur (2011-2015).

<sup>58</sup> Ver entrevista Ministro BR; Legisladora BR; Presidenta CNTE.

entendía que pensar el financiamiento educativo y una política de distribución de fondos constituía una condición necesaria para instaurar un piso salarial y reformar la composición de la jornada docente. Así lo explicaba su presidenta:

“Cuando tuvimos la posibilidad de conversar con el gobierno Lula para volver a discutir la idea del piso salarial (...) percibimos que no podríamos poner en discusión un piso para todo el país sin discutir el financiamiento antes<sup>59</sup>.”

La iniciativa ministerial del FUNDEB respondía a lo establecido en el programa de gobierno del PT para el período 2003-2006 que promovía la instauración de una nueva política de distribución de fondos más ambiciosa, que contribuyera a disminuir las desigualdades regionales (PT 2002, 46). En consecuencia, el MEC comenzó a trabajar en un proyecto de enmienda constitucional que renovara el FUNDEF de manera más ambiciosa. Esto generó un debate interno dentro del Ejecutivo, entre el MEC y el Ministerio de Hacienda. Mientras el primero quería fondos cerrados, establecidos constitucionalmente, con vinculación obligatoria, como lo había sido el FUNDEF, el segundo quería simplemente destinar una rúbrica presupuestal para la educación que podría ser alterada en función a las necesidades coyunturales del gobierno. En esta puja, Presidencia se inclinó por la propuesta de la primera cartera, en la que Genro y Haddad trabajaban<sup>60</sup>, y finalmente, en junio del 2005, el ministro envió la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) N° 415 al parlamento en la que ampliaba la cobertura del FUNDEF a toda la educación básica, ampliaba el porcentaje que cada ente federado invertiría en el fondo e incrementaba los aportes del gobierno federal al fondo estableciendo un monto mínimo.

Esta primera versión mencionaba la importancia de elevar los salarios de los profesores, pero no incluía la propuesta de enmienda constitucional que establecía un Piso Salarial Profesional Nacional para todos los docentes del nivel básico. A lo largo de su tramitación en el parlamento,

---

<sup>59</sup> “Quando nós tivemos a possibilidade de conversar com o governo Lula para rediscutir a ideia do piso salarial (...) nós percebemos o seguinte: que não conseguiríamos colocar em discussão um piso valendo para todo país sem discutir financiamento antes” (Ver entrevista Presidenta CNTE).

<sup>60</sup> Ver entrevista Ministro BR.

la CNTE presionaba para incrementar la participación del gobierno federal en los fondos y para establecer un piso salarial nacional docente (Vieira 2012). Un mes después de enviada la PEC 415 al parlamento, a pedido del ex presidente de la Confederación y entonces diputado federal por el PT Carlos Abicalil, esta se adjuntó a la PEC 216/03 de su autoría que proponía reformar el artículo 206 para incluir el piso salarial nacional docente como un derecho constitucional. A partir de allí, ambas propuestas transitaron juntas el debate parlamentario (Câmara dos Deputados 2005).

Por la misma época, Genro pasaba a ocupar la cartera de Relaciones Institucionales y, el hasta entonces Secretario Ejecutivo, Fernando Haddad, asumía el mando del MEC. En ese contexto, se desataba a nivel nacional el escándalo de corrupción del “mensalão”<sup>61</sup> y la CNTE presionaba fuertemente en el parlamento por la aprobación del FUNDEB<sup>62</sup>. Finalmente, luego de recoger 46 enmiendas parlamentarias, se aprobó la Enmienda Constitucional N°53 en diciembre de 2006 que, en comparación con la PEC 415 originalmente enviada por el Ejecutivo, incluía las demandas sindicales mencionadas: aumentaba los fondos federales e instauraba el piso salarial profesional nacional como un derecho constitucional (art. 206 inc. VIII). Además, estipulaba que la ley de regulación del FUNDEB fijaría un plazo para aprobar una ley de piso salarial nacional para los docentes (Constitución Federal, art. 60 disp. trans.).

¿Pero qué proponía la CNTE para su ley de piso salarial nacional? ¿Siempre incluyó la regulación de la jornada docente? ¿Gobierno y sindicato coincidían en este punto? ¿Se trataba de una iniciativa sindical o gubernamental?

---

<sup>61</sup> “Mensalão” es el nombre dado al escándalo de corrupción política mediante compra de votos de legisladores en el Congreso Nacional entre 2005 y 2006

<sup>62</sup> La CNTE repartía folletos en el parlamento bajo el lema “Diga no a la corrupción y sí a la educación. Apruebe el FUNDEB” (CNTE 2005)

Efectivamente, la propuesta de piso salarial que la CNTE le presentó al gobierno incluyó, desde el primer momento, la regulación de la jornada. Pero arribar a ella no fue sencillo. Para eso, en el 2005, la organización conformó un Grupo de Asesoramiento Técnico (GAT) compuesto por dirigentes de la gestión 2005-2008 que analizó en profundidad el funcionamiento de los sistemas educativos en diez estados del país (Vieira 2012, 148). Luego de idas y venidas, optaron por recuperar el Pacto del 94<sup>63</sup>, actualizando el valor del piso propuesto 14 años antes a 1.050 reales, como el valor por debajo del cual no se pudiera establecer el salario base (CNTE en Vieira 2010, 68; CNTE 2007a). En cuanto a la jornada, al igual que en los años 80 y 90, algunas fracciones minoritarias todavía se inclinaban por pedir el piso para 20 horas<sup>64</sup> semanales, pero mantuvieron la demanda de la jornada integral con un tiempo dedicado al trabajo extra aula, aunque esta vez ya no sería de 40 horas semanales, sino de 30<sup>65</sup>, y el trabajo extra aula ya no ocuparía el 25% del tiempo, sino el 30%. Para justificar esta decisión, la entonces presidenta de la CNTE y el ex presidente Abicalil explicaban que, aunque la superación de la jornada de 20 horas para 40 del año 94 constituyera un avance en términos de profesionalización de trabajo docente, el movimiento sindical brasileño, y especialmente la CUT, habían defendido en los últimos años la disminución de la jornada laboral de todos los trabajadores brasileños de 40 a 30 horas semanales (Vieira 2012, 151; Abicalil 2007, 41).

En diciembre del 2006 el Consejo Nacional de Entidades de la CNTE aprobó la propuesta del GAT y la organización se la presentó al gobierno nacional en enero de 2007. Hacia fines de marzo, luego de reunirse con los representantes de los gobiernos federales, la UNDIME y el CONSED, el Poder Ejecutivo envió el Proyecto de Ley N° 619 (PL 619) al parlamento para

---

<sup>63</sup> Ver entrevista Presidenta CNTE, Vieira 2012.

<sup>64</sup> Esta postura es defendida oficialmente por las Listas “*Conlutas*”, corriente de izquierda escindida de la CUT; “*Ação Popular Socialista*” vinculada al Partido Socialismo y Libertad (PSOL) y por “*Compromisso e Luta*” (CNTE 2008).

<sup>65</sup> Aunque el proyecto no prohibía la acumulación de 40 horas, solamente mencionaba que para jornadas reducidas (20hs) o ampliadas (40hs) se mantendría la proporcionalidad (CNTE 2007a).

legislar el PSPN. Sin embargo, el PL 619 era mucho más acotado e implicaba menos gastos para el gobierno federal y los gobiernos subnacionales que el de la CNTE. Proponía un piso de 850 reales para 40 horas de trabajo semanal y no reservaba un porcentaje de la jornada para el trabajo extra aula. Además, el piso no constituía el salario base dentro de la carrera docente sino el conjunto total entre el salario y las distintas compensaciones que caracterizan a los salarios de maestros y profesores<sup>66</sup>.

Por estas diferencias, para el sindicato, la propuesta era insatisfactoria. En palabras de Vieira, “la propuesta desconstituía el concepto de Piso Salarial Profesional Nacional (...) y ni siquiera se aproximaba al debate ocurrido en 1994, cuando las condiciones económicas eran más precarias” (Vieira 2012, 1153). Ante esto, la CNTE se movilizó en diferentes frentes: en el Congreso Nacional, presionando a través de las entidades de base sindical estatales a los diputados y senadores federales, convocando marchas nacionales y locales y reuniéndose directamente con la Presidencia de la República.

La propuesta del Ejecutivo entró a comienzos de abril a la Comisión de Educación y Cultura (CEC) de la Cámara de Diputados y acumuló 114 enmiendas parlamentarias entre el 18 y el 24 del mismo mes (Vieira 2012). Durante esa semana, la CNTE circulaba su propia propuesta entre los legisladores para que modificaran el PL 619. Específicamente, sobre la composición de la jornada docente, los diputados del PT recogieron la propuesta de la Confederación de una jornada de 30 horas de las cuales un 30% se reserve para el trabajo extra aula, mientras que las propuestas de los diputados del Partido Comunista de Brasil (PCdoB), aliados en el gobierno

---

<sup>66</sup> Suelen encontrarse en la regulación laboral de distintos países de la región compensaciones salariales que complementan el salario base de los profesores. Esta ha sido una medida utilizada por los gobiernos para compensar la depreciación histórica del salario docente.

del PT, iban más allá de las de sus colegas y demandaban una jornada de 30 horas pero incrementan el trabajo extra aula a 1/3 del tiempo<sup>67</sup>.

Paralelamente, entre el 23 y el 27 de abril se organizaba en Brasilia la VIII Semana Nacional de Acción por la Defensa del Derecho a la Educación. En el marco de este evento, la CNTE convocó el 25 de abril a la 4ª Marcha Nacional en Defensa de la Educación cuyo lema fue “*Pague o piso ou pague o preço*” (CNTE 2007b) y nucleó alrededor de 12 mil docentes (Câmara dos Deputados 26/04/2007). Ese mismo día, la entonces presidenta del sindicato se reunió con el Presidente de la República para presionar por la reformulación del proyecto de ley de piso. Terminado el encuentro, éste autorizó al MEC a rediscutir el PL 619 enviado al Congreso y liberó su debate dentro de las bancadas parlamentarias del PT. Sobre esta conversación la presidenta de la organización señalaba en entrevista: “Tengo la impresión de que si no fuera el presidente Lula no lo hubiéramos conseguido. Porque en un ejemplo él se dio cuenta del contexto, porque es sindicalista”<sup>68</sup>.

En este marco, la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara Baja comenzaba un proceso de audiencias públicas para discutir con diferentes actores de la sociedad civil y de los gobiernos subnacionales la futura ley de piso. A pedido de los entonces diputados del PT Carlos Abicalil y Fátima Bezerra, el primero, ex presidente de la CNTE y la segunda, ex presidenta del sindicato de base de la CNTE en Río Grande del Norte, se realizó la primera audiencia el 26 de abril donde se invitaron al entonces Secretario Ejecutivo de la CNTE Roberto Franklin de Leão y al

---

<sup>67</sup> Diputados que presentaron enmiendas para establecer al menos 1/3 de la jornada para el trabajo extra aula: Perpétua Almeida (PCdoB), Edmilson Valentim (PCdoB), Manuela D’Ávila (PCdoB), Chico Lopes (PCdoB), Alice Portugal (PCdoB), Daniel Almeida (PCdoB), Iran Barbosa (PT). Diputados que presentaron enmiendas para establecer al menos 30% de la jornada para el trabajo extra aula: Carlos Abicalil (PT), Fátima Bezerra (PT), María do Rosário (PT).

<sup>68</sup> “*Eu não gosto de personalizar porque as políticas não podem ser personalizadas, mas tenho a impressão que se não fosse o presidente Lula nos não conseguiríamos. Porque num exemplo ele se deu conta no contexto, porque ele é sindicalista.*” Ver entrevista Presidenta CNTE

Secretario de Asuntos Educativos de la Confederación Heleno Araújo Filho<sup>69</sup>. Para Abicalil, a pesar de compartir con la CNTE las discrepancias hacia el PL 619, se trataba de un momento histórico único ya que, a diferencia de los proyectos de ley de piso que habían presentado legisladores de diversos partidos desde 1988 a la fecha, este provenía del Poder Ejecutivo. Así lo expresaba en dicha instancia: “Hasta ahora todas las iniciativas de piso salarial se perdían por el llamado vicio de origen, porque partían de una propuesta parlamentaria. Esto ocurrió con todas las anteriores.”<sup>70</sup> (Abicalil, Carlos. Câmara dos Deputados 26/04/2007, 7).

A lo largo de la audiencia, durante la exposición de los representantes de la CNTE, uno de los principales puntos subrayados por Heleno Araújo Filho fue justamente el problema del régimen de contratación y la jornada docente. Sostuvo así:

“Tenemos que reparar la omisión del PL N° 619/07 en cuanto al porcentaje de aulas actividad para desempeño de las funciones. La CNTE presenta una propuesta de, mínimamente 30% de la jornada de 30 horas para aula-actividad, a fin de que los profesionales de la educación puedan actuar dentro del espacio escolar en la preparación de aulas, corrección de pruebas y evaluaciones, en interacción con la comunidad escolar, padres y grupos organizados. Este elemento tiene que ser pensado, discutido y contemplado en la ley que va a garantizar el piso”<sup>71</sup> (Araújo Filho, Heleno. Câmara dos Deputados 26/04/2007, 8).

Recogidas las 114 enmiendas, realizadas dos audiencias públicas más con representantes de los gobiernos estatales y municipales y trece audiencias públicas descentralizadas en trece estados, el PL 619 se adjuntó en agosto al proyecto de Ley de Piso N° 7.431 presentado por el ex ministro y entonces senador Cristovam Buarque que tampoco regulaba la composición de la jornada docente. La CNTE solicitó dos audiencias con Buarque pidiéndole su intervención en el Congreso y presionando para hacer las modificaciones que demandaban.

---

<sup>69</sup> Ambos eran cuadros importantes de la CNTE que serían electos presidentes de la organización en los años venideros, el primero entre 2008 y 2017 y el segundo entre 2017 y 2021.

<sup>70</sup> “Até agora, meus amigos e amigas, todas as iniciativas de piso salarial profissional se perdiam pelo chamado vício de origem, porque partiam de propositura parlamentar. Isso ocorreu com todas as anteriores.”

<sup>71</sup> “Temos que reparar a omissão do PL n.º 619/07 quanto ao percentual de aulas-atividade para desempenho das funções. A CNTE apresenta proposta de, no mínimo, 30% da jornada de 30 horas para aula-atividade, a fim de que os profissionais da educação possam atuar dentro do espaço escolar na preparação de aulas, correção de provas e avaliações, na interação com a comunidade escolar, pais e grupos organizados. Esse elemento tem que ser pensado, discutido e contemplado na lei que vai garantir o piso.”

El proyecto sustitutivo recibió 34 nuevas enmiendas en la misma Comisión, que lo aprobó en octubre del mismo año. Para entonces, ya incluía una jornada laboral de 40 horas de la cual los docentes no podrían tener más de un tercio de su horario en interacción con el educando (Câmara dos Deputados. PL 7431/2006). Al respecto, consultada sobre cómo finalmente consiguieron aprobar la ley con un 33% reservado al trabajo extra aula, Vieira señalaba que los parlamentarios de la oposición en la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara Baja se centraron en cuestionar el concepto “hora actividad” que usualmente se utiliza en los planes de carrera subnacionales para referirse al trabajo extra aula, y argumentaban que los docentes debían preparar las clases en su casa y que la ley no podía contemplar este tiempo. Como varios legisladores se resistían a votar el 30% de “hora actividad”, lo reemplazaron por el término “interacción con el educando” para que alcanzara mayorías y, mientras la discusión se centraba en un debate conceptual, incrementaron el porcentaje al tercio de la jornada, una proporción que superó el proyecto original de la Confederación<sup>72</sup>.

El texto continuó luego el trámite parlamentario y se aprobó finalmente el 16 de julio del 2008. Durante este proceso, la Comisión Nacional de Municipios presionó para reducir el porcentaje de tiempo extra aula a través de partidos aliados, pero finalmente la ley N° 11.738 mantuvo la jornada de 40 horas de las cuales no más de 2/3 podían realizarse en interacción con el educando. Además, la CNTE también consiguió definir al piso salarial como el valor debajo del cual no se pudiera fijar el salario base de las carreras docentes, sin incluir el conjunto de compensaciones (como permitía el proyecto original del ejecutivo<sup>73</sup>) y el monto mínimo para docentes egresados del nivel medio se elevó de los 850 reales establecidos en el PL 619, a 950<sup>74</sup> que se actualizarían anualmente.

---

<sup>72</sup> Ver entrevista Presidenta CNTE

<sup>73</sup> Ver art. 2 numeral 1 de la ley 11.738/08 y art. 1 del PL 619/07.

<sup>74</sup> Ver art. 2 de la ley 11.738 y art. 1 del PL 619/07.



Una vez aprobada la ley, continuaría la resistencia desde los gobiernos subnacionales. De hecho, en octubre del 2008 los gobernadores de Mato Grosso del Sur, Río Grande del Sur, Paraná, Santa Catarina y Ceará elevaron una Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIN) al Supremo Tribunal Federal (STF). Vale resaltar dos características comunes de estos gobernadores, una económica y otra de alineación política. Sobre la primera, la ley 11.738 contemplaba en su artículo 4° que los estados y municipios más pobres que, aun considerando los recursos constitucionalmente vinculados a la educación, no dispusieran del presupuesto suficiente para alcanzar el valor mínimo del piso salarial, recibirían un complemento del gobierno federal. Por ello, no se encuentran gobernadores representantes de estos estados entre los demandantes sino aquellos que no podrían apelar al socorro del estado federal para pagar el piso. Sobre la segunda, todos ellos representaban a partidos de la oposición<sup>75</sup>. Gobernadores oficialistas de otros estados de ingresos medios que pudiesen tener dificultades para cumplir con el piso o con la reglamentación de la jornada no se unieron a la demanda en esta ocasión<sup>7677</sup>.

Uno de los tres aspectos cuestionados por los gobernadores era justamente la composición de la jornada laboral (art. 2 num. 4) y fue el punto más conflictivo sobre el que se expresó último el tribunal (STF 2011). Argumentaban los denunciantes que la ley era inconstitucional y violaba las autonomías de las entidades federadas. A partir de ello, su aplicación estuvo suspendida por más de un año hasta que, en abril del 2011, el tribunal declaró improcedente la acción directa de inconstitucionalidad. Durante este paréntesis, la CNTE presionó al STF de diversas maneras: divulgando entre sus afiliados un documento con su posición en relación al proceso judicial,

---

<sup>75</sup> El gobernador de Paraná, Roberto Requião, era del Movimiento Democrático Brasileño (MDB); la de Rio Grande del Sur, Yeda Crusius, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB); el de Santa Catarina, Luiz Henrique da Silveira, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB); el de Mato Grosso del Sul, André Puccinelli, del PMDB, y el de Ceará, Cid Gomes, del Partido Socialista Brasileño (PSB).

<sup>76</sup> Ver entrevista Experto B3.

<sup>77</sup> Sí lo haría luego el gobernador de Río Grande del Sur por el PT y ex ministro de educación Tarso Genro, por tener dificultades para pagar el piso salarial como salario base de la carrera docente y no como conjunto de las compensaciones salariales, como lo explicaría en entrevista (Ver entrevista Ministro BR).

promoviendo encuentros con juristas en los distintos estados, organizando tres movilizaciones frente el STF, presentándose al proceso judicial como Amicus Curiae, eligiendo un día de cada mes para resistir la constitucionalidad de la norma, realizando seminarios en estados y municipios y editando y distribuyendo en todo el país una revista sobre directrices de carrera y remuneración docente (CNTE 2008; CNTE 2011<sup>78</sup>; ADIN 2011).

Finalizado el proceso judicial, la CNTE ha presionado a los distintos estados y municipios para que cumplan tanto con el piso como con la regulación de la jornada. La lucha por la aprobación inmediata de la ley ha sido establecida como prioritaria en las resoluciones de los Congresos Nacionales posteriores a su promulgación (CNTE 2011; 2014a). Sobre el balance de la gestión sindical 2011-2014, la resolución del Congreso Nacional N°32 de 2014 señala que, para aplicar la ley:

“La CNTE promovió huelgas nacionales anuales, marchas a Brasilia con más de 20 mil educadores/as en 2012, ocupaciones en el Congreso Nacional, además de haber acompañado innumerables huelgas (30, apenas en los sistemas educativos estaduais, en los últimos dos años y medio), dándole un sentido unitario a la gran lucha que se difundió por el país.” (CNTE 2014a, 51<sup>79</sup>)

Asimismo, año a año, realizan desde la Confederación un relevamiento para controlar su cumplimiento estado por estado (CNTE 2013; Vieira 2014, 417; 2016), y recientemente también en los 5.640 municipios (CNTE 2017), y difunden la información a través de la página del sindicato y medios de prensa, para presionar por su cumplimiento. Asimismo, reparten folletería y documentos para difundir su cumplimiento entre los trabajadores (CNTE 2014b; 2015)<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Estas medidas de resistencia son las primeras que se resaltan en la resolución del 31° Congreso de la Confederación, como las principales luchas de la gestión 2008-2011 (CNTE 2011).

<sup>79</sup> “*Promoveu greves nacionais anuais, marcha a Brasília com mais de 20 mil educadores/as em 2012, ocupações no Congresso Nacional, além de ter acompanhado inúmeras greves (30, apenas nas redes estaduais, nos últimos dois anos e meio), dando sentido unitário à grande luta que se espalhou pelo País*” (CNTE 2014a: 51)

<sup>80</sup> En la página web de la CNTE, el primer elemento de lucha de la confederación es la ley de piso salarial.

## **El papel secundario de la concentración del trabajo docente en la escena política**

Si bien la composición de la jornada laboral se modificó a nivel nacional durante los dos gobiernos de “Lula” da Silva, la concentración del trabajo en un único establecimiento educativo no estuvo tan en el centro de la arena política. Eso no quiere decir que no hayan existido intentos de cambio u orientaciones de políticas en alguna línea particular. Específicamente en relación a la ley de piso salarial docente, la norma menciona un monto “para una jornada de, como máximo, 40 horas semanales” (art. 2 num. 1). Ello dejaría ver una intención de limitar la acumulación de horas de los docentes y promover un modelo de régimen de contratación basado en el cargo integral<sup>81</sup>.

De hecho, en abril del 2007, cuando la CNTE es llamada por la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara Baja para participar en la audiencia pública que discutía la elaboración de la ley del piso, el entonces Secretario de Asuntos Educativos, Heleno Araújo Filho, mencionaba en su discurso a la exclusividad del trabajo docente en un único establecimiento escolar como el objetivo principal de la organización sindical, que debía postergarse por la incapacidad presupuestal de estados y municipios:

“Nuestra confederación presenta la propuesta de una jornada de 30 horas de trabajo, en la perspectiva de avanzar en una jornada integral y exclusiva. Entendemos que discutir los valores en este momento para las condiciones de las entidades federadas aún no posibilita garantizar la exclusividad del profesional de la educación dentro de la escuela, que es el objetivo principal. (...) Si el Poder Público decide definir políticas para avanzar en la calidad educativa, es preciso discutir una jornada con salarios dignos, que le den a los profesionales de la educación las condiciones necesarias para el desempeño de las actividades en una única escuela, en un único local de trabajo.”<sup>82</sup> (Câmara dos Deputados 2007, 8).

---

<sup>81</sup> Ver entrevistas con Legisladora BR y Autoridad RS1.

<sup>82</sup> “A nossa confederação apresenta a proposta de uma jornada de 30 horas de trabalho, na perspectiva de avançar na jornada integral e exclusiva. Entendemos que discutir os valores neste momento para as condições econômicas dos entes federados ainda não possibilita garantir a exclusividade do profissional da educação dentro da escola, que é o objetivo principal. (...) Então, se o Poder Público decide definir políticas para avançar na qualidade de educação, é preciso discutir uma jornada com salários dignos, que deem aos profissionais da educação as condições necessárias para o desempenho das atividades em uma única escola, em um único local de trabalho.”

Efectivamente, en la práctica, la ley no prohibió la acumulación de cargos en distintos centros o la implementación de jornadas de tiempo parcial, solamente estableció que la jornada podría durar menos siempre que mantuviese la proporcionalidad de tiempo de trabajo y salario<sup>83</sup>. De hecho, el análisis que la CNTE realiza sobre la norma para difundir entre sus afiliados explicita la posibilidad de acumular más de 40 horas (CNTE 2008, 186).

Además de la ley del PSPN, existieron otras iniciativas en el período para fomentar la concentración del trabajo en un único establecimiento. Ejemplo de ello es uno de los proyectos presentado en la legislatura por el diputado y ex presidente de la CNTE Abicalil (PL 1.592/2003) que establecía una ley nacional de directrices de carrera docente. Este proponía, entre otras cosas, que los sistemas educativos subnacionales propusieran jornadas de trabajo de tiempo integral, con un máximo de 40 horas de duración y la posibilidad de acceder a un régimen de dedicación exclusiva en una única escuela, que incrementara un 20% del salario, asemejándose al régimen federal de contratación docente de las universidades brasileñas. Las resoluciones de los Congresos Nacionales de la CNTE de 2008 y de 2011 mencionan la importancia de la aprobación del PL 1.592 tanto en su “balance de gestión” como en su “plano de luchas” (CNTE 2008; 2011).

En el período no se aprobó una ley de directrices de carrera docente, como establecía el proyecto de Abicalil, pero aprobadas las leyes del FUNDEB y del PSPN, la resolución N° 3/1997 del Consejo Nacional de Educación (CNE) perdió validez jurídica y se redactaron nuevas Directrices Nacionales de Carrera Docente. En ellas, expresadas en la resolución N°2/2009 del CNE, se volvió a incluir como orientación normativa a seguir por los sistemas educativos subnacionales la exclusividad del trabajo docente, ya no solamente en el cargo, sino en el centro educativo (art. 4).

---

<sup>83</sup> Ver entrevistas con Ministro BR, Presidenta CNTE, Autoridad B2, Experto B2.

Sobre el origen de este aspecto en la norma, el programa del PT en educación para el período 2007-2011, cuya redacción estaba a cargo del ministro Fernando Haddad<sup>84</sup>, establecía la necesidad de “redefinir la docencia por medio de directrices de carrera, que contribuyan para la ampliación de la jornada del profesor en la misma escuela y para el trabajo integrado y colectivo en los espacios educativos<sup>85</sup>” (PT 2006, 16). Asimismo, diversos entrevistados mencionan que se trataba de un pedido de la CNTE<sup>86</sup>, que se expresó tanto a través de la audiencia pública que el Consejo Nacional de Educación realizó con la confederación sindical a la hora de redactar las directrices, como por la presencia de la presidenta del sindicato docente de San Pablo (APEOESP<sup>87</sup>) María Izabel “Bebel” Azevedo Noronha como relatora encargada de la elaboración de la norma. Efectivamente, el propio justificativo del documento explicita el fuerte peso de la dirigencia histórica y actual de la CNTE en su redacción:

“El texto que originó las propuestas del Parecer y de la Resolución advino de los conceptos fundamentales para la elaboración de las nuevas Directrices Nacionales para la Carrera del Magisterio contenidos en el Proyecto de Ley N°1.592/2003, del diputado Carlos Augusto Abicalil, así como de las producciones de João Antonio Cabral de Monlevade, de Juçara Dutra Vieira, de la CNTE, y de las entidades académicas.” (CNE/CEB Parecer 9/09, 1).

Aprobada la resolución 2/2009 del CNE y archivado el PL1.592/2003 en la Cámara Baja en 2011, diputados del PT reimpulsaron proyectos de ley de directrices de carrera docente que promoviesen la dedicación exclusiva en los centros educativos. El PL 1.377/2011 presentado por el diputado y ex Secretario de Educación de Mato Grosso, Ságuas Moraes, reedita con exactitud el PL 1.592 de Abicalil y el PL 2.226/2011 presentado por la ex dirigente sindical de Río Grande do Norte, Fátima Bezerra, propone regímenes subnacionales de dedicación exclusiva en una única escuela que incrementen el salario base un 50%. Asimismo, el Plan Nacional de Educación aprobado en el 2014 para el período 2014-2024 destaca en su meta 17,

---

<sup>84</sup> Ver entrevista a Legisladora BR.

<sup>85</sup> “*Instituir Piso Salarial Profissional, a partir da aprovação do FUNDEB, e redefinir a docência por meio de diretrizes de carreira, que contribuam para a ampliação da jornada do professor na mesma escola e para o trabalho integrado e coletivo nos espaços educacionais.*”

<sup>86</sup> Ver entrevistas a Experto B3, Autoridad RS1 y Autoridad RS2.

<sup>87</sup> El Sindicato de Profesores do Enseñanza Oficial del Estado de San Pablo (APEOSP) constituye la unidad de base de la CNTE en dicho estado y es el sindicato afiliado a la CNTE con la mayor cantidad de afiliados.

dedicada a la valorización de los docentes, la implementación gradual de la concentración del trabajo docente en un único centro educativo (ver Tabla 13 p.90). Y, en su meta 6, el ofrecimiento de la educación de tiempo integral en el 50% de los centros educativos de nivel básico, con docentes que trabajen a tiempo completo.

Por su parte, la CNTE expresa en las resoluciones de su Congreso N° 32, el impulso al PNE y a la escuela integral con jornada única para sus profesionales y también al proyecto de Bezerra PL 2.226/2011 (CNTE 2014a). Pero la concentración del trabajo en un único centro educativo no posee el impulso que sí ha tenido la composición de la jornada docente, ni desde el gobierno ni desde el movimiento sindical. El Poder Ejecutivo no envió al Congreso un proyecto de ley nacional que regulara la concentración del trabajo en una única escuela y, si bien dentro de la confederación sindical esta ha sido sostenida históricamente en los discursos de sus principales dirigentes (Monlevade 2000; Freitas 2007, 15; Abicalil 2007, 41; de Almeida 2009; Vieira 2012, entrevistas<sup>88</sup>), durante los gobiernos del PT no se ha traducido en una demanda concreta.

Al respecto, diversos expertos consultados coinciden en este punto<sup>89</sup>. Entre ellos, un ex Ministro de Educación Nacional de la época no recordaba haber discutido sobre esta temática con representantes de la CNTE<sup>90</sup>. En consonancia con este discurso, la entonces presidenta de la organización también señaló no haber llevado adelante demandas concretas para promover la dedicación exclusiva<sup>91</sup>. Así, mientras la CNTE no ha logrado desarrollar una contundente demanda pro cambio, los gobernantes de estados y municipios sí tienen claro que promover un régimen de contratación de cargo integral conllevaría altísimos costos fiscales.

---

<sup>88</sup> Ver entrevista Presidenta CNTE, Experto B3, Dirigente CPERS1, Dirigente CPERS2.

<sup>89</sup> Ver entrevista con Ministro BR, Presidenta CNTE; Autoridad B1, Legisladora BR, Autoridad RS2,

<sup>90</sup> Ver entrevista con Ministro BR

<sup>91</sup> *“A gente defende ter jornadas de até 40 horas no limite e de preferência numa mesma escola, como orientação. (...) não é difícil de passar como um desejo, como uma recomendação, mas ainda é difícil passar como uma obrigatoriedade, ainda é difícil na CNTE”* (Ver entrevista con Presidenta CNTE).

## **¿Por qué se modificó el régimen de contratación docente durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores?**

Como se observó, el vínculo histórico existente entre el Partido de los Trabajadores y el movimiento sindical brasileño, especialmente la Central Única de Trabajadores (CUT), también ha existido entre el PT y la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación. Al respecto, todos los entrevistados consultados en esta tesis concuerdan de manera unánime sobre el estrecho vínculo entre ambas organizaciones y el carácter constitutivo del PT como partido de base sindical.

Durante los gobiernos de “Lula” Da Silva y Dilma Russeff este lazo se expresó de diversas maneras. Dirigentes sindicales de la confederación y de sus entidades de base participaron en los gobiernos nacionales al ser electos como legisladores nacionales del PT o nombrados por el Ejecutivo en cargos del MEC o del Consejo Nacional de Educación<sup>92</sup>. Como contrapartida, el entonces ministro de educación Tarso Genro fue uno de los oradores en la apertura del 29º Congreso Nacional de la Confederación del 2005.

El vínculo no se trata solamente de una alianza estratégica entre dos organizaciones, sino que se construye alrededor de una afinidad ideológica histórica, estructural, muy fuerte en materia educativa. Al respecto, una dirigente sindical del CPERS de Rio Grande del Sur señalaba:

“Los que buscan pensar pedagógicamente, brindar respuestas para nuestro tiempo, somos nosotros, en el PT (...) Nosotros somos más militantes de la educación que del propio partido, como yo digo, yo soy del PT porque el PT es quien me entiende, el PT y sus tesis van al encuentro de lo que yo pienso” (Entrevista Dirigente CPERS1)<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Algunos ejemplos son los nombramientos en altos cargos del MEC de ex dirigentes sindicales como Francisco das Chagas o Lucia Camini, o el de la presidenta de APEOESP, “Bebel” Azevedo Noronha como relatora en el Consejo Nacional de Educación.

<sup>93</sup> “*Quem procura pensar pedagógicamente, dar respostas para o nosso tempo, somos nós no PT (...) Nós somos mais militantes da educação que do próprio partido, como eu digo, eu sou do PT porque o PT é quem me entende, PT é que a suas teses vão ao encontro do que eu penso. Os outros partidos não têm, é só coisa rasteira*”.

Esta cercanía se reflejó también en el período 2003-2015, a la hora de formular e implementar las políticas educativas. Como expresaba la presidenta de la CNTE en una entrevista,

“Nosotros teníamos varios diputados y senadores que sabían de lo que estábamos hablando y teníamos también adentro del gobierno sectores con quienes nos identificábamos, que dialogaban con nosotros el mismo concepto, lo que significa educación especial, educación inclusiva, conceptualmente” (Entrevista Presidenta CNTE)<sup>94</sup>.

En este escenario político, la CNTE se posicionaba con su agenda en el año 2003. ¿Pero cuál era su postura en relación al régimen de contratación docente? En 1993 un grupo de dirigentes de la Confederación elaboró un proyecto de ley de directrices de carrera que proponía un modelo de jornada de tiempo completo con un amplio porcentaje reservado al trabajo extra aula. Al no impedir las jornadas de tiempo parcial o la acumulación de cargos, lograron aprobarlo en el Consejo Nacional de Entidades de la organización y establecer la jornada integral con porcentaje extra aula como norte. Este es el modelo que la CNTE ha promovido de manera orgánica desde esa fecha y que se reflejó en el Pacto por la Valorización del Magisterio y la Calidad Educativa de 1994 y en el proyecto de ley de piso salarial que la Confederación le presentó al Poder Ejecutivo en enero del 2007 (ver en Apéndices Tabla 21 hip.1).

En pos de identificar el origen de la regulación de la jornada docente en la ley de piso salarial, si era impulsada por el sindicato docente o si respondía a una propuesta programática del gobierno, todos los entrevistados coincidieron en que se trataba de una demanda histórica del sindicato<sup>95</sup>. Al respecto, la entonces presidenta de la CNTE señalaba que piso salarial y jornada venían juntos: “cuando fue la discusión del 94 ya se discutía la jornada (...) el piso ya venía con esa idea<sup>96</sup>”, remitiendo a que ambas demandas ya se planteaban en conjunto desde el proyecto de ley de directrices de la CNTE del 93 y el Pacto del 94. Asimismo, el ex Ministro de

---

<sup>94</sup> “*Nós tínhamos vários deputados e senadores que sabiam do que estavam falando e nós tínhamos também dentro do governo setores com quem a gente se identificava, que dialogavam conosco o mesmo conceito, o quê que significa educação especial, educação inclusiva, conceptualmente*”.

<sup>95</sup> Los trece entrevistados para el caso brasileño coinciden en este punto.

<sup>96</sup> “*Quando teve a discussão em 1994 já se discutia a jornada, já se discutia a jornada e esse, o piso já vinha com essa ideia.*”.



Educación del período señalaba que este aspecto de la norma no se habría implementado sin la actitud proactiva de la CNTE (ver en Apéndices Tabla 21 hip. 2).

En consonancia con los discursos, es relevante destacar que cuándo el Ejecutivo envió el proyecto de ley de piso salarial al parlamento (PL 619/07), después de recibir el proyecto de la CNTE, excluyó la modificación del régimen de contratación docente. Esta se volvió a incorporar en la norma luego de la presión que la confederación ejerció frente a los poderes ejecutivo y legislativo durante su tramitación parlamentaria, expresada en marchas callejeras, lobby parlamentario, reuniones con el Ejecutivo, entre otras medidas (ver en Apéndices Tabla 21 hip. 2). Además, la presión continuó, luego de aprobada la ley, primero sobre el Supremo Tribunal Federal, para que le otorgara constitucionalidad, y luego sobre los gobiernos estadales y municipales, para efectivizar su implementación (ver en Apéndices Tabla 21 hip. 2).

Esta presión se articuló no solamente a través de medidas de presión directa, sino también a través de un elaborado proceso de definición del problema relativo a las condiciones de trabajo docente y al exitoso encuadre de la problemática, que se reflejó en diferentes aspectos. Primeramente, dentro de la propia organización sindical, articular la demanda de la regulación de la jornada con el piso salarial, la reivindicación histórica más importante de los trabajadores docentes, la dotó de gran legitimidad entre sus bases. Los folletos, las cartillas, las instancias de formación sindical relativas a esta demanda principal siempre incluían la regulación de la jornada (ver en Apéndices Tabla 21 hip. 3).

En segundo lugar, a nivel del Congreso, la organización realizó un exhaustivo trabajo de persuasión, como hemos destacado a lo largo de estas páginas. El éxito en el marco de la deliberación parlamentaria fue tal que, como señalaba la presidenta de la CNTE en entrevista, a través del trabajo conjunto con legisladores del PT y del PCdoB, lograron incrementar el

porcentaje de la jornada reservado al trabajo extra aula que plantearon originalmente (ver en Apéndices Tabla 21 hip.3). En este sentido, existió un fuerte impacto en la opinión pública sobre la importancia de valorizar el trabajo docente y su impacto en la calidad educativa<sup>97</sup>. Al respecto, a nivel local, la CNTE difundió con énfasis la necesidad de aprobar la ley del piso y visibilizó los potenciales votos de los diputados, quién votaría a favor y quién en contra. Ello, sumado a la presión que ejercen como electores los 2 millones de docentes, tornó difícil para los parlamentarios votarla en contra, aun cuando provinieran de estados opositores, que tendrían problemas para costearla y que luego presentarían un recurso de inconstitucionalidad ante el Supremo Tribunal Federal<sup>98</sup>.

Asimismo, existió un elaborado encuadre de la demanda hacia el Ejecutivo. El sindicato la elaboró como un reclamo sustancial y constitutivo de la profesión docente y el Ejecutivo la incorporó como una reivindicación legítima. Un ex ministro de educación de la época destacaba durante su entrevista que la CNTE había logrado que los gestores públicos pasaran de ver la regulación de la jornada docente como un gasto a comprender su relevancia en términos profesionales y pedagógicos:

“Ese tiempo afuera del salón de clases era un tiempo que tenía un costo (...) para el estado en la medida en que repartís la jornada, ese costo es un costo que aparentemente cae en el vacío, pero no, no, ¿verdad? La mayoría de los profesores ocupan ese tiempo para estudiar, para perfeccionarse. Pero la administración pública en general no considera eso como un elemento vital. Entonces, gracias a la CNTE, eso fue absorbido, es comprendido inclusive por los gestores como elemento importante de la remuneración, de la formación y de la disponibilidad también de los profesores para sus funciones que exigen constante perfeccionamiento<sup>99</sup>”(Entrevista Ministro BR).

Además, el diálogo privado entre el Presidente de la República y la presidenta de la Confederación constituye otro ejemplo de valorizar la demanda, esta vez legitimada como

---

<sup>97</sup> Ver entrevista Autoridad B1, Autoridad RS1, Experto B3 y Autoridad RS2.

<sup>98</sup> Ver entrevistas Experto B3 y Autoridad RS2.

<sup>99</sup> *"Esse tempo de fora da sala de aula era um tempo que tinha um custo (...) para o estado na medida que você reparte a jornada, esse custo é um custo que aparentemente cai no vazio, mas não, não é, né? A maioria dos professores ocupam esse tempo para estudar, para se aperfeiçoar. Mas a administração pública em geral não considera isso como um elemento vital então graças a CNTE isso aí foi absorvido e compreendido inclusive pelos gestores como elemento importante da remuneração, da formação, e da disponibilidade também dos professores para suas funções que exigem constante aperfeiçoamento"*.

reivindicación, ya no en términos pedagógicos, sino sindicales (ver en Apéndices Tabla 21 hip.3).

Por último, este encuadre exitoso se refleja también en la capacidad de la CNTE de proponer soluciones económicamente factibles y políticamente viables. Por un lado, la confederación reconoció la necesidad de pensar en el financiamiento educativo antes de tramitar la ley de piso y apostó por colaborar con el MEC para aprobar una nueva política de distribución de fondos como el FUNDEB que incrementara los montos estatales y federales a invertirse en educación. Esto constituyó una novedad en términos estratégicos frente a la manera de tramitar la demanda en el pasado, durante la construcción del Pacto del 94 (ver en Apéndices Tabla 21 hip.3). Y, por el otro, no se limitó a demandar la ley de piso, sino que constituyó un Grupo de Asesoramiento Técnico dentro de la organización que, a partir de un estudio exhaustivo sobre la regulación del trabajo docente en distintos estados y municipios del país, presentó una solución de política específica al Ejecutivo, que, si bien no sería implementada como tal, constituiría un insumo fundamental para la tramitación de la ley en el ámbito parlamentario (ver en Apéndices Tabla 21 hip.3).

Finalmente, el Congreso aprobó la ley de piso salarial para una jornada de 40 horas de las cuales un tercio debe reservarse al trabajo extra aula. Para ello, se dieron dos factores fundamentales, por un lado, la demanda del sindicato que desencadena el proceso de elaboración de la política y, por el otro, la existencia de un gobierno políticamente afín que es permeable a estas demandas y responde a ellas<sup>100</sup>. En palabras del ministro de educación nacional consultado: “Lo que ocurrió fue la potencialidad que se expresó en el movimiento sindical, que realizaba un

---

<sup>100</sup> Los entrevistados coinciden en la importancia de estos dos factores para desencadenar la ley del piso (ver en Apéndices Tabla 21, hip. 4).

movimiento fuerte de demanda sobre el gobierno y la sensibilidad de un gobierno comprometido con estas luchas antes de llegar al gobierno”<sup>101</sup>.

Al respecto, la ex presidenta del sindicato expresaba que se trataba de una demanda histórica de la confederación que se encontraba adormecida porque no existían condiciones de factibilidad para llevarla a cabo. En sus palabras, “el debate solamente toma fuerzas si la categoría cree que va a llegar a algo”<sup>102</sup>. Para explicar los factores que posibilitaron el cambio agrega, además de la formulación de la demanda ante un gobierno políticamente aliado, un contexto económico favorable y una estrategia previsoramente en términos de financiamiento:

“había una formulación, había un contexto favorable, hubo una, digamos, no es una subordinación, pero una articulación del debate con el financiamiento y hubo un momento privilegiado de diálogo entre el gobierno, el sindicato y con representantes en el Congreso Nacional”<sup>103</sup>.

Si el actor sindical es quien impulsa el proceso de elaboración de política, con el respaldo, primero, de la bancada del Partido de los Trabajadores y de su aliado político, el Partido Comunista do Brasil, y luego, del Ministerio de Educación y la Presidencia de la República, los opositores por excelencia fueron los gobiernos subnacionales que deben costear tanto el piso salarial como la jornada. Gobernadores y prefectos intentaron vetar la formulación y la implementación de la ley por diferentes medios. Primeramente, a través de la UNDIME y el CONSED, presionando al ejecutivo para que envíe un proyecto de ley con un piso salarial más bajo y que no regule la jornada, luego, durante su tramitación parlamentaria, presionando a legisladores de la oposición y, finalmente, a través del poder judicial, elevando una Acción Directa de Inconstitucionalidad al Supremo Tribunal Federal. Para ello, el federalismo fue uno de los principales elementos utilizados para argumentar que una ley nacional no podría regular

---

<sup>101</sup> “O que aconteceu foi à potencialidade que se expressou no movimento sindical que fazia um movimento forte de demanda sobre o governo e a sensibilidade do governo comprometido com essas lutas antes de chegar ao governo” (entrevista Ministro BR).

<sup>102</sup> “O debate só toma forças se a categoria acredita que vai dar em alguma coisa” (entrevista Presidenta CNTE).

<sup>103</sup> “Havia uma formulação, havia um contexto favorável, houve uma, digamos, não é uma subordinação, mas uma articulação do debate com o financiamento e houve um momento privilegiado de diálogo entre o governo, o sindicato e com representações no congresso nacional” (entrevista Presidenta CNTE).

la jornada docente en un país donde los gobiernos subnacionales son quienes contratan a los docentes. Sin embargo, en el marco de un contexto económico habilitante, el apoyo del gobierno nacional y de la opinión pública, articulado con la presión de la confederación sindical fortalecida alcanzaron para modificar el régimen de contratación docente.

## **Las preferencias de la CNTE frente al régimen de contratación**

Hasta aquí se señaló que la intensa demanda de la CNTE por cambiar el régimen de contratación docente a nivel nacional fue crucial para comprender el cambio sucedido durante el segundo gobierno del PT. Asimismo, que la dirigencia del sindicato vinculada a la “Lista Articulación Sindical” se inclinaba por demandar un Piso Salarial Profesional Nacional vinculado a un profesor que trabaja durante una jornada completa, en un único centro educativo y reserva un amplio porcentaje de su jornada para realizar tareas extra aula. Pero que, a nivel de la orgánica sindical, se ha optado desde comienzos de los años 90 por demandar una jornada preferentemente de tiempo completo, que reserve un porcentaje para el trabajo extra aula, pero que no impida ni las jornadas parciales ni las jornadas mayores a cuarenta horas, a través de la acumulación de cargos en distintos centros educativos.

A continuación, se plantean las siguientes preguntas: ¿cuál es el origen de esta preferencia por reservar tiempo de la jornada para el trabajo extra aula? ¿Proviene de la cúpula de la CNTE en Brasilia o existían unidades de base sindical que ya realizaban esta demanda antes de los años 90? ¿Fue siempre concebida en el marco de una jornada de tiempo completo en un único centro? ¿Por qué no se ha demandado con el mismo énfasis la dedicación exclusiva en un único local de trabajo? Esta última, ¿es una preferencia sostenida por la dirigencia o por las bases sindicales? ¿Existen contradicciones entre ambas?

Para responderlas, además de analizar el caso en un nivel nacional, se seleccionaron a modo ilustrativo algunos estados brasileños para, por un lado, analizar la relación entre la sede de la confederación sindical, las unidades de base y los trabajadores afiliados, y por el otro, contemplar la legislación estadual en el análisis. No se tomaron casos municipales porque la provisión de la educación media y fundamental superior es una responsabilidad mayoritariamente estadual, así lo establece la Constitución de la República (art. 211) y así lo refleja la efectiva provisión del servicio<sup>104</sup>.

Para seleccionar los estados, se optó por los dos con mayor número de afiliados a la CNTE, San Pablo y Río Grande del Sur (Gindin 2013), que también han estado más representados en las presidencias de la CPB/CNTE desde los años 80. Sus sindicatos, APEOESP-SP y CPERS-RS, son muy antiguos, así como sus primeros estatutos docentes, que datan de la década del 70 y 50, respectivamente. Mientras existieron dos presidentes de la CPB/CNTE originarios de APEOESP-SP que ocuparon el gobierno durante cinco períodos, existieron tres presidentes de CPERS-RS que ocuparon el gobierno durante cuatro períodos (CNTE 2019).

### ***Sobre la regulación de la composición de la jornada como preferencia sindical***

Al analizar la regulación del trabajo docente a nivel subnacional, se encontró la mención a la hora-actividad, como ha denominado la mayoría de la legislación brasileña al trabajo extra aula, antes de aparecer en la normativa nacional<sup>105</sup> y en los documentos oficiales de la CNTE<sup>106</sup>. Ello no quiere decir que los primeros estatutos docentes brasileños la incluyeran en su regulación. De hecho, en San Pablo, las primeras normas que regulan el trabajo docente en los años 30 no lo hacían<sup>107</sup>, aunque establecieran para el nivel secundario jornadas laborales más cortas que

---

<sup>104</sup> Más del 80% de las escuelas secundarias públicas han dependido históricamente de los estados y este porcentaje no ha hecho más que incrementarse en las últimas décadas (Falleti 2010).

<sup>105</sup> Ver Res. 03/1997 del CNE y Ley N° 9.394/1996.

<sup>106</sup> Ver Directrices de carrera elaboradas por la CNTE en 1993.

<sup>107</sup> Ver Decreto N° 5.804/33

no podían exceder un máximo de 24 horas semanales (Cação 2001)<sup>108</sup>. Por su parte, en Río Grande del Sur, el primer estatuto docente de 1954<sup>109</sup> tampoco mencionaba al trabajo extra aula ni su remuneración (Flores 2018).

En 1971, la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación contribuyó a nacionalizar la cuestión laboral docente al establecer por primera vez un marco nacional que regulase las condiciones de trabajo del sector<sup>110</sup>. Si bien no hacía ninguna mención al trabajo extra aula, bajo este paraguas legal se establecieron estatutos docentes en diversos estados, que en muchos casos representaban los primeros en su historia, y se abría una ventana de oportunidad para incluir innovaciones en la regulación del trabajo docente.

San Pablo constituye un ejemplo en este sentido. A comienzos de los años 70, las asociaciones docentes paulistas<sup>111</sup> presionaban para establecer un estatuto que regularizara la carrera docente (CPP 1972; APESNOESP 1973a; 1973b y 1974 en Cação 2001). A pesar del carácter autoritario del gobierno estadual, una de las reivindicaciones de APESNOESP era incluir en el proyecto de ley que se tramitaba en la legislatura estadual la remuneración del tiempo dedicado a las actividades profesionales ejercidas fuera del salón de aula de manera equivalente a las horas lectivas dentro del aula (APESNOESP en Cação 2001, 60). Finalmente, en noviembre de 1974, se aprobó el primer estatuto docente del estado que incorporó el concepto de “hora actividad”, estableciendo que la carga horaria semanal se compondría de horas-aula y horas-actividad (LC

---

<sup>108</sup> Estas jornadas parciales, al ser bien remuneradas y de dedicación exclusiva en el centro educativo, si bien no reconocían explícitamente el trabajo extra aula, dejaban tiempo para que los docentes realizaran estas tareas en el hogar. Este límite se extendió a 36 horas por semana en los años 50<sup>108</sup>, 44 en los años 70 y 66 en los años 90, a medida que se fue desvalorizando el salario docente (Cação 2001).

<sup>109</sup> Ver Ley N° 2.338/54

<sup>110</sup> La norma estableció que todos los sistemas de enseñanza deberían establecer estatutos que regularan la carrera docente y fijó requisitos mínimos de formación para los profesores, el ingreso a la carrera por concurso público de pruebas y títulos y la remuneración en función a la calificación, perfeccionamiento, antigüedad y difícil acceso (ver Ley N° 5692/71 y Decreto N° 71.244/72).

<sup>111</sup> El *Centro do Professorado Paulista* (CPP), fundado en 1930, nucleaba principalmente maestros primarios, mientras que la *Associação dos Professores do Ensino Secundário e Normal do Estado de São Paulo* (APESNOESP), de 1945, nucleaba profesores del nivel secundario.

Nº114/1974, art.38). Si bien fijaba que estas últimas no podrían superar el 20% del tiempo trabajado, no delimitaba un porcentaje mínimo dedicado a estas tareas ni tampoco regulaba la jornada semanal.

A finales de la década, sectores más clasistas de APEOESP<sup>112</sup> reivindicaban un nuevo estatuto docente que, entre otras cuestiones, reservara al menos un 20% de la jornada laboral para el trabajo extra aula y, algunos, incluso, demandaban un 33% (Cação 2001). La Asociación logró que se aprobara en noviembre del 78 la Ley Complementar Nº 201 que reformó el reciente estatuto y estableció jornadas de trabajo de 20, 30 y 40 horas semanales que debían reservar entre un 10 y un 20% de la jornada al trabajo extra aula. Asimismo, los grupos opositores de filiación petista ganaron las elecciones internas en el 79 dotando a la Asociación de un carácter más combativo, vigente hasta el día de hoy. En 1985, bajo esta nueva dirigencia, luego de una fuerte presión ejercida al gobierno y un acampe en la Asamblea Legislativa, se aprobó un nuevo estatuto, que reservaría entre 20 y 33% de la jornada de trabajo para el trabajo extra aula. Hacia finales de los 80', APEOESP ya demandaba un piso salarial nacional para una jornada única de 20 horas aula y 10 horas extra aula, pero deberían esperar veinte años para alcanzar esta meta.

En Río Grande del Sur también se promulgó un nuevo estatuto en abril de 1974, el *Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público do Rio Grande do Sul* (Ley Nº 6.672/1974). Aun en dictadura militar, se constituyó un grupo de trabajo encargado de elaborarlo, en donde participaban el Secretario de Educación de la época, el Coronel Mauro Costa Rodrigues y representantes del magisterio, como la ex presidenta del CPERS Thereza Noronha (entrevista Autoridad RS2 y Bublitz (2015)). La norma estableció concursos públicos para jornadas de 22 y 44 horas semanales. Si bien no aludía ni remuneraba el trabajo extra aula, un decreto que reglamentaba la ley, en diciembre del mismo año, ya incorporaba el concepto de “hora-aula”,

---

<sup>112</sup> APESNOESP pasa a denominarse *Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo* (APEOESP) en 1974 y *Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo* (APEOESP) en 1990.



definido como el período en que el profesor desempeña actividades docentes, y “hora-actividad”, como el tiempo en que desempeña actividades relacionadas con la docencia (Decreto N° 23.536/1974). Asimismo, determinaba que, en el nivel medio, para las jornadas parciales se reservarían 4 de las 22 horas como hora-actividad, un 18,2%, y para el régimen de tiempo completo, 12 de las 44, un 27,3%. Si bien las jornadas de tiempo parcial continúan siendo mucho más frecuentes que las de tiempo completo, esta legislación avanzada ubicó al estado en un lugar pionero en relación al régimen de contratación y a la regulación laboral docente, explicando por qué hoy el CPERS-RS continúa defendiendo a ultranza la conservación del estatuto del 74<sup>113</sup>.

Años más tarde, bajo el gobierno Collares (1991-1994)<sup>114</sup>, el porcentaje reservado al trabajo extra aula se redujo a un 10%, tanto para la jornada de tiempo parcial como de tiempo completo (Decreto N° 34.253/1992). Se trató de un período de grandes enfrentamientos entre el movimiento sindical docente y el gobierno estadual, que no solo redujo el tiempo extra aula, sino que también terminó con la elección de directores<sup>115</sup> e implementó un fuerte ajuste salarial para la categoría, entre otras medidas (Correa 2006).

Este porcentaje se incrementó luego durante los dos gobiernos estaduais del PT, anticipando lo que sucedería con la regulación de la jornada a nivel federal durante los años 2000. Primero, bajo la gestión de Olívio Dutra (1999-2002)<sup>116</sup>, a un 20%, y, luego, bajo la gestión de Tarso Genro<sup>117</sup> (2011-2014), a un 33,33%. En ambas ocasiones, los gobiernos petistas nombraron

---

<sup>113</sup> Ver entrevistas: Autoridad B1; Autoridad RS2; Experto B3; Experto B2; Autoridad B2; Autoridad RS1; Profesora RS1; Dirigente CPERS1; Dirigente CPERS2.

<sup>114</sup> Alceu Collares fue alcalde de Porto Alegre (1986-1989) y gobernador de Río Grande del Sur por el partido Democrático Laborista, fundado por Leonel Brizola en los años 80.

<sup>115</sup> En diversos estados brasileños el sindicalismo docente ha luchado históricamente por democratizar el sistema escolar, organizando elecciones en donde la comunidad educativa elige a los directores y vicedirectores y estableciendo consejos de escuela deliberativos, compuestos por docentes, alumnos y padres. Río Grande del Sur fue un estado pionero en esta reivindicación (Ley 8.025/1985).

<sup>116</sup> Ver Decreto N° 41.850/2002.

<sup>117</sup> Ver Decreto N° 49.448/2012.

como Secretarios de Educación a dos ex dirigentes del CPERS, la expresidenta Lucia Camini (1996-1998) y el ex Secretario General José Clovis de Azevedo (1986-1989), respectivamente. Si bien durante la gestión 2011-2014 este incremento no respondió a un pedido directo de la CPERS, que, liderada por un sector de izquierda radical opositor al gobierno petista se enfocó en aumentar el piso salarial<sup>118</sup> y fue especialmente combativo, en ambos casos el origen de la política provino del riñón sindical, al ser impulsada por ex dirigentes del sindicato.

En este punto, a partir de los aportes de algunos expertos durante el trabajo de campo<sup>119</sup>, es pertinente mencionar también el caso de Mato Grosso en la década de los 80' por la especial influencia que tuvo a nivel de la CPB/CNTE. En la antigua *Associação Mato-grossense de Professores* (AMP) y posterior *Sindicato dos Trabalhadores no Ensino Público de Mato Grosso* (SINTEP) la lucha por reservar un porcentaje de la jornada para el trabajo extra aula tenía un papel protagónico (Cangussu 2014; SINTEP 2019). El estatuto docente estadual de 1983 ya establecía jornadas de 22 y 44 horas semanales que reservaran un 18% del tiempo para el trabajo extra clase. Sin embargo, la Constitución Estadual de 1989 estableció que los docentes tendrían una jornada laboral de, como máximo, 40 horas por semana de las cuales un 50% se reservarían al trabajo extra clase (ver art. 237).

Esto es particularmente interesante ya que la propuesta original de Directrices de Carrera Docente que elaboró la CNTE en 1993 replicaba exactamente esta jornada. De hecho, uno de sus principales redactores fue el dirigente João Monlevade, oriundo del SINTEP, y también de este provendría Carlos Abicalil, quien a lo largo de sus tres presidencias de la CNTE fue un defensor de este modelo de jornada de tiempo integral con un amplio porcentaje reservado al trabajo extra aula.

---

<sup>118</sup> Ver entrevistas: Autoridad B1; Autoridad RS2; Experto B3; Experto B2; Autoridad B2; Autoridad RS1; Profesora RS1; Dirigente CPERS1; Dirigente CPERS2.

<sup>119</sup> Ver entrevistas: Autoridad B1 y Presidenta CNTE.

A partir de lo anterior, es posible observar que existían antecedentes legislativos en diversos estados relativos a la remuneración del trabajo extra aula, que se remontan a la década del 70. Esta reivindicación ha sido característica del sindicalismo docente brasileño, junto con algunas demandas corporativas más clásicas como el establecimiento de un piso salarial, primero estadual y luego nacional, o la regularización de los docentes con contratos precarios. Si bien en la actualidad la dirigencia de la CNTE ha elaborado la demanda de manera más elaborada, se trata de una demanda ampliamente conocida y apoyada por las bases desde hace años<sup>120</sup>.

### ***Sobre la concentración del trabajo en un único centro como preferencia sindical***

Paralelamente, la CNTE ha promovido la dedicación exclusiva en las escuelas en sus documentos oficiales y todos sus presidentes desde mediados de los años 90 se han manifestado públicamente a favor de un régimen de profesor por cargo integral<sup>121</sup>. Sin embargo, durante los gobiernos del PT esta no se tradujo en una demanda concreta, como sí lo fue la regulación de la composición de jornada. A pesar de la aparente unanimidad existente entre la dirigencia nacional, se han mantenido discrepancias internas sobre esta cuestión durante décadas. Estas podrían responder a diferencias políticas, ya que algunas listas minoritarias dentro de la Confederación, opositoras a las hegemónicas lideradas por el PT o el PCdoB y críticas con la política educativa del gobierno<sup>122</sup>, continúan expresando una preferencia por jornadas de tiempo parcial, omiten el problema de la multiplicación del trabajo en diferentes centros educativos y, en ocasiones, han criticado abiertamente las políticas de dedicación exclusiva<sup>123</sup> (CNTE 2008; CNTE 2011).

---

<sup>120</sup> Ver entrevistas: Autoridad B1; Autoridad RS2; Experto B3; Experto B2; Legisladora BR; Autoridad RS1; Dirigente CPERS1; Dirigente CPERS2.

<sup>121</sup> Para leer sobre las posturas de los presidentes de la CNTE ver: sobre la postura de Carlos Abicalil (1995-2002), Abicalil (2007:41); de Jucara Dutra Vieira (2002-2008), Vieira (2012: 58; 132; 192); de Roberto Franklin de Leao (2011-2017), De Gusmao (2010: 147); de Heleno Araújo Filho (2017-2021), Câmara dos Deputados 26/04/2007: 8.

<sup>122</sup> Esta postura es defendida oficialmente por las Listas “*Conlutas*”, corriente de izquierda escindida de la CUT; “*Ação Popular Socialista*” vinculada al Partido Socialismo y Libertad (PSOL) y por “*Compromisso e Luta*”.

<sup>123</sup> Ver posicionamiento de “*Unidos para Lutar e TLS*” en CNTE (2011: 35).

Sin embargo, más que una diferencia ideológica, existe una razón estructural por la cual algunos sindicatos se resisten a la dedicación exclusiva, y es por la presión que enfrentan desde sus propias bases. En este punto coinciden los expertos entrevistados<sup>124</sup> y los dirigentes de la Confederación. Así lo explican los ex presidentes Carlos Abicalil y Juçara Vieira:

“Muchas veces, ni siquiera nuestras direcciones sindicales pueden hacer con que la base comprenda que acumular jornada es una perversidad contra la valorización profesional” (Abicalil 2007, 41<sup>125</sup>)

“Existe una presión interna del sindicato de aquellos que acumulan y no quieren dejar de acumular. (...) La persona que es presidenta de un sindicato allá en Bahía no quiere enfrentarse con su base social (...) no son muchos los sindicatos que resisten, pero hay algunos que resisten porque tienen ese problema” (Ver entrevista PRESIDENTA CNTE<sup>126</sup>).

La oposición a la dedicación exclusiva en un centro entre algunos profesores tiene larga data. De hecho, cuando Caçõ (2005) analiza la historia del sindicalismo docente paulista, da cuenta de cómo, durante los años 60', CPP y APESNOESP criticaban las políticas promotoras de la dedicación exclusiva propuestas por el gobierno estadual y luchaban por incrementar la acumulación de horas semanales, aun a costa de fragmentar el local de trabajo. Así, interpretaban la posibilidad de vender libremente su fuerza de trabajo como un derecho laboral y como una oportunidad para incrementar sus ingresos, ante un contexto de pauperización salarial.

En consonancia con ello, como señala Monlevade (2000), la defensa de la jornada de tiempo parcial, bajo el argumento de que la docencia constituye una categoría laboral feminizada, ha sido frecuentemente defendida para encubrir la multiplicación de jornadas de trabajo en distintos sistemas educativos públicos, el estadual, el municipal y el privado. Hermes Zaneti, presidente de la CPB entre 1979 y 1985, confiesa que esta fue la principal razón por la cual la demanda por el piso salarial durante los años 80 no incluía la regulación de la duración o la

---

<sup>124</sup> Ver entrevistas: Experto B2, Experto B3, Legisladora Br, Autoridad B1, Autoridad RS1, Autoridad RS2, Dirigente CPERS1; Dirigente CPERS2, Profesora RS1.

<sup>125</sup> “*Muitas vezes, nem as nossas direções de sindicato têm a condição de fazer com que a base compreenda que acumular jornada é perversidade contra a valorização do profissional*”.

<sup>126</sup> “*A pessoa que é presidenta do sindicato lá da Bahia não quer se indispor com sua base social, (...) não são muitos sindicatos que resistem, mas têm uns que resistem porque têm esse problema*”.

composición de la jornada, como sí lo hizo una década más tarde (Monlevade 2000, 125). Si bien la relación de poder entre ambas visiones fue cambiando con el tiempo y, tanto dentro de la dirigencia paulista de APEOESP en los años 80 como dentro de la dirigencia nacional de la CNTE en los 90, se impuso el régimen de contratación por cargo integral como objetivo último, la contradicción interna continuó vigente dentro de la Confederación y varios sindicatos afiliados a la CNTE de diversos estados continúan oponiéndose.

Los expertos entrevistados coincidieron en que uno de los principales factores que estimulan la acumulación de horas de trabajo es de carácter económico y responde a los bajos salarios de los trabajadores docentes<sup>127</sup>. Para respaldar este argumento, Vieira destaca cómo el incremento del salario docente durante los gobiernos del PT ha disuadido entre muchos educadores el deseo de acumular horas<sup>128</sup>:

“Cuando comencé a trabajar en la CNTE fui una vez a Acre y fui abucheada en una asamblea de comienzo a fin (...) Tenían 80 horas, era inconstitucional (...) Ahí empezaron los gobiernos del PT, empezaron a pagar (...) cuando vieron que por las 40 horas ganaban lo que ganaban antes por las 80, se dieron cuenta” (Ver entrevista PRESIDENTA CNTE).

Por ello, cuando la CNTE se inclina por la dedicación exclusiva, impulsando distintos proyectos de ley en el parlamento (PL 1.592/2003; PL 1.377/2011; PL 2.226/2011), procura demandar un incremento salarial de entre el 20 y el 50% que compense la exclusividad del contrato, a imagen y semejanza de lo que sucede en las universidades brasileñas donde, bajo este régimen, los profesores tienen mayores sueldos. Con esta compensación económica, la dirigencia ampliaría el respaldo de las bases para demandar la dedicación exclusiva en las escuelas, pero la probabilidad de persuadir a los gobernantes a impulsar este régimen disminuiría, dado sus altos costos económicos.

---

<sup>127</sup> Ver entrevistas: Presidenta CNTE; Legisladora BR; Autoridad B1; Autoridad RS1; Dirigente CPERS1; Dirigente CPERS2; Profesora RS1;

<sup>128</sup> “*Eu quando comecei na CNTE fui uma vez ao Acre e eu fui vaiada numa assembleia do começo ao fim (...) Eles tinham 80 horas, era inconstitucional (...) aí começaram os governos do PT, começaram a remunerar, (...) quando eles viram que pelas 40 eles ganhavam por aquelas imagináveis 80, eles se deram conta*”. (Ver entrevista Presidenta CNTE).

Si bien existe consenso en cuanto al factor salarial como causante estructural de la acumulación de horas, el incremento del salario *per se* no parece ser suficiente para garantizar que los docentes disminuyan sus horas de trabajo<sup>129</sup>. Existe otro factor a considerar, de carácter institucional, que también genera incentivos para que los profesores prefieran trabajar muchas horas y, consiguientemente, no tengan a la dedicación exclusiva en un centro educativo como su primera opción.

Por ello, además del valor de los salarios docentes, analizar las reglas complementarias al propio régimen de contratación, reguladas a nivel nacional y/o subnacional, como, justamente, la máxima acumulación de horas permitida, también brinda elementos para comprender los posibles incentivos que pueden tener los profesores para fragmentar su trabajo en más de un centro educativo<sup>130</sup>. En palabras de Abicalil (2007, 41),

“en relación a la jornada de trabajo existe una dificultad derivada de la cultura brasileña de decir que tenemos el privilegio de la múltiple jornada oficial (...) Hay jornadas de trabajo en sistemas educativos públicos que varían entre 16 y 44 horas semanales, pudiendo acumularse con otras de igual extensión en cada esfera administrativa”<sup>131</sup>

De hecho, desde la Constitución brasileña de 1946 se estableció una excepción a la prohibición de acumular cargos públicos para los profesionales docentes que les permite acumular hasta dos, combinando el nivel estadual o el municipal, y conjugarlo con contratos en la esfera privada. Además, los distintos estados regulan la cantidad de horas docentes factibles de acumular, que suelen ser muy altas, en San Pablo son 66 (Caçõ 2000, 116) y en Río Grande del Sur, 60<sup>132</sup>. Si el límite de acumulación de cargos u horas continuara siendo equivalente a la

---

<sup>129</sup> Al respecto, se expresaba una entrevistada: “*Tem municípios que pagam muito, muito bem e aí também as pessoas acumulam, e as pessoas não vão, e as pessoas faltam, e as pessoas se escondem do trabalho. Então tem uma questão cultural que fica mascarada pelo histórico de desvalorização da remuneração*”. (Ver entrevista Autoridad B1)

<sup>130</sup> Ver entrevistas a Autoridad B1; Presidenta CNTE; Experto B3; Autoridad RS1, Dirigente CPERS1; Dirigente CPERS2, Profesora RS1

<sup>131</sup> “*...em relação à jornada de trabalho, há uma dificuldade derivada da cultura brasileira de dizer que temos o privilégio de múltipla jornada oficial (...) Há jornadas de trabalho em redes públicas que variam de 16 a 44 horas semanas, podendo ser acumuladas a outras de igual extensão em cada esfera da Administração*”.

<sup>132</sup> Ver entrevistas: Autoridad B1; Autoridad RS1; Profesora RS1; Presidenta CNTE; Dirigente CPERS1; Dirigente CPERS2.

del resto de los funcionarios públicos, se encontrarían menos resistencias dentro de las bases a la hora de preferir la dedicación exclusiva en un único centro ya que, como señalan los entrevistados<sup>133</sup>, los profesores suelen preferir dar clases en una escuela media que en varias.

Si bien el alto límite de acumulación de horas genera incentivos para que varios profesores trabajen en otro centro educativo (ya que es muy difícil concentrar 60 horas en un único centro), los docentes brasileños no tienen incentivos institucionales para fragmentar sus horas de base en más de un centro. Ello es así porque acceden a la titularidad a través de un concurso público y se les asigna una “matrícula” de tiempo parcial o completo, que, aunque varíe entre los estados, suele ser de 20 o 40 horas, como en el caso de Río Grande del Sur. Si bien estos cargos por un paquete mínimo de horas no se encuentran asociados a una única escuela sino a una asignatura y nivel educativo, los docentes concursados suelen concentrar al menos 20 horas en un único centro, desplazando a los docentes contratados que dictan clases en los mismos horarios y materias.

Contrariamente a los docentes concursados, que gozan de estabilidad en el cargo, tienen prioridad a la hora de elegir donde ejercerán sus horas de trabajo y gozan de mayores privilegios en términos de licencias, antigüedad, jubilación, etc., los docentes contratados<sup>134</sup>, bajo condiciones contractuales mucho más precarias, sí pueden dar horas sueltas (dos, tres o cuatro horas) en función a lo que la escuela necesite. En consecuencia, los primeros suelen tener sus horas más concentradas y los segundos, más fragmentadas entre distintos centros. En otras palabras, como la situación de revista repercute directamente en los derechos laborales docentes y la contratación por hora se asocia a contratos laborales precarios, los docentes no tienen

---

<sup>133</sup> Ver Entrevistas: Autoridad RS2; Autoridad RS1; Profesora RS1; Presidenta CNTE; Dirigente CPERS1; Dirigente CPERS2.

<sup>134</sup> Teóricamente todos los docentes deberían ser concursados y los contratos se reservarían para situaciones de emergencia, pero en la práctica es muy común esta modalidad de contratación precaria, en especial durante períodos de recesión económica.

incentivos para preferir trabajar por hora y fragmentar su paquete mínimo de 20 horas en más de un centro educativo.

La estructura institucional, conformada por las reglas complementarias en interacción con el régimen de contratación docente, que opera de manera interactiva entre los niveles nacionales y subnacionales, genera incentivos simultáneos para concentrar el trabajo docente y para fragmentarlo. Mientras la máxima acumulación de horas genera incentivos para que los docentes fragmenten su trabajo, la situación de revista genera incentivos para que lo concentren.

### **¿Por qué hicieron lo que hicieron? Los factores que llevaron a la CNTE a demandar un cambio en el régimen de contratación docente**

Como se observó, el régimen de contratación docente ha estado cuestionado por el sindicalismo brasileño desde hace décadas. Incluso antes de la creación de la Confederación de Profesores de Brasil (CPB) en 1979, sindicatos de profesores estaduais como APENOEESP y CPERS ya discutían la remuneración del trabajo extra aula. La demanda se fue originando a medida que se iba desvalorizando el salario docente y las jornadas de trabajo se iban extendiendo, para compensar la pérdida de poder adquisitivo. Si bien no se desarrolló de forma simultánea en todo el país, la conformación de la CPB primero y de la CNTE después han favorecido la propagación de reivindicaciones locales entre distintas unidades de base sindical. Asimismo, la existencia de regulación estadual de larga data, especialmente en los estados más ricos, como los regímenes de contratación *gaúcho* y *paulista* del año 74, que ya incluían la remuneración del trabajo extra aula, facilitó la concientización de este beneficio entre las bases docentes de esos estados y de sus vecinos.

La replicación de la CNTE en sus Directrices de Carrera del 93 del régimen de contratación de la Constitución de Mato Grosso de 1989, que regulaba una jornada de 40 horas con un 50%



reservado al trabajo extra aula y representaba el ejemplo más avanzado de la época para el sindicalismo, da cuenta, por un lado, del carácter informativo de las instituciones para la dirigencia sindical de la época. Y, por el otro, de la capacidad de aprendizaje de esta última que incorporó nueva información a partir de una experiencia local de política pública exitosa y la intentó replicar a nivel nacional. Así, la dirigencia de “Articulación Sindical” tomó la normativa subnacional que más favorecía a los trabajadores docentes y con ella consiguió el consenso interno dentro de la Confederación para que la jornada de tiempo completo, con un porcentaje reservado para el trabajo extra aula, se impusiera como modelo de jornada defendido desde la fecha.

Sobre este aspecto, es interesante destacar que João Monlevade, oriundo de Mato Grosso, ex director del SINTEP (1985-1989) y de la CNTE (1987-1991), fue corredactor del proyecto de ley de Directrices de Carrera de la CNTE de 1993 y luego miembro del Consejo Nacional de Educación (1996-1997) durante la elaboración de la Resolución 3/97 del CNE. El profesor de nivel básico y medio, sociólogo y filósofo de formación, Magíster en Administración Escolar y Doctor en Educación por la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), relató en su tesis doctoral la histórica lucha de la CNTE por el PSPN y la jornada docente, de la que fue partícipe, desde la conformación del sindicato hasta finalizado el siglo XX (Monlevade, 2000).

Luego de tres períodos de presidencia de la CNTE (1995-2002) del también Matogrossense Carlos Abicalil, quien sería luego Diputado Federal por el PT (2003-2011) y realizaría su Disertación de Maestría en Educación sobre el Plan Nacional de Educación (Abicalil, 2005) para la Universidad Nacional de Brasilia (UNB), asumió la Presidencia de la organización Juçara Dutra Vieira y fue bajo su mandato (2002-2008) que la CNTE lograría consolidar el PSPN tan ansiado por la organización. Una vez finalizado el proceso y alcanzada la reivindicación histórica, Vieira también realizaría su tesis doctoral en Educación en la

Universidad Nacional de Brasilia narrando el proceso de conquista del PSPN durante los gobiernos del PT (Vieira, 2012).

Las trayectorias educativas de estos dirigentes y, sobre todo, la transmisión sistemática de conocimiento por y para la organización a través de publicaciones académicas, como tesis de maestría y doctorado, publicaciones arbitradas y revistas sindicales muestran al mundo académico como otro medio para transmitir el conocimiento en la esfera de la CNTE. Esto no solamente conlleva la recopilación sistemática de la política laboral docente desde la óptica sindical, una manera más sofisticada de aprender a partir de los legados de políticas pasadas, sino que habilita una mayor circulación de ideas entre la dirigencia sindical y la investigación educativa producida en esferas universitarias y académicas, externas a la burocracia educativa tradicional. Un conocimiento especializado de este tipo parece ser funcional a soluciones de política que articulen los intereses laborales con mejoras en la calidad educativa, así como al perfeccionamiento de las soluciones de política y de su encuadre ante la opinión pública y los gobiernos.

Esta capacidad de aprender de la CNTE la llevaría, en primer lugar, a reconocer, a partir de fracasos anteriores, la necesidad de prever el componente económico para viabilizar la ley de PSPN, apoyando proactivamente la política de fondos federales del gobierno nacional (FUNDEB), articulándola con la consiguiente aprobación de la Ley de Piso. Y, en segundo lugar, a conformar un Grupo de Asesoramiento Técnico que estudiara exhaustivamente el estado de situación de los regímenes de contratación docentes a nivel subnacional y recuperara programáticamente el Pacto por la Valorización del Magisterio y la Calidad Educativa de 1994, para presentarle al segundo gobierno del PT una solución de política factible que regulase a la vez piso y jornada a nivel nacional.

Sin embargo, a pesar de lograr articular como orientación normativa este modelo de jornada con la concentración del trabajo en una única escuela, la presión ejercida por las bases docentes en el territorio dificultó la posibilidad de llevar a cabo esta demanda con el mismo énfasis. En este sentido, al no remunerarse la dedicación exclusiva en el centro educativo y ante un marco normativo nacional y subnacional que habilita la acumulación de muchas horas de trabajo, los profesores tienen pocos incentivos económicos e institucionales para aceptar que se les limite el trabajo a una única escuela y a 40 horas semanales. Ello no implica que tengan otros incentivos institucionales para fragmentar aún más el trabajo entre varias escuelas, como se observa en el caso argentino, pero limitar sus horas en un único local de trabajo sin compensarlos salarialmente, conllevaría resistencias entre algunos trabajadores.

Como las preferencias de los líderes sindicales no pueden alejarse demasiado de las de sus bases si pretenden mantenerse en el poder, la presión que estas ejercen moderó la intensidad de los cambios demandados por la dirigencia central. Esta, desde un lugar más técnico, abocada a pensar la política educativa y las condiciones de trabajo docentes y menos permeada por las problemáticas urgentes y vinculadas al territorio, prefiere un régimen de contratación por cargo integral por entender que sería más favorable para las condiciones objetivas de trabajo de sus representados.

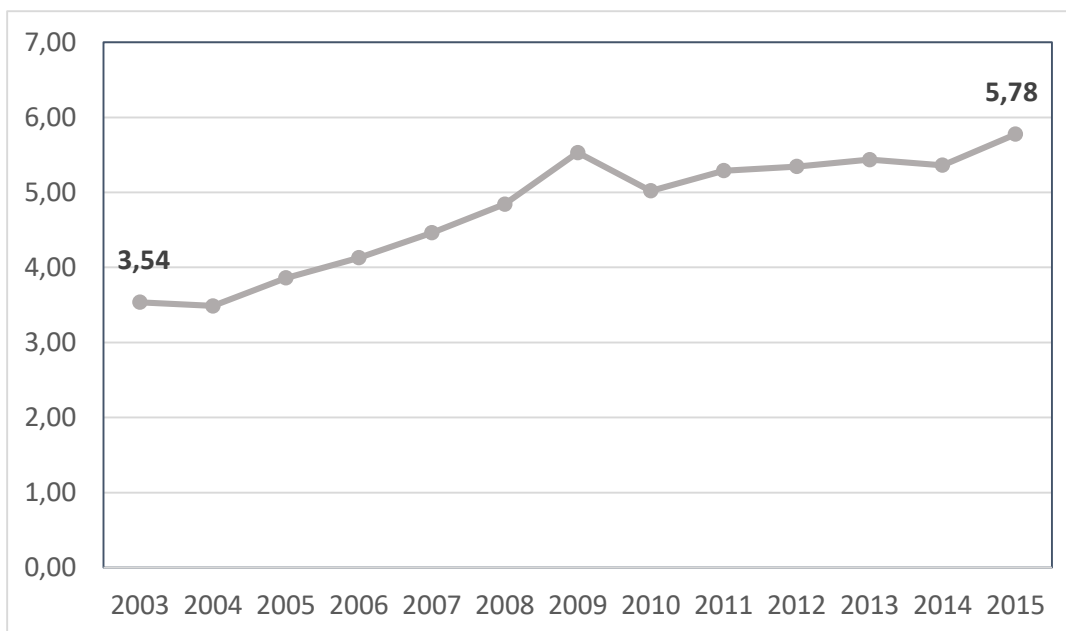
Aún ante estos limitantes estructurales ejercidos por su propia base, la dirigencia logró imponer discursivamente el régimen de profesor por cargo integral, con un horario de tiempo completo, que trabaja en un único centro educativo y reserva un amplio porcentaje de su jornada al trabajo extra aula, por sobre aquellos sectores que se inclinaban por la jornada de tiempo parcial o que defendían la acumulación de horas como un derecho. Asimismo, logró articular la demanda por regularizar la jornada con la del piso salarial nacional, jerarquizándola dentro de la interna sindical.

## **Capítulo 5. El régimen de contratación docente en Argentina: evolución reciente y antecedentes históricos**

En abril de 2003, luego de la grave crisis económica, política y social que atravesó el país durante los dos años anteriores, el Frente Para la Victoria (FPV), coalición de orientación peronista, ganó las elecciones nacionales. El FPV se impuso durante tres períodos consecutivos, llevando a la presidencia a Néstor Kirchner (2003-2007) y luego a su esposa Cristina Fernández (2007-2015). A diferencia de lo sucedido durante el menemismo, la política económica se centró en fortalecer el mercado interno y el empleo. Durante estos años se mantuvo un tipo de cambio alto que protegió a la industria nacional y el crecimiento fue impulsado por el sector productivo. Asimismo, y ante una coyuntura internacional marcada por un alto precio de los *commodities*, la economía creció un 40% entre 2003 y 2007 y, por primera vez en décadas, el país contó con un superávit externo y fiscal. En consecuencia, disminuyeron tanto el desempleo como la pobreza (Feldeber y Gluz 2011).

En materia educativa, se implementaron políticas similares a las de los gobiernos progresistas de la región, en el marco del “giro a la izquierda” en América Latina (Bentancur 2008; Farenzena et al 2018). De este modo, se incrementó el gasto público educativo, que se reflejó tanto en el incremento en un 63% del porcentaje del PBI reservado a la educación (ver Gráfico 4), como en el gasto por alumno, los salarios docentes y las jubilaciones. Asimismo, se extendió la obligatoriedad educativa desde los 4 hasta los 17 años (ver Leyes 26.206 y 27.045), se fortaleció el papel del Estado nacional y se promovió una mayor participación de los sindicatos docentes en la elaboración y la implementación de las políticas educativas.

**Gráfico 4. Evolución del gasto en educación como porcentaje del PBI en Argentina (2003-2015)**



Fuente: CEPALSTAT 2019

Estas medidas se reflejaron, entre otras cosas, en la promulgación de una nueva Ley de Educación Nacional (LEN) que reemplazó a la Ley Federal de los años 90 y en una Ley de Financiamiento Educativo (LFE), que estableció una meta de 6% del producto en educación, fortaleció el papel del Estado nacional en el financiamiento educativo y habilitó la instauración de paritarias nacionales docentes que fijarían un salario mínimo nacional para maestros y profesores de todo el país.

Durante el período, además, el vínculo con los sindicatos en general y con la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) en particular, que nuclea al 45% del total de educadores nacionales, fue particularmente estrecho. En este sentido, CTERA, liderada por la Lista Celeste, hegemonizada por el peronismo de izquierda, impulsó y apoyó muchas de las políticas educativas de la época.

A pesar de las diversas políticas implementadas en materia educativa, favorables al sector docente, los profesores del nivel medio continuaron contratándose en base a la cátedra y se continuó remunerando exclusivamente su trabajo frente al aula. En los dos próximos capítulos, se buscó comprender por qué, aún ante una coyuntura económica favorable, con un gobierno nacional de centro izquierda, que tuvo un muy buen vínculo con la CTERA, no se llegó a modificar el régimen de contratación docente.

Para ello, en este quinto capítulo, se describe primeramente el sistema educativo y laboral docente en Argentina y se analiza la evolución del régimen de contratación en el período 2003-2015. Seguidamente, se recorren los antecedentes que caracterizaron a la política laboral docente desde la promulgación del estatuto docente de 1958 hasta la victoria del FPV. Por último, se presenta el escenario político en el año 2003 frente a la política de contratación docente, identificando a los diferentes actores participantes y a sus preferencias, antes de abocarse en el sexto capítulo, al análisis del período 2003-2015.

## **Descripción del sistema educativo argentino y cambios en el régimen de contratación (2003-2015)**

### *El sistema educativo argentino y la regulación del trabajo docente*

El sistema educativo argentino se rige por la Ley de Educación Nacional de 2006 y se estructura en cuatro niveles: el inicial, entre 0 y 5 años, el primario, a partir de los 6 años, el secundario, con cinco o seis años de duración, dividido en un ciclo básico común y un ciclo orientado y el superior. La educación pública es gratuita desde el nivel inicial al superior y obligatoria desde los cuatro hasta finalizar la secundaria (art.16 de la Ley 26.206 y art. 1° de la Ley 27.045)<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> Hasta la promulgación de la LEN la obligatoriedad educativa abarcaba solamente a la primaria y a la educación secundaria baja (Ley 24.195/93 art. 10).

El Estado Nacional, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son responsables de garantizar el acceso a la educación en todos los niveles<sup>136</sup>. Mientras el Ministerio de Educación Nacional formula políticas educativas, ejecuta programas y asiste técnica y financieramente a las provincias, estas últimas conducen la educación básica pública y supervisan la educación básica no estatal en su territorio.

Asimismo, existe un Consejo Federal de Educación (CFE)<sup>137</sup>, que posee la función de coordinar la política educativa nacional y articular el Sistema Nacional de Educación. Está integrado por el Ministro de Educación Nacional, los Secretarios de Educación de las provincias y tres representantes de los Consejos Universitarios. Las normas expedidas por el CFE pueden tomar el carácter de resoluciones, de cumplimiento obligatorio, o de recomendaciones (Perazza 2012).

En cuanto a la regulación del trabajo docente, la LEN establece que los docentes estatales tienen derecho, entre otros, a acceder a los cargos por concursos de antecedentes y oposición, a la estabilidad laboral y a la capacitación gratuita a lo largo de su carrera (art.67). Si bien comparten algunos derechos y deberes con el resto de los funcionarios públicos, su trabajo posee características particulares y se rige a través de normas específicas, los estatutos docentes (Perazza 2015). Hasta 1991, el estatuto nacional docente de 1958 regía el trabajo de la mayoría de los docentes del nivel secundario. Desde la promulgación de la ley de transferencia educativa, son las provincias quienes regulan la carrera de los maestros y profesores, sin embargo, los gobiernos subnacionales han replicado en sus estatutos el modelo del 58 con pocas variantes (Imen et. al. 2001; Ivanier et. al 2004; Aguerrondo 2006; Perazza 2015, Rivas 2015).

Al respecto, Perazza (2015) sostiene:

La mayoría de las normas proponen un esquema similar, criterios equivalentes en relación con el ingreso a la docencia, al acceso al cargo, a los concursos como forma de acceso al cargo docente, a la participación de las organizaciones gremiales a través de las juntas, y coinciden en la enumeración de los derechos,

---

<sup>136</sup> Cuando se alude a las provincias se incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>137</sup> El Consejo Federal de Educación fue creado en 1972 (Ley N° 19.682), con atribuciones de planificación y coordinación entre el estado nacional y las provincias, aunque sin atribuciones para fijar políticas. Con la Ley 22.047/79 se modificó y pasó a llamarse Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE). En el 2006 fue reemplazado por el CFE (Repetto et. al. 2001; Ruiz 2009).

obligaciones y licencias de las que gozan los docentes. Es decir que las diferencias en el tamaño de los sistemas educativos, en la cantidad de cargos docentes, en las proyecciones de crecimiento del sector, en la localización de la oferta de los distintos niveles y en las características de los formatos de gestión gubernamental no han influenciado en el diseño de la norma que regula el trabajo de maestros y profesores (Perazza 2015, 128).

De este modo, las carreras docentes provinciales continúan teniendo a la antigüedad como principal criterio de ascenso jerárquico y salarial y los docentes gozan de una gran estabilidad en el cargo, que se adquiere con la titularidad. La acumulación de puntaje les permite elegir la escuela donde ejercer sus horas de trabajo, estimulando el alejamiento de las escuelas más vulnerables, excepto aquellas provincias en que se remunera un incentivo salarial para trabajar en determinadas zonas vulnerables, como Buenos Aires o Mendoza, entre otras (Mezzadra et. al. 2014; Rivas 2015; entrevista a sindicalista SUTEBA2).

La promoción dentro de la carrera es de tipo vertical y estimula el alejamiento del aula, restringiendo la posibilidad de asumir otros roles dentro de la enseñanza (Tenti, 2005; Terigi, 2010; Unesco, 2013, Mezzadra et. al. 2014, Perazza 2015; Rivas 2015). Frente a ello, la LEN propone modificaciones, a ser definidas con la participación de las organizaciones gremiales, para construir dos posibles progresiones laborales, a través del desempeño en el aula o del desempeño en la función directiva y de supervisión (art.69). Sin embargo, hacia el año 2015, estos cambios no se habían llevado a cabo (Perazza 2015, Narodowski 2018).

Por último, desde el año 2005, el artículo 10 de la LFE y el Decreto 457/2007 que lo reglamenta establecen la fijación anual de una paritaria nacional en la que participan representantes del Ministerio de Educación Nacional, los gobiernos provinciales, representados en el CFE, y los sindicatos docentes con representación nacional, cuyo número varía en proporción a su cantidad de afiliados<sup>138</sup>. Esta establece un piso salarial para todos los docentes públicos correspondiente a un “cargo testigo”, un cargo de jornada simple al inicio de su carrera (20 horas para los

---

<sup>138</sup> Durante el período 2003 - 2015 participaron cinco representantes de CTERA y uno de UDA, AMET, SADOP y CEA (Perazza 2014).



maestros y 15 horas cátedra para los docentes de secundaria). A partir de este mínimo, cada provincia discute con los sindicatos locales el salario de cada jurisdicción.

Las paritarias repercuten de dos maneras en las remuneraciones de los docentes, por un lado, el salario mínimo influye en aquellas provincias con menores recursos, y por el otro, el porcentaje de aumento establecido en la paritaria nacional constituye un parámetro utilizado por los sindicatos para negociar los salarios provinciales (Perazza 2014). Para asegurar el pago de los salarios docentes, el artículo noveno de la LFE crea un Programa de Compensación Salarial Docente para que el Poder Ejecutivo contribuya a compensar las desigualdades en el salario inicial en aquellas provincias en que, a pesar del esfuerzo fiscal realizado, no se alcance el mínimo negociado nacionalmente (Perazza 2014; Dirí y Pascual 2017).

### ***La regulación de la contratación docente y su evolución reciente***

#### *La composición de la jornada laboral docente*

El régimen de contratación docente se regula a nivel subnacional. Pero, como sucede con los demás aspectos de la carrera docente, los estatutos provinciales han mantenido a lo largo del tiempo las principales características del Estatuto Docente de 1958 (Imen et. al. 2001; Ivanier et. al 2004; Aguerro 2006; Perazza 2015, Rivas 2015; Romero y Krickesky 2019). Específicamente, en relación a la composición de la jornada docente, ninguna norma nacional la ha regulado desde la transferencia educativa y tanto a los docentes del nivel primario como a los del secundario se les remunera exclusivamente las horas de trabajo frente a alumnos.

La Ley N°14.473 de 1958 definía al docente como “quien imparte, dirige, supervisa u orienta la educación general y la enseñanza sistematizada, así como a quien colabora directamente en esas funciones, con sujeción a normas pedagógicas y reglamentaciones del presente estatuto” (art.1). El cuerpo de la norma tampoco especificaba el trabajo inherente a la jornada laboral docente, como planificar las clases o evaluar trabajos, ni contemplaba horas extra clase de

trabajo institucional con estudiantes (Pérez Zorrilla 2018). Al poner el foco en los estatutos provinciales, en su amplia mayoría toman el artículo 1° del Estatuto del 58 como modelo para definir el trabajo docente, y lo replican exactamente igual<sup>139</sup> o de manera muy similar<sup>140</sup>. Asimismo, los estatutos provinciales tampoco explicitan qué proporción de la jornada laboral docente debe reservarse a tareas extra aula ni contemplan la asignación de horas para realizar este tipo de tareas.

Ello no implica que no existan docentes del nivel medio a los que, en el marco de políticas nacionales específicas, se les remuneren horas de trabajo extra aula. Es el caso de los docentes contratados bajo la órbita de programas nacionales antiguos, como el Proyecto 13 de 1970 o el Ciclo Básico General de 1989, que se continuaron implementando a nivel provincial después de la transferencia, o recientes, como los Planes de Mejora Institucional de 2009.

Asimismo, también existen programas educativos a nivel provincial que han remunerado horas de trabajo fuera del aula, como las “Escuelas de Reingreso” de 2004 o el “Régimen de profesores por cargo” de 2008 implementados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el “Programa de Inclusión y Terminalidad de la Escuela Secundaria y Formación Laboral para jóvenes entre 14 y 17 años” del 2010 o las “Escuelas CREA” de 2015 implementadas en la Provincia de Córdoba, las “Escuelas de Transformación” de 2008 de la Provincia de Río Negro, o las “Escuelas de Nuevo Formato” de la Provincia de Tucumán (Terigi et. al. 2013; Tiramonti 2015; Steinberg et. al. 2019).

Finalmente, vale la pena resaltar como característica particular que, en estos distintos programas nacionales y provinciales, las horas extra clase suelen estar específicamente designadas para

---

<sup>139</sup> Ver art. 1 del Decreto-ley N° 67 de 1963 de Misiones, Decreto N° 6.170 de 1958 de Neuquén, art. 1 de la Ley N° 391 de 1964 de Río Negro, Ley N° 1023 de 1975 de Santa Cruz, art. 2 de la Ley N° 3470 de 1967 de Tucumán.

<sup>140</sup> Ver art. 2 de la Ley N° 3.122 de 1976 de Catamarca, art.1 de la Ley N° 5.125 de 2002 de Chaco, Ordenanza N° 40.593 de 2015 de la CABA, Ley N° 3.723 de 1982 de Corrientes, Decreto-ley N° 155 de 1962 de Entre Ríos, art. 2 de la Ley N° 931 de 1990 de Formosa, art. 2 del Decreto Ley N° 313 de 1985 de Mendoza, art. 2 de la Ley N° 2.492 de 1960 de San Juan, art. 2 de la Ley N° 5.648 de 2004 de San Luis, art. 2 de la Ley 2.630 de 1958 de Santiago del Estero, art. 1 de la Ley N° 631 de 2004 de Tierra del Fuego.

ciertas actividades en particular, variables según la política, como tutorías, clases de apoyo o reuniones de coordinación, más que contemplar una proporción de tiempo para las tareas de planificación o evaluación.

**Tabla 14. Evolución del ordenamiento normativo que regula la jornada laboral en Argentina (2003-2015)**

Normas	Artículos relativos a la remuneración de la jornada laboral en Argentina vigentes en el período 2000-2015
<p><b>Res. 79/09</b> <b>CFE</b></p>	<p>Anexo 1. Plan Nacional de Educación Obligatoria (Anexo 1)</p> <p>Objetivo Estratégico: Extender y mejorar la educación secundaria en todo el país para garantizar la obligatoriedad</p> <p>Estrategia 9: Mejorar la gestión de las escuelas secundarias (Anexo 2).</p> <p>Incorporar tiempos y espacios de participación de docentes y alumnos para la toma de decisiones institucionales a través de horas institucionales de profesores, actividades por departamentos, espacios físicos más allá de las aulas y consejos de convivencia entre otros.</p>
<p><b>Res. 84/09</b> <b>CFE</b></p>	<p>Anexo 1. “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria”</p> <p>108. En este marco se acuerdan las siguientes estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acordar federalmente medidas de corto, mediano y largo plazo para el pasaje de un puesto de trabajo apoyado en asignación de horas institucionales para las nuevas funciones que se establezcan, mecanismos de concentración horaria con mayor estabilidad y progresivamente avanzar hacia un puesto de trabajo por cargo con diferentes tipos de dedicación horaria que posibilite el ejercicio de la enseñanza, de otras funciones que se acuerden y la participación en el gobierno institucional.</li> </ul>
<p><b>Res. 88/09</b> <b>CFE</b></p>	<p>Anexo 1 “Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria – planes jurisdiccionales y planes de mejora institucional”.</p> <p>4. Los Planes de Mejora Institucional</p> <p>4.5 Financiamiento</p> <p>55. El financiamiento de los Planes de Mejora Institucional estará a cargo del Ministerio de Educación de la Nación en forma conjunta con los ministerios provinciales.</p> <p>56. A cada institución se le asignará una suma en función de su matrícula para el financiamiento de horas institucionales y recursos para acciones financiables que el plan demande (El valor de la hora se establecerá en función de la hora de bolsillo con 10 años de antigüedad vigente en cada jurisdicción).</p>

Fuente: elaboración propia

En lo que respecta a la normativa federal, si bien la composición de la jornada docente no aparece mencionada en la LEN, sí se reconoció públicamente como problema unos años más tarde en las resoluciones del CFE N° 79, 84 y 88 del año 2009<sup>141</sup>. Así, a través de la resolución del CFE N° 79 del 28 de mayo de 2009 se aprobó un Plan Nacional de Educación Obligatoria, que estableció como objetivo estratégico para el nivel medio extender y mejorar la educación secundaria. En el marco de la estrategia N° 9 de mejora de la gestión de las escuelas secundarias, aparece dentro de las líneas de acción la necesidad de establecer horas institucionales para los docentes, explicitando el problema de la falta de horas para realizar tareas extra clase dentro de la escuela (ver Tabla 14).

En esta misma línea de política, el CFE aprobó en octubre de 2009 los “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” (Res. 84/09) que reconocen como requisito para extender la obligatoriedad de la educación media la redefinición del puesto de trabajo docente. Por consiguiente, se propone acordar medidas para promover un régimen de contratación que tienda hacia el cargo y cuente con horas institucionales (ver Tabla 14).

Estas medidas se reflejan luego en el documento “Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria - planes jurisdiccionales y planes de mejora institucional”, aprobado por la resolución N° 88 del CFE de 2009. Para afianzar la relación entre las jurisdicciones y sus escuelas, se crearon Planes Jurisdiccionales entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y de Planes de Mejora Institucional (PMI) entre las escuelas secundarias y las jurisdicciones (Dirié y Pascual 2017). A través de los PMI se estableció una transferencia de fondos federales a las provincias para financiar horas institucionales a ser designadas en algunas escuelas y, dentro de ellas, a algunos docentes seleccionados por la dirección escolar. Dichas horas se otorgaban para la realización de determinadas tareas

---

<sup>141</sup> Ver Anexo 1, num. 5 de la Res. 84/09 y Anexo 1 num. 4.5 de la Res. 88/09.

estipuladas en el proyecto institucional presentado por la escuela, como la realización de tutorías o clases de apoyo (Montesinos y Schoo 2014).

El conjunto de resoluciones emitidas por el CFE representó un reconocimiento nacional del problema del puesto de trabajo y la jornada docente. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido con la regulación nacional de la oferta educativa y la estructura académica y curricular de la escuela secundaria<sup>142</sup>, no se establecieron en el período criterios o metas a ser cumplidos por las provincias para modificar los estatutos docentes que regulan los regímenes de contratación, que permanecieron inalterados.

Asimismo, si bien se implementó a nivel federal una política concreta para financiar horas de trabajo extra aula en las escuelas secundarias, esta no implicó una modificación en las condiciones de trabajo de los profesores. En primer lugar, porque la amplia mayoría no accedía a las horas institucionales ya que, para ello, dependían de que la escuela presentara un proyecto institucional al gobierno provincial, éste fuera seleccionado y el director los eligiera para participar en el mismo. En segundo lugar, porque los fondos para financiar las horas eran distribuidos discrecionalmente por los propios directores y no se computaban en el salario docente<sup>143</sup>, contribuyendo a generar vínculos laborales precarizados (Milstein y Meo 2015; Dirí y Pascual 2017). Y, por último, aún en los casos en que los docentes fueran seleccionados para participar en un PMI, las horas se encontraban sujetas a una función en particular, como

---

<sup>142</sup> La LEN estableció dos estructuras de organización de los niveles primarios y secundarios en la educación común al que deberían adaptarse las provincias (art.134). Asimismo, la Resolución CFE N° 84/09 estableció cuatro ofertas educativas en la Educación Secundaria (art.5), fijó un plazo de 2 años para que los planes de estudio de las escuelas secundarias públicas contaran con un mínimo de 25 horas reloj semanales (art.8). Fijó un mínimo de horas para el campo de formación general y común y el campo de formación específica del nivel medio y dispuso marcos de referencia curricular federales para las diferentes orientaciones del nivel secundario (res. 84/09 y res.137/11 del CFE). La res.84/09 fijó también un plazo máximo de tres años para redefinir “el Régimen Académico que regula formas, estrategias, criterios y momentos de la evaluación y la acreditación en el nivel” (Art.9). A partir de allí, la resolución 93/09 establece que las provincias deberían definir su régimen académico según las “Orientaciones para la Organización Pedagógica e Institucional de la Educación Obligatoria” (art.3°), revisar durante el año 2010 las regulaciones relativas a la a) evaluación, acreditación y promoción de los estudiantes, b) acompañamientos específicos de las trayectorias escolares, c) condiciones de ingreso, permanencia, movilidad y egreso de los estudiantes, y d) convivencia escolar (art.4°) e implementarlo durante el año 2011 (Perazza 2012).

<sup>143</sup> Independientemente del estatus laboral del docente en cuestión, el valor de las horas institucionales se corresponde al valor de la hora de un docente con 10 años de actualidad.

llevar a cabo una clase de apoyo, no pudiendo ser utilizadas para realizar otras tareas no previstas en el proyecto institucional de la escuela, como trabajar en equipo o planificar clases.

### La concentración del trabajo docente

Por su parte, en el periodo 2003-2015 también se reconoció a la fragmentación del trabajo docente en el nivel medio como un problema nacional. En Argentina, el ingreso a la carrera docente se realiza por el grado más bajo del escalafón, a través de un orden de mérito basado en títulos y antecedentes<sup>144</sup>. Antes de que los nuevos ingresantes puedan elegir sus horas, lo hacen los docentes titulares a través del movimiento anual docente, ya que, a diferencia de los interinos y suplentes, gozan del derecho a traslados, permutas y acrecentamientos. Seguidamente, se realiza un listado de orden de mérito entre el resto de los postulantes en función a tres aspectos: el *título del postulante*, que puede ser un título docente (ej. profesor de matemática), habilitante (ej. profesor de física para cubrir horas de matemática) o supletorio (ej. contador público para cubrir horas de matemáticas), con puntaje decreciente respectivamente; la *antigüedad*, tanto del título que se posee, como de los años de ejercicio de la docencia en establecimientos públicos y en el nivel educativo al que se postula; y *los antecedentes*, por contar con otros títulos, posgrados, cursos de capacitación, publicaciones, etc. (Doberti y Rigal 2014, Perazza 2015, entrevistas a expertos<sup>145</sup>).

Los listados son elaborados por las juntas de clasificación, cuerpos colegiados compuestos por representantes designados por los gobiernos provinciales y por los propios docentes o sus gremios (Doberti y Rigal 2014). Una vez confeccionados, se organiza un acto público por nivel y por distrito en el que los postulantes eligen, en función a sus puntajes, las horas que quieren tomar entre el conjunto ofrecido. Vale resaltar que es muy difícil que los nuevos docentes

---

<sup>144</sup> Para acceder a cargos de mayor jerarquía, como dirección o inspección, se realizan además concursos de oposición.

<sup>145</sup> Entrevistas a Autoridad BA2; Técnico CABA2; Técnico CABA4; Técnico CABA5; Sindicalista UTE2.

ingresen como titulares, ya que suelen quedar últimos en el listado y aspirar a cargos interinos o suplentes. Asimismo, es frecuente que los docentes se mantengan durante años en carácter de interinos, especialmente en el nivel secundario. En función de ello, suelen realizarse titularizaciones masivas en las distintas provincias a personas que ejercen cargos interinos y luego acceden a la titulación por el paso del tiempo, sin concursar (Doberti y Rigal 2014, entrevistas a expertos<sup>146</sup>).

En los actos públicos, cuando los docentes eligen las horas, están asociadas a una disciplina, en un horario y en una escuela particular y pueden encontrarse en escuelas o localidades diferentes<sup>147</sup>. Asimismo, los estatutos suelen establecer un número mínimo y máximo de horas cátedras para el ingreso en la carrera (Perazza 2015). No obstante, muchas veces no existen en el distrito las suficientes horas vacantes para cubrir el mínimo establecido. Eso dependerá de la provincia y de la disciplina a dictar<sup>148</sup>. Tampoco existe la figura de la dedicación exclusiva en la educación básica.

Este régimen de contratación basado en la hora cátedra se refleja en la diferencia que existe en la fragmentación del trabajo docente entre los maestros del nivel inicial y primario, designados por cargo, y los del nivel medio básico y superior, designados por horas.

---

<sup>146</sup> Entrevistas a Ministro CABA1; Autoridad BA2; Sindicalista UTE2.

<sup>147</sup> Por ejemplo, como docente de Física, se pueden tomar 4 horas de Física (título docente), en el tercer año, los días martes y jueves de 8 a 10 de la mañana, en la escuela secundaria A y 3 horas de Matemáticas (título habilitante) en el primer año, los días miércoles de 14 a 16 horas, en la escuela secundaria B.

<sup>148</sup> Por ejemplo, suelen sobrar aspirantes de Educación física y faltar de Inglés, Matemáticas o Física; suelen sobrar aspirantes en la provincia de Buenos Aires y faltar en la CABA (Doberti y Rigal 2014, Entrevista Autoridad BA2).

**Tabla 15. Porcentaje de docentes de educación común pública por cantidad de establecimientos en los que dictan aula y por unidad de designación, según nivel educativo.**

Nivel	Total	Por cantidad de establecimientos (%)				Por unidad de designación (%)				
		Uno	Dos	Tres	Más de tres	Solo cargo	Solo horas cátedra	Solo módulo	Combinaciones	S/info
Inicial	41.513	77,7	16,7	3,2	2,4	91,4	4,1	2,1	2,2	0,3
Primario	173.634	71,4	19	5,1	4,5	88,7	2,9	5,3	2,8	0,3
Secundario	212.533	37,8	27,9	17,6	16,8	11,6	52,3	23,2	12,7	0,1

Fuente: Elaboración propia en base al Censo docente 2004<sup>149</sup>.

Como muestra la Tabla 15, el trabajo docente en el nivel medio se encuentra particularmente fragmentado, lo que responde al régimen de contratación docente. Mientras que entre los maestros de nivel inicial y primario alrededor de un 90% es designado en base a un cargo asociado a una escuela, esta cifra disminuye al 11,6% entre los docentes del nivel secundario. Por el contrario, un 75,5% de los docentes del nivel medio son designados exclusivamente por hora cátedra o módulo<sup>150</sup> asignados a una asignatura y división determinados. En consecuencia, un 71,4% de los maestros de primaria trabajan en una única escuela, un 90,4% lo hacen en una o dos y apenas 9,6% lo hacen en tres o más. Por el contrario, apenas un 37,8% de los profesores trabajan en una única escuela secundaria y más de un tercio lo hacen en tres o más.

<sup>149</sup> En el año 2014 se realizó un nuevo censo docente, sin embargo, hasta la fecha, los datos no han sido procesados ni publicados.

<sup>150</sup> Mientras en la mayoría de las provincias el régimen académico se organiza por horas cátedra (45 minutos), en algunas como la provincia de Buenos Aires se organiza por módulos de 60 minutos.



**Tabla 16. Porcentaje de docentes de educación común pública por cantidad de horas asignadas, según nivel educativo**

Nivel	Total	Por cantidad de horas asignadas (%)					
		Hasta 12 hs	13 a 24 hs	25 a 36 hs	37 a 48 hs	49 hs y más	S/info
Inicial	41513	6,8	61,2	11,4	11,5	4	5,1
Primario	173634	6,2	53,6	14,6	14,8	4,9	5,9
Secundario	212533	19,9	21,2	20,7	12,6	11,7	14,0

Fuente: Elaboración propia en base al Censo docente 2004<sup>151</sup>.

Asimismo, como evidencia la Tabla 16, el modo de designación basado en la cátedra, no asociado a un paquete mínimo de horas, influye en la distribución de las horas de trabajo entre los docentes del nivel medio. Mientras en la primaria un 53,6% dicta entre 13 y 24 horas de clase por semana, ya que el cargo de un maestro de escuela común con jornada simple es de 20 horas semanales, alrededor de un 6% lo hace menos de 12 horas y un 5% más de 49. Por el contrario, en el nivel secundario la cantidad de horas semanales trabajadas por los docentes es sumamente heterogénea. Mientras casi un 20% dicta menos de 12 horas de clase por semana, la mayoría (59%) trabaja más de 25 horas semanales frente al aula y casi un 12% dicta más de 49 horas semanales de clase<sup>152</sup>.

<sup>151</sup> En el año 2014 se realizó un nuevo censo docente, sin embargo, hasta la fecha, los datos no han sido procesados ni publicados.

<sup>152</sup> Vale recordar que el régimen de contratación docente argentino no contempla, a priori, horas de trabajo extra aula. Por lo que estas horas no corresponden a las horas de trabajo total, sino a las horas de clase dictadas.

**Tabla 17. Porcentaje de docentes de educación común pública por cantidad de horas asignadas, según nivel educativo**

Nivel	Total	Por situación de revista (%)							
		Titular	Interino	Suplente	Contratado	Titular e interino	Titular y suplente	Otras comb.	S/info
Inicial	41513	55,6	12,3	23,9	0,8	1,4	2,4	2,1	1,5
Primario	173634	57,7	11	23,5	0,5	1,4	2,4	2,4	1,1
Secundario	212533	35,3	21,2	16,8	0,4	9,4	4,1	11,4	1,3

Fuente: Elaboración propia en base al Censo docente 2004<sup>153</sup>.

Finalmente, en cuanto a la situación de revista de los docentes, que puede ser titular, interina, suplente o, excepcionalmente, contratada, se observa que los maestros gozan de mayor estabilidad y derechos laborales, al ser un 57,7% titulares y apenas un 11% interinos. En cambio, entre los profesores del secundario, apenas una tercera parte tienen todas sus horas titulares y el resto poseen horas interinas, suplentes, o combinaciones entre estas. Esto refleja una base de docentes mucho más heterogénea en cuanto a su estabilidad y derechos laborales y, consecuentemente, sus potenciales preferencias referidas a su régimen laboral, en el nivel medio que en el primario.

Este problema de fragmentación del trabajo docente en el nivel medio fue claramente identificado por las autoridades educativas durante los gobiernos del Frente Para la Victoria, al punto que fue incluido en la LEN. De hecho, el artículo 32 proponía, entre otras medidas, la discusión en convenios colectivos de trabajo de mecanismos de concentración de horas cátedra de los profesores:

El CFE fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones garanticen:

<sup>153</sup> En el año 2014 se realizó un nuevo censo docente, sin embargo, hasta la fecha, los datos no han sido procesados ni publicados.

d) La discusión en convenciones colectivas de trabajo de mecanismos de concentración de horas cátedra o cargos de los/as profesores/as, con el objeto de constituir equipos docentes más estables en cada institución (LEN, art.32).

Sin embargo, mientras otros aspectos del mismo artículo fueron impulsados y promovidos a nivel nacional, como la revisión nacional de la estructura curricular de la escuela secundaria o el establecimiento de un mínimo de 25 horas de clase semanales, el numeral “d” nunca llegó a implementarse.

**Tabla 18. Evolución del ordenamiento normativo que regula la concentración del trabajo docente en Argentina (2003-2015).**

Normas	Artículos relativos a la concentración del trabajo docente en Argentina vigentes en el período 2000-2015
LEN 26.206	<p>Art. 32. El Consejo Federal de Educación fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones garanticen:</p> <p>d) La discusión en convenciones colectivas de trabajo de mecanismos de concentración de horas cátedra o cargos de los/as profesores/as, con el objeto de constituir equipos docentes más estables en cada institución.</p>
Res 84/09 CFE	<p>105. Para ello es necesario modificar las condiciones estructurales que producen la fragmentación actual del trabajo docente, propiciando otras condiciones para la trayectoria laboral, que trascienda el aula y el propio espacio disciplinar.</p> <p>108. En este marco se acuerdan las siguientes estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acordar federalmente medidas de corto, mediano y largo plazo para el pasaje de un puesto de trabajo apoyado en asignación de horas institucionales para las nuevas funciones que se establezcan, mecanismos de concentración horaria con mayor estabilidad y progresivamente avanzar hacia un puesto de trabajo por cargo con diferentes tipos de dedicación horaria que posibilite el ejercicio de la enseñanza, de otras funciones que se acuerden y la participación en el gobierno institucional.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

En consonancia con el objetivo nacional plasmado en la LEN de universalizar la educación secundaria e implementar su obligatoriedad, y en línea con el artículo 32, la Resolución del CFE N°84/09, plasmó la necesidad de redefinir el puesto de trabajo docente y tender hacia el

profesor por cargo (ver Tabla 18). Sin embargo, posteriormente no se acordaron medidas nacionales que promovieran la concentración horaria en los centros y, menos aún, la designación por cargo. Ello no quiere decir que, durante el período, no se hayan implementado en algunas jurisdicciones medidas para promover la concentración horaria<sup>154</sup> o políticas de designación por cargo<sup>155</sup>. Sin embargo, hasta 2015, ninguna de estas experiencias se había generalizado a nivel provincial<sup>156</sup>.

En definitiva, tanto la LEN como el cuerpo de normas emitido por el CFE evidencian una intención del gobierno nacional de tender hacia un puesto de trabajo docente distinto, basado en un régimen de contratación por cargo. Sin embargo, ninguna ley nacional modificó estructuralmente ni la composición de la jornada ni la concentración del trabajo docente entre 2003-2015. Si bien la normativa nacional menciona la utilidad de contar con horas institucionales que complementen las horas lectivas, no se estableció que las provincias debieran reservar una mínima cantidad de horas institucionales para el cuerpo docente, menos aún contemplar una proporción de la jornada laboral para el trabajo extra aula. Asimismo, aunque se menciona la utilidad de la concentración del trabajo en menos centros educativos, no se establecen criterios nacionales a seguir por los estatutos docentes o leyes de educación provinciales, como el establecimiento de incentivos a la concentración de horas en los centros, la modificación del modo de designación, el establecimiento de un paquete mínimo de horas para ingresar a la carrera docente o la figura de la dedicación exclusiva. Por ello, en el índice

---

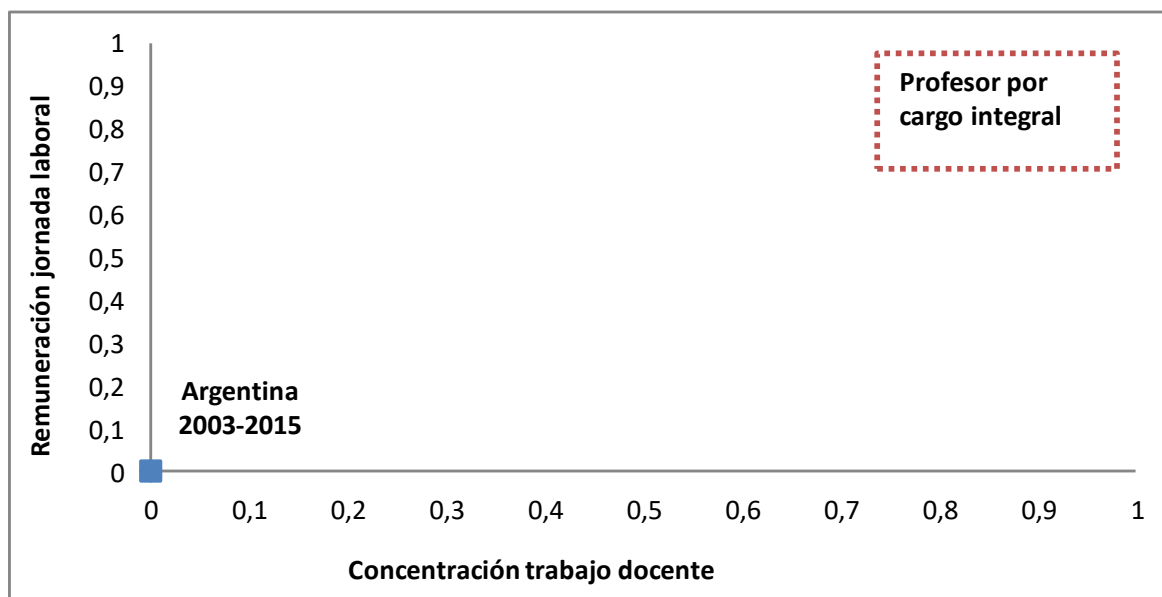
<sup>154</sup> Es el caso de la ley N° 9.822/2010 de la provincia de Córdoba que prioriza la concentración horaria a la hora de elegir las horas o de la Resolución N° 0507/2012 de la provincia de Mendoza que convoca a un concurso para concentrar tareas en una escuela por acrecentamiento o traslado de horas.

<sup>155</sup> El “Régimen de profesores por cargo” de la CABA (2008), las Escuelas de Transformación de Río Negro (2008) o las “Escuelas de Nuevo Formato” de Tucumán (2010) son ejemplos de políticas que, con diversos grados de extensión, aunque sin llegar a generalizarse, tendieron a implementar el cargo docente en diferentes provincias.

<sup>156</sup> En el caso particular de la Provincia de Río Negro, la ley provincial de educación de 2012 estableció que el trabajo docente en la escuela secundaria se organizaría “por cargo con horas laborales destinadas al trabajo áulico y a otras tareas inherentes a su función” (art.37). A partir de dicha fecha, se frenó la expansión de las Escuelas de Transformación y comenzó a diseñarse la Nueva Escuela Secundaria Rionegrina, que comenzó a implementarse en el 2017 y en el 2018 alcanzó a todas las escuelas secundarias diurnas comunes, esta vez sí, generalizando la contratación por cargo en el cuerpo docente de nivel medio (Steimberg et. al. 2019).

elaborado no se constatan corrimientos en ninguna de las dos dimensiones, ni en la composición de la jornada, ni en la concentración del trabajo.

**Gráfico 5. Evolución del régimen de contratación docente en Argentina (2003-2015)**



**Fuente:** Elaboración propia

A continuación, se procura comprender por qué, desde la sanción del estatuto docente de 1958, no se han implementado modificaciones en el régimen de contratación docente que tiendan al cargo integral, inclusive bajo un gobierno de izquierda de base sindical y una coyuntura económica relativamente favorable. Para ello, se describen brevemente los principales antecedentes de la política de contratación docente desde la sanción del estatuto, para luego, en el capítulo sexto, analizarla durante el período 2003-2015.

## **Antecedentes de las políticas de contratación docente en Argentina (1958-2002)**

Hacia mediados del siglo XX, como sucedía en el resto de la región, la docencia en Argentina era una profesión predominantemente femenina, de clase media urbana, con un salario que complementaba el ingreso principal del hogar (Balduzzi y Vázquez 2000; Ivanier et. al. 2004; Donaire 2009). La identidad docente se asociaba a la vocación - el docente como apóstol laico -, al intelectual portador del normalismo como doctrina, al funcionario público neutral y al profesional liberal (Balduzzi y Vázquez 2000; Tiramonti 2001; Ivanier et. al. 2004; Donaire 2009). En consecuencia, en sus comienzos, a la hora de organizarse, existía una tensión entre hacerlo en forma de colegios profesionales, enfatizando aspectos técnicos del desempeño laboral, o en forma de sindicatos, más cercanos al movimiento obrero y al docente como trabajador (Balduzzi y Vázquez 2000; Donaire 2009).

En consonancia con lo anterior, las organizaciones de docentes se encontraban fragmentadas, existiendo escasas de carácter nacional. No obstante, en esta época se constituyeron buena parte de los gremios que conformarían posteriormente<sup>157</sup> la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) (Ivanier et. al. 2004). En general se organizaban por ramas, niveles y modalidades, promovían la laicidad, la educación estatal y gratuita, su participación directa en el gobierno de la educación y el ejercicio de sus derechos políticos. Aunque existían también algunas organizaciones católicas y peronistas<sup>158</sup>, la mayoría no tenía

---

<sup>157</sup> Algunos de ellos son: la Federación Provincial del Magisterio de Santa Fe, 1946; el Sindicato del Magisterio Provincial de La Rioja, 1947; la Agreración Tucumana de Educadores Provinciales (ATEP) creada en 1949; el Sindicato del Magisterio de Mendoza, 1951; la Asociación de Educadores Provinciales (ADEP) de Jujuy, 1953; Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC), 1957; la Federación de Docentes Rionegrinos, también en la década de 1950 (Ivanier et. al. 2004).

<sup>158</sup> El gobierno de Perón crearía en 1950 la Agreración del Docente Argentino (ADA), devenida en Unión de Docentes Argentinos (UDA) en 1953, de carácter nacional y afiliada a la CGT

buenos vínculos con este movimiento, tan popular entre otros sectores de trabajadores (Ivanier et. al. 2004; Balduzzi y Vázquez 2000; Gindin 2011; Perazza 2015).

A pesar de sus diferencias ideológicas y sus dificultades para unirse, los docentes organizados del sistema educativo federal tenían como principal demanda laboral la promulgación de un estatuto de órbita nacional, que regulara la carrera docente, les otorgara estabilidad laboral en sus cargos, derechos jubilatorios y licencias. Durante los años 50 habían existido intentos fallidos previos de implementar un estatuto nacional<sup>159</sup> (Ivanier et. al. 2004; Perazza 2015), y, hacia fines de la década, las movilizaciones docentes que presionaban por su sanción y por la equiparación de los salarios provinciales a los nacionales, habían sido generalizadas (Gindin 2011, 126).

En 1958, durante el gobierno de Arturo Frondizi, se sancionó finalmente el Estatuto del Docente (Ley N° 14.473), que estructuraría el trabajo de los docentes argentinos hasta la fecha. Este estableció los modos de acceso a la docencia, el acceso a la titularidad por concursos de oposición y méritos, la estabilidad en el cargo, la remuneración y jubilación actualizada, reconoció bonificaciones por antigüedad, el derecho al ascenso, al aumento y a la concentración de las horas de trabajo y a la participación de los docentes en el gobierno escolar a través de las juntas de clasificación y disciplina.

Si bien no especificaba el trabajo extra aula ni su remuneración, establecía jornadas de trabajo de baja carga horaria. El ingreso a la docencia se realizaba con un mínimo de seis horas semanales y un máximo de doce y el acrecentamiento horario era un derecho que se asociaba a la antigüedad. Solo se podrían alcanzar 20 horas de clase con más de cinco años de antigüedad

---

<sup>159</sup> Es el caso del Estatuto Docente Argentino del General Perón de 1954, establecido por un decreto del Poder Ejecutivo que nunca llegó a implementarse, o el Decreto Ley N° 16.767 de 1956 que, en el marco del gobierno de facto, le encomendó a una Comisión dirigida por el profesor Próspero Alemandri la redacción de un estatuto nacional.

y 24 con más de diez años sin poder superar este máximo bajo ningún concepto. Jornadas laborales de tiempo parcial, salarios docentes más altos y el derecho a concentrar tareas no hacían de la estructura del régimen de contratación un problema. Con la masificación del nivel medio, la disminución del salario docente - con oscilaciones - a lo largo de las décadas<sup>160</sup> y la precarización de las condiciones de trabajo (Donaire 2007), se fue acrecentando el problema de la fragmentación del trabajo docente y la sobrecarga laboral.

Durante estos años de alta movilización social en el sector docente, se crearon nuevos sindicatos en diversas provincias y organizaciones de carácter nacional, como la Confederación Argentina de Maestros y Profesores (CAMYP), la Comisión Coordinadora Intersindical Docente (CCID) y la Unión Nacional de Educadores (UNE) (Ivanier et. al. 2004, Balduzzi y Vázquez 2000). En 1961 se creó el Comité Unificador Docente de Acción Gremial (CUDAG), integrado por FAGE (docentes de orientación católica), CAMYP, CCID y UNE, para defender el cumplimiento de los artículos del estatuto vinculados al aumento del salario y las jubilaciones. Pero el CUDAG representaba más un acuerdo entre dirigentes que una estructura orgánica que representara a la docencia a nivel nacional.

En 1967 surgió un intento de generar una fuerza orgánica nacional con la creación de la Confederación General de Educadores de la República Argentina (CGERA), que pretendía constituirse como una organización de tercer grado de acuerdo a la Ley de Asociaciones Profesionales. CUDAG y CGERA se disputaban el campo docente, de un lado se nucleaban entidades antiperonistas, herederas de la tradición liberal del magisterio y del otro, entidades peronistas, muchas con personería gremial, que querían crear sindicatos únicos por provincias

---

<sup>160</sup> El salario docente disminuyó desde la década del treinta hasta la del setenta, en la que creció y alcanzó un nuevo pico hacia mediados de la década (una cuarta parte por debajo del salario de 1935). Desde entonces continuó reduciéndose, con oscilaciones, entre un 30% y un 40% según los años de referencia (Donaire 2007 en base a Almandoz de Claus y Hirschberg de Cigliutti (1992: 84), Petrei, Montero y Maraviglia (1989: 160) e Iñiguez (2000: 2)).



e ingresar a la CGT. “*Para la CGERA el CUDAG era el modelo organizativo a destruir, porque no era una organización gremial. Para CAMYP, la bandera de CGERA de organizarse según la Ley de Asociaciones profesionales era una postura fascistoide*” (Entrevista a Ana Lorenzo en Balduzzi y Vázquez 2000).

Paralelamente al contexto de huelgas y movilizaciones, Argentina se encontraba desde 1966 bajo un régimen de facto, autoproclamado “Revolución Argentina”. El golpe de Onganía, originalmente apoyado por empresarios, por el peronismo<sup>161</sup> y por la mayor parte de los dirigentes sindicales, tenía entre sus principales objetivos “modernizar” al país (O’Donnell, 1982). En este marco se impulsó la “Reforma Educativa” de 1969 que procuraba, entre otras medidas, expandir la obligatoriedad escolar a nueve años, modificar la estructura organizativa del sistema educativo implementando un nivel intermedio<sup>162</sup>, renovar el currículum, instituir la formación docente como un nivel terciario<sup>163</sup> y descentralizar la administración escolar<sup>164</sup>. A la cabeza del Ministerio de Educación se encontraba un equipo conformado por expertos reconocidos, con alta formación, ligados a organismos internacionales, a la Iglesia Católica y de extracción peronista<sup>165</sup> (Rosenberg 2017).

---

<sup>161</sup> El peronismo estaba proscripto desde 1955.

<sup>162</sup> La reforma procuraba reemplazar los niveles primario y medio (doce años de escolaridad) por un nivel elemental (5 años), uno intermedio (cuatro años) y uno medio (tres años) (Aguerrondo 1985).

<sup>163</sup> La supresión del magisterio en el nivel medio y el pasaje de la formación docente al nivel terciario constituye un cambio que permaneció hasta nuestros días (Aguerrondo 1985; Steinberg et. al. 2019)

<sup>164</sup> La ley N° 17.878 de 1968 autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a traspasar algunas unidades escolares a las provincias, aunque solamente se transfirieron los servicios educativos nacionales a la provincia de Río Negro y la ley N° 18.586 de 1970 autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional a transferir organismos y funciones nacionales a los territorios provinciales, pero no se produjeron en la práctica cambios significativos (Repetto et. al. 2001).

<sup>165</sup> El Secretario, Dr. Dardo Pérez Guilhou, había sido Rector de la Universidad Nacional de Cuyo, el Subsecretario, Dr. Emilio F. Mignone, había sido Director General de Enseñanza de la Provincia de Buenos Aires (1949-1952), especialista y Jefe (en Washington) de la División de Proyectos del Departamento de Cooperación Técnica de la OEA (1962-67) y consultor en la CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo, 1968-69) y tendría un papel importante en el diseño de la política educativa de la época. Por último, el Director Nacional de Educación Media y Superior, el Dr. Reynaldo Carlos Ocerín, era profesor y Doctor en Filosofía y Letras por la Universidad de Buenos Aires y había sido becario en un curso de planificación de recursos humanos en el área educativa por la Universidad de Ohio quien presidió el grupo de trabajo que tendría a su cargo la planificación, ejecución y evaluación del Proyecto 13.

En 1969, el Secretario de Educación Dardo Pérez Guilhou anunció la reforma, “diseñada con la participación de técnicos experimentados” para “responder al reto del mundo moderno” (MCE 1970, 88). Entre los aspectos a reformar se encontraba la “Organización de las escuelas y sistema de trabajo del personal docente”, ya que:

“un programa (de reforma) de este tipo solo tiene posibilidades de éxito si es integral. Y en este sentido la organización de las escuelas y el sistema de trabajo del personal docente desempeñan un papel decisivo. Dentro de este orden de ideas, nuestro programa también incluye, como meta a mediano plazo, *la sustitución del sistema de horas-catedra de los docentes de la enseñanza media por el de cargos de tiempo completo*. Como es sabido, las actuales condiciones de labor y remuneración de los profesores de enseñanza media han traído como consecuencia la dispersión de sus actividades, en detrimento de la función educativa y de la eficacia docente. Nada más opuesto a las exigencias de la enseñanza, en efecto, que la situación que ha dado en denominarse de “profesores taxis”, que se ven obligados a correr de un establecimiento a otro y a veces de una ciudad a otra, para cumplir sus obligaciones. Comprendo que no es fácil encarar tal modificación. Conspira contra ello la inercia de muchas décadas y la complejidad del sistema escolar. Pero no es posible postergar esta reforma.” Exposición del Secretario de Estado de Cultura y Educación, doctor Dardo Pérez Guilhou, 11 de setiembre de 1969 (MCE 1970, 88).

De este modo, la primera política que se implementó en Argentina para transformar el régimen de contratación de los docentes del nivel medio se generó en este contexto y constituyó un proyecto piloto abocado a un número abocado de escuelas. El Régimen de Profesores de Tiempo Completo o Tiempo Parcial designados por cargo docente, conocido como “Proyecto 13”, era de carácter experimental por el año 1970 y comenzó a implementarse en 32 establecimientos del país, de los cuales 21 se concentraban en la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires (ver ley 18.614/1970). Planteaba entre sus objetivos “crear un número de unidades escolares con personal docente con dedicación de tiempo completo” y “organizar administrativa y pedagógicamente el nivel medio según las necesidades actuales de la educación de los adolescentes argentinos<sup>166</sup>”. Para ello, establecía que, en lugar de ser nombrados por asignatura y curso, los docentes fueran designados por cargos asociados al centro educativo, de tiempo completo (25 horas reloj) o parcial (20, 12,30 horas y 6,15 horas) integradas con horas frente a clase y horas extra clase (entre 25% y 30% de las horas totales). En 1972, luego de la evaluación positiva de la experiencia, la ley 19.514 estableció que el

---

<sup>166</sup> Ver documento N° 1 Proyecto N° 13 de la Administración Nacional de Educación Media y Superior (ANEMS). Profesores de tiempo completo.

Proyecto dejaba su carácter experimental para aspirar a su generalización, entre otras modificaciones (Rosenberg 2017).

Paralelamente, en un contexto de radicalización de la movilización social docente, iniciado en el Cordobazo de 1969 y que cerraría con la represión de la dictadura militar de 1976, los docentes reclamaban la equiparación salarial entre las distintas jurisdicciones, el reconocimiento de derechos iguales entre titulares, interinos y suplentes, el respeto al Estatuto Docente, el aumento de las jubilaciones y el pago de los días de huelga. Hacia 1970, CAMYP, CGERA, la UNE y la CCID crearon el Acuerdo de Nucleamientos Docentes (AND), que se enfrentaría al gobierno militar de Onganía y a los diversos componentes de la reforma educativa que este impulsaba. Además de criticar duramente los contenidos de la misma, específicamente la descentralización educativa, la propuesta de la escuela intermedia y la sustitución de la escuela normal por institutos de formación docente terciarios, los gremios criticaban su carácter inconsulto (CAMYP 1972 en Balduzzi y Vázquez 2000; Aguerrondo 1985). Específicamente, sobre el nuevo régimen laboral para el profesorado secundario, en un informe presentado en el Seminario de San Pablo de la Confederación Mundial de Organizaciones Profesionales de la Enseñanza, CAMYP señalaba:

De atenernos a los fines pedagógicos perseguidos por su implantación: transformar el sistema de designación de profesores por horas-cátedras, por el régimen de profesores por cargo; mejorar las condiciones de trabajo de los profesores, y lograr un nuevo tipo de organización escolar, cuya eficiencia pedagógica sea superior a la actual, el régimen del profesorado de tiempo completo no sería objetable, por lo menos desde el punto de vista teórico. Su aplicación práctica, sin embargo, es posible a las siguientes críticas: 1º Un régimen implantado originariamente como ensayo, se convierte en definitivo (artículos 1º y 2º), sin antes dar a conocer los resultados de su evolución; 2º Se modifican (artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, y 12º), por vía de una ley proyectada y sancionada sin la más mínima participación docente, normas de la Ley N° 14.473 (Estatuto del Docente), que representa la conquista más grande lograda por los educadores argentinos en lo que va del presente siglo; 3º Se deforma el régimen de concursos (artículo 13º); 4º Se reconoce excesiva prioridad (artículo 13º y 21º) al personal que aceptó participar de la experiencia original; 5º Se limita (artículo 14º) el régimen de disponibilidad con goce de sueldo y, por la misma vía se abren las puertas a cesantías injustas; 6º Se altera completamente (artículo 17º) el régimen de compatibilidad establecido por el Estatuto del Docente, con lo cual, además de atentar contra las condiciones de labor en que deben desenvolverse las tareas docentes, se posibilita la anulación de fuentes de trabajo. (“La Reforma Educativa y su aplicación”, CAMYP (1972) en Balduzzi y Vázquez (2000)).

Como se puede observar, la principal crítica al Proyecto 13 en esta época era que la implementación de un nuevo régimen de contratación docente alteraría un conjunto de reglas establecidas en el Estatuto Docente de 1958, “la conquista más grande lograda por los educadores”, sin consultarlo con los trabajadores docentes. Además, CAMYP lo criticaba especialmente por modificar el modo de elección de horas docentes ya que, bajo este régimen, los docentes veían disminuida su libertad de elección frente al poder de decisión de la dirección del centro escolar, quien optaba por participar o no de la experiencia. Asimismo, era la dirección quien conformaba el plantel de cargos, otorgando especial prioridad a los docentes con mayor cantidad de horas titulares en el centro y no a quienes quedaban en primer lugar en el listado de elección de horas establecido en el estatuto. Aquellos que pertenecieran al centro educativo y no quisieran participar de la experiencia deberían ser reubicados o quedar en situación de disponibilidad. Al respecto, una entrevistada nos ofrecía su testimonio de la época:

Lo que pasa es que el Proyecto 13 se implementó en el año 70, los gobiernos eran militares. Incluso la escuela resolvía quien se quedaba y quien se iba sin dar ninguna explicación. Y a mí en ese momento me tocó quedarme porque yo era joven y la directora me ofreció un cargo y yo me quedé en el colegio. Y mi mamá trabajaba en esa misma escuela en otro turno, y eligió no darle cargo. Entonces, si vos vas a ver los antecedentes, los puntajes, las capacidades, no había comparación. Digamos yo hablo del lado que me tocó. Entonces hoy en día está más centrado en la decisión de la persona (Entrevista a Técnico CABA 1).

Aunque la experiencia del Proyecto 13 se mantuvo hasta el día de hoy en diversas instituciones del país<sup>167</sup>, la Reforma Educativa fue cancelada en 1972, ante las resistencias de gran parte del campo sindical, docente y técnico (Aguerrondo 1985). Ese mismo año, se conformaría la *Central Unificadora de los Trabajadores de la Educación* (CUTE), con fuerte peso de la izquierda y del peronismo de izquierda y, en 1973, en el Congreso de Huerta Grande, la CUTE y la AND se unirían conformando la *Confederación de Trabajadores de la Educación de la*

---

<sup>167</sup> El proyecto se expandiría a 222 escuelas entre 1979 y 1981, pero ya a través de un modelo de ampliación restringida, más económico, con cargos docentes de menor carga horaria que trabajaban en conjunción con docentes designados por el modelo tradicional de la hora cátedra. Hacia 1985, el 8,6% de los establecimientos nacionales de nivel secundario pertenecía al Proyecto 13, pero ya no se continuaría aplicando la experiencia (Aguerrondo 1985).

*República Argentina* (CTERA). Tres listas sindicales disputarían la elección, dos de la CUTE y una de la AND, que ganaría ampliamente (Gindin 2011).

Con el fin de la dictadura de Onganía y el regreso de Juan Domingo Perón al país, se reconstituyó la Unión de Docentes Argentinos (UDA), creada durante el primer peronismo, y se le volvió a otorgar la personería gremial como en 1951. El gobierno estableció que la base social de la UDA se constituía de todos los docentes públicos y privados del país, le adjudicó la administración de la Caja Docente y de la Obra Social de los docentes y le atribuyó la filiación obligatoria. En este marco, los sindicatos de base de la CTERA continuaron con las huelgas y movilizaciones y centenares de profesores fueron suspendidos, entre ellos su Secretario General, el líder socialista de la CAMYP, Alfredo Bravo (Gindin 2011).

El golpe de 1976 significó una gran represión para los líderes sindicales de CTERA, Bravo fue considerado desaparecido durante un tiempo y liberado en 1979, 600 docentes fueron asesinados y miles fueron cesanteados (Gindin 2011; Amar 2018). Paralelamente, en el año 78 se generó la primera gran oleada descentralizadora del sistema educativo ya que, con la promulgación de las leyes 21.809 y 21.810, el gobierno militar transfirió a las provincias y a la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la administración casi todas las escuelas primarias<sup>168</sup>.

A la salida del golpe, la Presidencia del Dr. Alfonsín se centró primeramente en reimplantar el Estatuto Docente, en reincorporar a los docentes cesanteados y en organizar el Congreso Pedagógico Nacional, que buscó fomentar la participación social en la toma de decisiones educativas, en contraposición a años de políticas autoritarias. El gobierno radical, que mantenía

---

<sup>168</sup> Si bien la Constitución de 1853 establecía en su artículo 5° que la educación primaria era competencia de las provincias, a lo largo de todo el siglo XX, especialmente a partir de la Ley Láinez de 1905, su provisión se llevó a cabo a través de un sistema paralelo de escuelas nacionales y provinciales (Falleti 2001). De este modo, hacia 1977 un 32,8% de los alumnos y un 35,6% de los docentes de educación pública básica dependían del estado nacional, cifras que disminuirían en 1987 a 4% y 5,7% respectivamente (Repetto et. al. 2001).

tensas relaciones con el movimiento sindical peronista, mantuvo inicialmente una buena relación con la CTERA, uno de los pocos sindicatos donde los radicales mantenían una importante presencia. Sin embargo, dadas las intensas disputas internas que atravesaban a CTERA en los ochenta, las organizaciones docentes no mantuvieron una fuerte presencia en el Congreso Pedagógico Nacional, mientras que sí lo hicieron los sectores asociados a la iglesia católica y la enseñanza privada (Gindin 2015).

En el Congreso de CTERA de 1985, un bloque de mayoría comunista llevó al radical Arizcuren como Secretario General y un año más tarde, la Confederación se integró a la CGT. Las disputas internas llevarían a su división en el Congreso de Santa Fe de 1987, entre la CTERA Arizcuren, conformada por radicales, comunistas y trotskistas, y la CTERA Garcetti, apoyada por la Lista Celeste, hegemonizada por el peronismo de izquierda. En un contexto de crisis económica y fuerte depreciación del salario docente<sup>169</sup>, el período de luna de miel entre CTERA y gobierno pasaría a una etapa de mayor conflictividad. En marzo del 88 ambos sectores del sindicato coincidieron en no iniciar las clases y comenzaron una huelga que duraría 36 días por un salario mínimo nacional y la convocatoria a paritarias. Al respecto, vale la pena destacar que era la primera vez que CTERA demandaba no solamente un salario unificado, sino la necesidad de una paritaria nacional docente<sup>170</sup> (Yasky 2005).

La huelga fue suspendida a través de la conciliación obligatoria y en mayo, luego de seis días de huelga y una marcha masiva al obelisco, conocida como la “Marcha Blanca”, se estableció un salario mínimo nacional, que sería luego licuado por la hiperinflación consiguiente (De Luca y Di Paolo 2011). Finalizado el conflicto, sería el fin también de la CTERA Arizcuren (Gindin

---

<sup>169</sup> Entre 1985 y 1992, el salario real docente disminuyó de 786 pesos a 284 pesos (Tedesco y Tenti Fanfani 2001 en Rivas 2015).

<sup>170</sup> Sobre esto Yasky sostiene: “En aquella época (antes del 88’) no había un grado de madurez política en nuestro gremio como para asumir el planteo de una paritaria, de un convenio colectivo de trabajo; el estatuto docente expresaba el corazón de nuestras conquistas.” (Yasky 2005: 7).

2011). Como corolario tardío de la marcha blanca, el movimiento sindical docente logró en 1991, ya durante el gobierno de Menem, la sanción de la Ley 23.929 de Negociación Colectiva para los Trabajadores Docentes, pero esta nunca fue aplicada.

Paralelamente, en 1988, siendo Ministro de Educación Jorge Sábato, el gobierno nacional implementaba una reforma experimental, denominada Ciclo Básico General (CBG) en dieciséis escuelas secundarias de distintas provincias (ver Res. 1624/1988). El proyecto realizaba cambios en el diseño curricular, donde se conformaban áreas de conocimiento que integraban disciplinas afines, agregaba talleres específicos por cada área y modificaba el régimen de contratación docente, estableciendo cargos docentes que comprendían 18 horas frente a aula y 4 extra aula dedicadas al perfeccionamiento docente y a la planificación colectiva de las clases (Tiramonti 2018). Si bien se establecía al CBG como un proyecto experimental que “permita su gradual implementación posterior, luego de su evaluación y por la demanda que genere el propio sistema” (res.1624/88), este nunca se extendió, probablemente debido a la hiperinflación, las elecciones nacionales anticipadas y la victoria del justicialista Carlos Menem.

En efecto, ante la crisis económica y social del año 89, el nuevo gobierno justicialista priorizó la privatización y descentralización de servicios públicos. En este marco, la transferencia de los servicios educativos a las provincias, que ya había sido apoyada por diversos actores en el Congreso Pedagógico Nacional, volvió a ocupar un lugar en la agenda política (Repetto et. al. 2001). La llegada de Cavallo al Ministerio de Economía aceleró el proceso, y en 1991 se sancionó la ley 24.049 que transfirió los servicios educativos administrados por el Ministerio de Educación Nacional a las provincias y la ciudad de Buenos Aires. Esto incluyó el traspaso de todos los equipos docentes, técnicos y administrativos dependientes de las escuelas

secundarias<sup>171</sup> y los institutos de formación docente. Como han señalado diversos expertos (Repetto et. al. 2001, Falleti 2001, Ruiz 2009), la transferencia fue impulsada más por una lógica economicista que técnico-pedagógica, como evidencia la ausencia de pautas pedagógicas específicas en la normativa.

Ante las políticas implementadas por el gobierno, CTERA abandonó la CGT en 1991, conformando con otros sindicatos nacionales la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Su entonces líder Mary Sánchez abandonó además el Partido Justicialista y, junto con otros ex peronistas y políticos de centro izquierda, conformó el Frente Grande, que posteriormente daría lugar al FREPASO. Su sucesora en el año 95, Marta Maffei, también integraría la coalición opositora del Frente Grande. La CTERA se opuso a la transferencia de los servicios educativos, por bogar por condiciones laborales y salariales unificadas a nivel nacional, y organizó una alta proporción de las huelgas de aquellos años (Murillo 1999). Sin embargo, la oposición ideológica de la organización frente al gobierno, junto a la fragmentación externa del sindicalismo docente, que competía con sindicatos peronistas más afines al gobierno nacional, debilitó su poder de negociación ante el gobierno (Murillo 1999).

De este modo, a la ley de transferencia educativa le siguió la Ley Federal de Educación N° 24.195 que, en 1993, introdujo modificaciones importantes en el sistema, que pasó de estar organizado en dos niveles, siete de primaria y cinco o seis de secundaria según la modalidad, a nueve de Educación Básica General constituida por tres ciclos, EGB1, EGB2 y EGB3 y tres de Educación Polimodal. La definición de estos ciclos y sus contenidos surgió de acuerdos

---

<sup>171</sup> A diferencia de la educación primaria, la gestión de la educación secundaria no se encontraba regulada por la Constitución, por lo que, de hecho, el Estado Nacional tuvo una fuerte presencia en relación a las provincias a la hora de prestar este servicio educativo. De hecho, en 1987 el 62,5% de los alumnos, el 53,1% de los docentes y el 46,5% de las escuelas medias públicas se encontraban bajo la órbita del Estado nacional. Diez años después estas cifras descendían a 1,2%, 2,7% y 0,8% respectivamente (Repetto et. al. 2001).



federales dentro del Consejo Federal de Cultura y Educación, posteriores a la sanción de la ley<sup>172</sup> y de las disposiciones específicas que tomó cada provincia.

La LFE comenzó a aplicarse a partir de 1996, con variaciones según las provincias. El Ministerio de Cultura y Educación estableció pautas orientadoras para reorganizar la Educación General Básica y la Polimodal, hasta tanto el Consejo Federal de Educación elaborara las pautas definitivas (ver res.1810/1996 del MCE). En estas se establecía que el régimen laboral de los docentes del ciclo Polimodal (secundaria superior) debería incluir la *"designación por cargo, con concentración de módulos horarios para tareas en el aula y tareas de coordinación, trabajo en equipo, atención y seguimiento de proyectos, articulación con el medio, entre otras tareas necesarias para la institución."* Además, se establecía que habría cargos de tiempo completo (30 horas) con un 20% del tiempo reservado a tareas extra aula. Al analizar las resoluciones del Consejo Federal posteriores que establecerían los "lineamientos organizativos definitivos", se establece la "Estructura Curricular Básica para la Educación Polimodal" pero no se menciona un nuevo régimen laboral para los docentes en el marco de la reforma (ver res. n° 80/1998 del CFCyE). Sobre la ausencia de esta materia en la resolución del CFCyE se expresaba un técnico del MCE participante en la elaboración de la resolución 1810/1996:

El espíritu del equipo nacional y sus funcionarios era establecer cargos de tiempo completo y parcial con horas institucionales. Hubo muchos documentos orientadores en tal sentido. No obstante, las resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación de ese entonces no explicitaron porque dejaron librado a las definiciones de cada jurisdicción (provincia) dada la complejidad de costos y reorganización de plantel docente que implicaba establecer los cargos a tiempo completos. (...) En la segunda mitad de la década del 90, fue difícil conformar cargos docentes, debido a la complejidad que implicaba la nueva estructura del sistema educativo, que se configuraba a partir de un híbrido entre la anterior escuela primaria con maestros con cargos y la escuela media con profesores por horas fragmentadas y normativas provinciales de acceso que alentaban la dispersión institucional. (Técnico de la Dirección de Gestión Curricular y Formación Docente del MCE, en comunicación personal el 3 de julio de 2018)

De este modo, se observa nuevamente que, como en el Proyecto 13 de 1970 y en el CBG de 1986, técnicos del nivel central del MEN impulsaron la modificación del régimen laboral

---

<sup>172</sup> ver Res. 33/93, Res 37/94, Res. 39/94, Res. 40/94

docente y el impulso el profesor por cargo. Sin embargo, su alto costo, la intención de restringir el presupuesto educativo a nivel central y la compleja ingeniería institucional de un cambio de este tipo no generaban incentivos para que los gobiernos subnacionales promovieran un cambio en este sentido. En definitiva, a pesar de la transferencia y la reforma educativa, el régimen laboral docente se mantuvo intacto y reprodujo el estatuto de 1958 a nivel subnacional.

Paralelamente, a partir de la transferencia, los gobiernos provinciales atravesaban serios problemas fiscales y administrativos y no lograban garantizar el pago de los sueldos docentes, incluso algunas emitían bonos para completar los pagos mensuales. Las huelgas se fueron sucediendo en distintas provincias y hacia 1997 CTERA optó por nacionalizar el conflicto para presionar al gobierno nacional por la implementación de un fondo que financiara los salarios docentes provinciales. Se dio inicio así a la “Carpa blanca”, instalada enfrente al Congreso Nacional donde diversos docentes, dirigentes sindicales y sociales ayunaron durante casi tres años e instalaron su reclamo en la agenda. Mientras duró la Carpa blanca se convocaron además 11 paros docentes nacionales exigiendo la promulgación de una ley de financiamiento educativo que incluyera la recomposición salarial (Gindin 2006, 118).

Frente a ello, el gobierno elaboró y presentó al Congreso un proyecto de ley para instaurar un Fondo de Profesionalización Docente donde se establecía que la Nación apoyaría financieramente a las provincias en el pago de salarios si estas modificaban el régimen laboral docente, incorporando un ingreso y promoción en la carrera docente basado en la calificación, la capacitación y la evaluación del desempeño, controlando y limitando las licencias y castigando salarialmente el ausentismo, entre otras medidas. Las posturas de CTERA frente al trabajo docente se reflejaban en la Declaración Final del Ier Congreso Educativo de la Confederación de febrero del mismo año:

Sostenemos que el sistema educativo debe garantizar los derechos históricos de los trabajadores de la educación, plasmados en los Estatutos del Docente de las diversas jurisdicciones, en materia de

condiciones de trabajo y carrera docente. Ratificamos las paritarias como el mecanismo adecuado para cualquier modificación de marcos jurídicos laborales. Afirmamos que la actual situación salarial de la docencia argentina es de hambre y explotación. (...) La expresión más clara del gobierno nacional de no reconocimiento de la grave situación de los trabajadores de la educación se expresa en la marginación de los sindicatos docentes de los ámbitos donde se diseña la política salarial y laboral (CTERA, 1997).

Analizando ambas posturas, el contenido del proyecto de Fondo presentado por el gobierno y la postura de CTERA frente al trabajo docente, era de esperarse el rechazo de esta última al proyecto. El Congreso Nacional, controlado mayormente por la oposición, también se opuso al mismo. Como contrapartida, el gobierno implementó un Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), financiado por un impuesto sobre los vehículos, que comenzó a cobrarse en 1999. Sin embargo, por no asegurarse legalmente la continuidad del fondo, CTERA mantuvo la protesta (Gindin 2006).

Ese año la Alianza entre el FREPASO y la Unión Cívica Radical llegó al gobierno nacional. En diciembre, luego de que el nuevo gobierno incluyera al FONID en el presupuesto nacional, se levantó la Carpa Blanca (Gindin 2006). El entonces Ministro de Educación, el economista Juan José Llach, presentó al Consejo Federal en el año 2000 un documento conocido como “Pacto Educativo II” para mejorar la calidad educativa. En relación al puesto de trabajo docente, se proponía limitar las comisiones de servicio, licencias, ausentismo y suplencias y establecer un régimen de incentivos a las escuelas para que los incrementos salariales estuvieran sujetos a los postítulos, capacitación, mejora de resultados escolares, presentismo y dedicación en escuelas prioritarias (Perazza 2015). Además, se promovía la concentración horaria en la enseñanza media “hasta llegar a la dedicación exclusiva o semi-exclusiva a un solo colegio o escuela en plazos razonables” (Maglio 2007). El Pacto, que impulsaba medidas similares a las del Fondo de Profesionalización Docente propuesto por el Menemismo, fracasó por no contar con el apoyo de la mayoría de los gobernadores, que pertenecían al Partido Justicialista.

CTERA, cuya dirigencia se identificaba con el FREPASO, rechazó el fracasado Pacto, y se iría distanciando del gobierno que inicialmente apoyó, reclamando, además de la recuperación de

los salarios, la aplicación de la ley de jubilaciones docentes y la instauración de paritarias, amparada en la ley de negociación colectiva que nunca se cumplió.

Paralelamente, la crisis económica se profundizaba, junto con las protestas sociales. A los docentes de diversas provincias se les pagaba con atraso, se eliminaban las gratificaciones salariales o se pagaban parte de los salarios con bonos o vales de alimentación. La crisis estalló en diciembre de 2001, con la imposición del “corralito<sup>173</sup>”, la renuncia del Presidente de la República, la sucesión de cinco presidentes en trece días y la devaluación de enero del 2002, con el consiguiente desplome de los salarios (Gindin 2006). Durante 2001 y 2002, en cuatro provincias del país se cesaron los pagos de los salarios docentes y se suspendió el pago del FONID. Eduardo Duahde quedaría a la cabeza del gobierno hasta las elecciones presidenciales de 2003 y sería un desafío del siguiente gobierno recomponer las condiciones laborales de los docentes.

Específicamente sobre el régimen de contratación docente, durante los años previos a la crisis, CTERA, además de defender los derechos adquiridos en los estatutos docentes provinciales en relación a las condiciones laborales y la carrera docente, realizó una crítica expresa a la falta de tiempo institucional de los docentes para formarse, planteado la modificación “del tiempo de trabajo o jornada laboral”. Expresamente, el documento del 1er Congreso Nacional de Educación CTERA de 1997 planteaba:

Integrar en el tiempo de trabajo semanal, mensual y/o diario, las tareas de índole social como contenidos de enseñanza y al "tiempo institucional" o tiempos colectivos de producción pedagógica, como el núcleo formativo esencial de actualización permanente a partir de la práctica individual y colectiva (CTERA 1997, 13).

Dos años más tarde, en el Congreso del 99, esta necesidad volvía a aparecer y se desarrollaba en mayor profundidad:

---

<sup>173</sup> El corralito es como se le denominó a una disposición del gobierno que restringía la extracción de dinero en efectivo de los bancos.

“Tiempo de atención al alumno; Tiempo de trabajo institucional: diseño y planificación de prácticas áulicas e institucionales, preparación de materiales a tal fin, corrección, evaluación, reuniones entre pares, reuniones con padres y demás sectores de la comunidad. Construcción curricular colectiva; Tiempo para perfeccionamiento en servicio: es el espacio de diagnóstico y análisis de las prácticas pedagógicas y su sistematización para hacer visible el producto de trabajo, así como de elaboración de propuestas pedagógicas innovadoras. Debe ser considerado como el espacio donde se relaciona la teoría con la práctica, por tanto como punto de partida de la capacitación docente; y Tiempo de descanso.” (2º Congreso Nacional de Educación de CTERA, 1999, 31)

Sin embargo, hasta el cambio de gobierno en 2003, la Confederación no llegó a formular una propuesta concreta, una *solución programática* (Campbell 1998), que implicara reformar la jornada laboral docente, integrando un porcentaje de horas abocada al trabajo frente a aula y otro al extra-aula. Menos aún logró proponer una estrategia viable, económicamente factible, para desarrollar una política de este tipo.

### **El escenario político para el cambio en la antesala del año 2003: Actores, preferencias, alianzas y condiciones de factibilidad**

A partir del análisis de lo sucedido en Argentina en relación a la política de contratación docente desde la sanción del estatuto de 1958 hasta el 2003, es posible extraer algunos elementos que nos ayuden a comprender lo que pasaría durante los gobiernos del Frente Para la Victoria.

En primer lugar, resulta pertinente destacar que la composición de la mayoría de los sindicatos docentes desde los años 50 y luego de la CTERA a partir de los años 70 se distancia de los gremios argentinos pertenecientes a otras ramas. De hecho, solamente la UDA se constituyó en el marco del peronismo clásico de los años 40 y, a pesar de los intentos de algunos gobiernos, nunca contó con la mayoría de los docentes entre sus afiliados. Por su parte, CTERA, que originalmente se encontraba dirigida por sectores del socialismo y el radicalismo, se encontraba liderada desde fines de la década del 80 por la Lista Celeste, conformada principalmente por el peronismo de izquierda, pero se mantuvo afiliada a la CGT solamente entre 1986 y 1991, año en que creó la CTA en oposición a la clásica confederación de trabajadores y a las políticas implementadas en el gobierno de Menem. Esta composición de CTERA permite comprender el

vínculo de confianza, de alianza, pero no de cooptación, que se generó entre el gobierno nacional y la Confederación durante el período de análisis. Este vínculo autónomo entre confederación y gobierno se expresaba en los discursos de cierre de las autoridades de CTERA en el 2° Congreso Educativo Nacional:

“Nosotros queremos terminar definitivamente una etapa donde los sindicatos fueron poleas de transmisión de los partidos políticos o del estado. Creemos firmemente en la autonomía, pero creemos en una autonomía sin restricciones. Porque sabemos que hoy ningún partido político expresa a los trabajadores.” (Hugo Yasky, Discurso de cierre del 2° Congreso Educativo Nacional de la CTERA, CTERA 1999, 53).

En relación a las condiciones de factibilidad de una política de cambio del régimen de contratación desde el retorno a la democracia, la situación económica distó de ser óptima para implementar cambios costosos en la política de contratación o en cualquier otra política educativa. Las grandes crisis económicas de fines de los años 80' y 90' son evidencias en este sentido. Complementariamente, las orientaciones ideológicas de los gobiernos a partir del 89 no fueron proclives a realizar grandes gastos en materia de política educativa ni a implementar políticas salariales expansivas, por el contrario, los salarios docentes y el gasto por alumno continuaron deteriorándose en relación a la mitad del siglo pasado.

Asimismo, desde 1970, los diversos proyectos que intentaron realizar modificaciones en el régimen de contratación docente fueron impulsados por expertos desde la centralidad del gobierno, de arriba hacia abajo, sin la participación o consulta con el movimiento sindical. Paralelamente, tanto el gobierno menemista como el de la Alianza promovieron proyectos de reforma laboral docente “top-down”, que buscaban mejorar la eficiencia del sistema, aplicando un mayor control en el otorgamiento de las licencias y el ausentismo y asociando el incremento salarial y el ascenso en la carrera docente al presentismo y a las evaluaciones. Este tipo de medidas han sido enfrentadas por los gremios docentes a lo largo de la región y también eran rechazadas por CTERA en Argentina.

La desconfianza entre gobierno nacional y confederación ayuda a comprender cómo, en materia de régimen laboral, esta última se aferró a proteger los derechos antiguamente adquiridos en el viejo estatuto del 58, cuando los gobiernos esbozaban la posibilidad de reformar normas que afectaran su régimen laboral<sup>174</sup>. No obstante, CTERA problematiza la organización del trabajo docente y la composición de su jornada laboral, que no cuenta con tiempos ni espacios para la planificación, coordinación y evaluación de tareas. Así se establece en las resoluciones de los Congresos Nacionales de Educación de CTERA de 1997 y 1999.

Pero el problema no aparece entre las principales demandas de la Confederación a comienzos de los años 2000, que, en materia de cambios, priorizaba el incremento de los salarios y el establecimiento de un salario mínimo nacional que homogeneizara la disparidad entre las provincias, la implementación de la negociación colectiva entre sindicatos y gobierno, la formulación de una nueva ley de educación y un mayor involucramiento del estado nacional en el financiamiento de los sistemas educativos provinciales y en la política educativa en general.

A partir del 2003, con la victoria de Néstor Kirchner, diversas variables hasta aquí analizadas que podrían haber actuado de limitantes para un cambio en el régimen de contratación que tendiera hacia el profesor cargo se modificaron. En materia económica, el país ingresó en un período de superávit fiscal inédito desde los años 80, la afinidad ideológica del nuevo gobierno y CTERA, especialmente con la Lista Celeste, fue mucho más fuerte, el gobierno se dispuso a implementar políticas salariales y educativas expansivas y la ley federal de educación, tan criticada a nivel sindical, especialmente a partir de fines de los años 90<sup>175</sup>, sería modificada.

---

<sup>174</sup> Tres huelgas, dos en 1994 y una en 1997 fueron organizadas para proteger los estatutos docentes e impedir cambios en la legislación laboral.

<sup>175</sup> “Rechazamos la Ley Federal de Educación por ser un instrumento de las políticas neoliberales de destrucción de la educación pública y de construcción de mecanismos autoritarios de gobierno. La rechazamos porque habilita a los empresarios de educación derechos de participación y resolución que niega a los protagonistas de la comunidad educativa, porque genera el marco legal que permite la exclusión educativa de los adultos, los discapacitados, los aborígenes y la población rural; porque desmantela la escuela técnica, porque legitima la política de fractura de los trabajadores de la educación, porque concentra los mecanismos de decisión en el Ejecutivo nacional y porque promueve una modificación de la estructura educativa, cuyo único fin es

Como se verá a continuación, este estrecho vínculo se reflejó en la voluntad política del gobierno nacional de responder a las principales demandas que CTERA elaboró en materia de trabajo docente y política educativa en los años subsiguientes.

---

desestructurar el actual sistema de educación pública y las relaciones de solidaridad laboral que los trabajadores de la educación habíamos construido en una larga historia de lucha y compromiso.” Declaración Final del Ier Congreso Educativo Nacional de CTERA (1997).



## **Capítulo 6. La política de las (no) políticas de contratación docente durante los gobiernos del Frente Para la Victoria (2003-2015) y la (no) demanda de cambio de CTERA**

En el capítulo anterior se describió la evolución reciente del régimen de contratación de los profesores de nivel medio en Argentina y se repasaron los principales hitos y actores protagonistas de la política laboral docente desde mediados de siglo pasado hasta el 2003. A continuación, se procura entender por qué, aún ante la coyuntura económica favorable que atravesó el país en la década siguiente y el estrecho vínculo que existió entre los gobiernos nacionales del Frente Para la Victoria y la CTERA, no se modificó el régimen de contratación docente. Asimismo, se analizan los factores que inhibieron la elaboración de una demanda de cambio por parte de la Confederación y el particular peso que tuvieron en el caso argentino.

Para ello, en primer lugar, se narran los eventos que marcaron la política educativa y laboral docente durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández y el vínculo entre gobierno y sindicalismo docente que se gestó en el período, identificando qué lugar ocupó el potencial cambio del régimen de contratación en la agenda política. Luego, a partir de las distintas piezas de evidencia recolectadas en el trabajo de campo, se analiza el mecanismo causal que explica por qué no se modificó el régimen de contratación en el período. Finalmente, a partir de los ejemplos provistos por dos casos subnacionales, se examina el modo en que se elaboraron las preferencias de CTERA en relación al régimen de contratación docente, articulándolo con las preferencias de sus bases docentes, para identificar los factores que inhibieron una demanda prioritaria de cambio a nivel nacional.

## **La política de la (no) política de contratación docente durante los gobiernos del FPV (2003-2015)**

Néstor Kirchner asumió el gobierno nacional el 25 de mayo de 2003. 48 horas más tarde viajó junto al recién nombrado ministro de Educación Daniel Filmus a Entre Ríos para solucionar el conflicto docente que aquejaba a la provincia desde comienzos del año lectivo, donde los docentes no cobraban el sueldo y las clases no habían comenzado (Rodríguez 2003). Una semana después haría lo mismo, viajando a San Juan (Clarín 2003). Esto marcaría el vínculo de la CTERA con el nuevo gobierno, en oposición con sus antecesores. Como relataba años más tarde el entonces Secretario General de la Confederación,

Lo primero que hace el por entonces presidente Néstor Kirchner, fue un acto que tuvo una simbología tal como la que tuvo al bajar el cuadro del genocida: en persona decidió ir a pagarle los salarios a los docentes de San Juan y de Entre Ríos. Era una manera de decir “el Estado Nacional va a volver a hacerse cargo”. (Yasky 2016).

En julio de ese año, Kirchner, Filmus y los gobernadores provinciales acordaron comprometerse a garantizar un mínimo de 180 días de clase en la educación primaria y media. Se establecía que, si los gobiernos provinciales no podían garantizar el pago de salarios, lo haría el gobierno nacional (ver Ley N° 25.864). Asimismo, desde el 2003 se realizó un importante esfuerzo para garantizar el pago mensual del FONID de 1988 y, en 2004, la ley N°25.919 lo prorrogó por cinco años o hasta que se aprobara una ley de financiamiento educativo<sup>176</sup> (Morduchowicz y Arango 2007; Feldfeber y Gluz 2011).

En estos primeros años del gobierno se estableció un vínculo estrecho entre el gobierno nacional y la Confederación de Trabajadores de la Educación. La Lista Celeste volvió a ganar la conducción de la confederación en setiembre de 2004 y Hugo Yasky reemplazaría a Marta Maffei en la dirigencia. Esta buena relación generó críticas desde el sector opositor, liderado

---

<sup>176</sup> De 20 paralizaciones nacionales realizadas por CTERA entre 1997 y 2002, 9 reclamaban el pago del Incentivo Docente.

por la lista Violeta-Rosa-Roja, que nucleaba sectores de la izquierda radical (Yasky 2004 en Gindin 2006, 230; entrevista SUTEBA2).

Como señala un Ministro de Educación Nacional de la época, este vínculo, criticado por la oposición política, constituía un elemento muy importante para el gobierno nacional:

Algunos dicen que la política educativa la hizo CTERA durante un tiempo. Esto no es así y nosotros partimos de una base que es la siguiente, en la historia del pasado próximo de la Argentina se hicieron cosas contra los gremios y sin los gremios, y han fracasado. (...) Esa representación la tenés que consultar, tenés que caminar juntos (ver entrevista Ministro AR).

Como consecuencia, es posible observar a lo largo del período una fuerte coincidencia ideológica y programática entre las demandas de CTERA y las políticas implementadas. Desde mediados de los años 90 CTERA tenía entre sus principales demandas establecer una nueva Ley de Financiamiento Educativo (LFE), que incrementara el porcentaje del PIB reservado a la educación, estableciera un piso salarial nacional y una paritaria nacional, y derogar la Ley Federal de Educación, estableciendo una nueva Ley de Educación Nacional (LEN). También se demandaba el establecimiento del 82% móvil para las jubilaciones docentes, la promulgación de una ley de educación técnica y la ampliación de la educación inicial y media. Estas demandas son jerarquizadas y explicadas en profundidad en las resoluciones de los congresos de CTERA (CTERA 1997; 1999; 2005; Gindin 2006, 229-239) y reafirmadas por los dirigentes sindicales entrevistados. En palabras de un Dirigente de CTERA:

La primera demanda era tener una ley de financiamiento, que es lo que logramos, que se derogara la ley federal de educación que fue la ley que tuvo la Argentina durante los noventas (...); volver a tener una ley de educación técnica, que también se logró una ley de educación técnica. Y después avanzamos en seguir planteando incrementar el financiamiento educativo, en la Argentina por ley está establecido que es el 6% del PBI, no lo llegamos a impulsar, seguimos impulsándolo para llegar al 10. (Entrevista a Dirigente CTERA).

Asimismo, de 34 paralizaciones nacionales organizadas por CTERA entre 1991 y 2005, 23 reclamaban mejoras salariales (a lo largo de todo el período), seis reclamaban la promulgación de una nueva ley de financiamiento educativo integral (entre 1997 y 2005), seis demandaban la derogación de la ley de transferencia de escuelas a las provincias y la Ley Federal de Educación

(concentradas entre 1991 y 1997) y cinco reclamaban la instauración de una paritaria nacional (concentradas entre 1991 y 1993) (Gindin 2006). Por su parte, entre las autoridades nacionales y provinciales entrevistadas en el período, las demandas identificadas con mayor frecuencia fueron por el incremento salarial y por el establecimiento de paritarias nacionales<sup>177</sup>.

En febrero de 2005, el Poder Ejecutivo aplicó el “Régimen Especial Previsional para el Personal Docente” establecido en la ley 24016/1991 y dejada sin efecto en 1994 (ver decreto 137/2005). La ley, aplicada para los docentes del nivel primario, medio y superior no universitario de aquellas provincias que hubieran transferido sus cajas jubilatorias a la órbita nacional, estableció para las jubilaciones ordinarias o por invalidez el 82% del salario al momento del cese<sup>178</sup> (Morduchowicz y Arango 2007). Asimismo, en setiembre de 2005 se promulgó la Ley de Educación Técnico Profesional N° 25.068.

En mayo del mismo año, CTERA convocó al primer paro nacional docente para presionar al Gobierno nacional en la aprobación de una ley de financiamiento educativo y una nueva ley de educación (La Nación 2005, El Litoral 2005). El paro se acompañó por una marcha y concentración al Congreso de la Nación (SUTEBA 2016, 139-143). CTERA organizó en setiembre una “Campaña Nacional por una Ley de Financiamiento Educativo” para alcanzar un salario docente unificado a nivel nacional (SUTEBA 2016, 143). Las características de la ley propuesta se especificaban en el Documento Final del III Congreso Educativo Nacional de la CTERA, realizado a fines del mismo mes (CTERA 2005, 20).

---

<sup>177</sup> Ver entrevistas con Ministro AR, Ministro CABA1, Ministro CABA2, Ministro CABA3, Autoridad CABA1; Legisladora CABA; Ministro BA1; Ministro BA2.

<sup>178</sup> “Nosotros en el 2005, la CTERA firmó un acuerdo que tiene que ver con el régimen jubilatorio docente, muy valioso, que justamente es una de las cosas que este gobierno está queriendo abolir y por lo cual vamos pasado mañana a un paro nacional docente, porque es uno de los logros más importantes de los trabajadores que permite no solo a los trabajadores que se jubilan jubilarse con el 82% móvil del salario en actividad, sino que permite a los jóvenes acceder a los cargos y titularizar mucho antes de lo que ocurría antes del 2005, y a los docentes de edad intermedia ascender más rápidamente a los puestos directivos” (Entrevista a Sindicalista UTE1)

Asimismo, se pedía una “Nueva Ley de Convenciones Colectivas para el sector Docente” (CTERA 2005, 22). CTERA elaboró en 2005 un cuadernillo para formar delegados de base titulado “Paritaria: conquista y derechos de los trabajadores” (Vázquez 2005). En la misma, el Secretario General argumentaba la importancia de demandar la paritaria nacional en esa coyuntura histórica particular:

Estamos en un proceso en el que luchar por la posibilidad de volver a tener al Estado Nacional como co-garante del financiamiento de la educación, nos habilita a volver a discutir un salario unificado a nivel nacional. (...) Una paritaria nacional antes de esta unificación entorno al financiamiento hubiera sido más una expresión de voluntarismo que una práctica real para discutir condicione laborales y salariales dignas. Estamos en un momento de la pelea en el que quizá podamos hacer necesario la existencia de la paritaria nacional (Yasky 2005, 11).

En diciembre del mismo año, el gobierno sancionó la Ley de Financiamiento Educativo (LFE) N° 26.075, que establecía que el presupuesto destinado a la educación por parte del estado nacional y las provincias debía incrementarse progresivamente (4,7% en 2006, 5% en 2007, 5,3% en 2008 y 5,6% en 2009), para alcanzar la meta del 6% del Producto Bruto Interno a partir del año 2010. Establecía en sus artículos 4° y 5° que el esfuerzo de inversión adicional se compondría en un 40% por el Estado Nacional y en un 60% por las provincias, correspondiéndole a las provincias mejorar las remuneraciones docentes, jerarquizar su carrera y garantizar su capacitación (Farenzena et. al. 2018).

Para asegurar el pago de los salarios docentes, el artículo noveno de la LFE creó un Programa de Compensación Salarial Docente para que el Poder Ejecutivo contribuyera a compensar las desigualdades en el salario inicial en aquellas provincias en que, a pesar del esfuerzo fiscal realizado, no se alcanzara el mínimo negociado nacionalmente (Perazza 2014; Dirié y Pascual 2017).

Además, el artículo 10, junto al Decreto N° 457 que en 2007 lo reglamentaría, estableció la fijación anual de una paritaria nacional en la que participarían representantes del Ministerio de Educación Nacional (MEN), los gobiernos provinciales, representados en el CFE, y los

sindicatos docentes con representación nacional<sup>179</sup>. Esta establecía un piso salarial para todos los docentes públicos correspondiente a un “cargo testigo”, un cargo de jornada simple al inicio de su carrera (20 horas para los maestros y 15 horas cátedra para los docentes de secundaria). A partir de este mínimo, cada provincia debía discutir con los sindicatos locales el salario de cada jurisdicción.

En octubre de 2007, CTERA solicitó formalmente al Ministerio de Trabajo que convocara paritarias nacionales y en diciembre se constituyó oficialmente el ámbito paritario nacional. A partir de 2008, cuando se convocó la primera, estas pasaron a repercutir de dos maneras en las remuneraciones de los docentes. Por un lado, el salario mínimo influyó en aquellas provincias con menores recursos, y por el otro, el porcentaje de aumento establecido en la paritaria nacional constituyó un parámetro utilizado por los sindicatos para negociar los salarios provinciales (Perazza 2014). Así lo expresaba en entrevista un Ministro de Educación provincial:

Porque la paritaria nacional docente se transformó en un número que nos presionaba a todos. Porque si yo te pagaba 9000 pesos y arreglábamos el próximo piso en 20% más, entonces los docentes de mi provincia, que no ganaban 9000, ponele que ganaban 12, también me pedían el 20 (Ministro BA1).

Como sostiene Claus (2017), con el transcurso de los años las paritarias se fueron focalizando en el establecimiento del salario mínimo y en los aportes del FONID y el Programa Nacional de Compensación Salarial (PNCSD), más que en otros aspectos relativos a las condiciones de trabajo docentes y de materia educativa. Este foco en el aspecto salarial es resaltado por distintas autoridades entrevistadas<sup>180</sup>:

Más allá de eso, fue poco lo que discutía la paritaria nacional (...) pero la verdad que la paritaria era tan trabajosa que se votaba el salario. (...) Pero digo, no había una gran discusión. Nunca se llegaba a una discusión profunda, estructura del sistema. ¿Por qué? Porque había otras urgencias, porque siempre estás peleando, en el fondo lo que siempre estas peleando es cuánto hay de inflación y cuanto es el valor de los otros salarios, ¿viste? (Ministro BA1).

---

<sup>179</sup> Durante el período 2003 - 2015 participaron cinco representantes de CTERA y uno de UDA, AMET, SADOP y CEA (Perazza 2014).

<sup>180</sup> (ver entrevista Ministro AR, Ministro BA1, Autoridad CABA1)

Cuando se discute paritaria se discute plata y alguna que otra cuestión de condiciones laborales, muy poco de lo pedagógico. (Autoridad CABA1).

La promulgación de una nueva LEN también era una demanda de la CTERA desde los años 90. Ya en 1997, CTERA había organizado tres paros nacionales para derogar la Ley Federal de Educación (Gindin 2006, 118) y demandaba una nueva ley entre sus propuestas (CTERA 1997). En el segundo congreso de 1999, se especificaba que la nueva ley debía ser elaborada de manera participativa con las organizaciones gremiales, debía incrementar la obligatoriedad educativa a 14 años y reestablecer los niveles educativos a siete años de educación primaria y cinco o seis de educación secundaria (CTERA 1999, 10-12). Esta demanda la volvía a manifestar el Secretario General en el informe político del LXXIX Congreso Ordinario de CTERA del 2004 (Gindin 2006, 235) y se volvía a sostener en el tercer congreso del año 2005 (CTERA 2005, 16-20).

En consonancia con ello, en mayo del 2006 Kirchner firmó un decreto para organizar una consulta nacional entorno a una nueva ley de educación y Yasky participaría como orador en la casa de gobierno para convocar al debate de la nueva ley (SUTEBA 2016, 149). La misma se procesó a través de distintas instancias de debates y consultas. Primeramente, se establecieron consultas con expertos, sindicatos, docentes, asociaciones de padres, etc. a partir de un documento elaborado por el MEN. Luego, a partir del anteproyecto de ley redactado, se realizó una segunda etapa de consultas para, finalmente, discutirla en el Congreso Nacional entre los bloques de partidos (Palamidessi 2007; Tedesco 2007). La nueva LEN fue aprobada, luego de una corta sesión parlamentaria, con la activa participación en las gradas y en las puertas del Congreso de la dirigencia sindical de CTERA (SUTEBA 2016, 154-155).

Cuando el presidente promulgó la LEN, el Ministro Filmus estuvo acompañado de Hugo Yasky y Francisco Nenna, representantes de CTERA y de UTE, su unidad de base en la Ciudad de Buenos Aires. En su discurso, Yasky calificó su promulgación como un hecho histórico,

evidenciando el apoyo que tenía por parte del movimiento sindical docente. Años más tarde

Sonia Alesso, Secretaria General de CTERA (2014-presente) señalaba:

“Hay hitos y hechos fundamentales en los últimos años que demuestran haber alcanzado dicho objetivo, que se ve plasmado en la aprobación de una Ley Nacional de Financiamiento Educativo junto a la derogación de la Ley Federal y la creación de una nueva Ley de Educación Nacional. Estas leyes reflejan, en gran medida, la concreción de todo un proceso de lucha, de resistencia y de proposición que emprendió CTERA, con total decisión, desde el histórico ayuno de la Carpa Blanca, poniendo en debate público la necesidad perentoria de que el Estado Nacional volviera a responsabilizarse de la educación e invirtiera sustancialmente en todo el sistema” (Alesso 2016, 1).

Respondiendo a las principales demandas de CTERA (CTERA 1999, 8-12), la LEN ampliaba la obligatoriedad educativa a 13 años<sup>181</sup>, incluyendo al último año de la educación inicial y la educación secundaria superior, y reestablecía la estructura curricular previa a la Ley Federal de Educación, eliminando el EGB y el bachillerato polimodal. A partir de allí, el CFE regularía a través de resoluciones las reformas curriculares correspondientes a la nueva norma, que le otorgaría un carácter de unidad entre las distintas provincias (ver art. 32 inc. a de la LEN).

Específicamente en relación al régimen de contratación docente, la ley establecía en su artículo 32:

El Consejo Federal de Educación fijará las disposiciones necesarias para que las distintas jurisdicciones garanticen: d) La discusión en convenciones colectivas de trabajo de mecanismos de concentración de horas cátedra o cargos de los/as profesores/as, con el objeto de constituir equipos docentes más estables en cada institución.

Sin embargo, el artículo nunca se llegó a implementar. Consultado al respecto, un Ministro de Educación de la época señalaba que la temática estuvo en la agenda en el período, pero no llegó a implementarse. Para él, esto responde a que, aunque en teoría las distintas partes concuerden - Gobierno y sindicatos docentes - llevarlo a la práctica conlleva una complejidad mucho mayor, por tener que garantizar un estadio superior para todos los docentes. En sus palabras:

“El título estamos de acuerdo con que deberíamos dejar atrás el profesor taxi, estamos de acuerdo en que deberíamos avanzar en la concentración, el cómo, en qué condiciones, está verde todavía, no está desarrollado. En esa discusión pueden aparecer problemas, dificultades. Debe ser un estado que sea

---

<sup>181</sup> En 2015 se promulgó la Ley N° 27.045 que amplió la obligatoriedad desde los 4 años, alcanzándose los 14 años de educación obligatoria que demandaba CTERA ya en 1999.



claramente mejor que el anterior, si no, el cambio ahí no es muy atrapante cuando te genera una serie de incertezas” (Entrevista a Ministro AR).

Especialmente, sobre el régimen de contratación docente, la entonces Secretaria de Educación de CTERA, Stella Maldonado, mencionaba en el discurso inaugural del Tercer Congreso Educativo de 2005 que, entre las condiciones dignas de trabajo de los docentes, existía la necesidad de contar con puestos de trabajo que tuvieran “la posibilidad de tener horas pagas, no solo frente a los alumnos, sino también para planificar, para construir el hecho educativo que es siempre un hecho colectivo” (CTERA 2005, 2). Asimismo, en el cuerpo del documento, se retomaba la importancia de definir en el ámbito de la paritaria “nuevos puestos de trabajo, tiempos y espacios institucionales para el trabajo colectivo de planificación, ejecución y evaluación de la tarea, y la prevención de riesgos” (CTERA 2005, 9). Sin embargo, no se lo explicitaba entre las propuestas, donde sí aparecían otras medidas como la nueva Ley de Educación, la LFE, el convenio colectivo de trabajo, etc.

De lo anterior es posible entrever, en primer lugar, que la reformulación del régimen de contratación aparecía entre las demandas de CTERA, pero no entre las principales o prioritarias. En segundo lugar, que la demanda se enfocaba en la dimensión de la jornada laboral, pero no en la concentración del trabajo docente. Y en tercer lugar que, a pesar de destacar la importancia de incluir el trabajo extra-aula en la jornada, no se llega a elaborar una propuesta que contemple proporciones específicas, es decir, qué porcentaje de esa jornada debería reservarse al trabajo frente a alumnos y cuál al trabajo extra-aula.

Sobre el primer aspecto, distintos testimonios recabados entre dirigentes de CTERA o de sus sindicatos provinciales de base coinciden en que desde la Confederación existieron otras demandas que se priorizaron en el período antes que la del profesor por cargo<sup>182</sup>:

---

<sup>182</sup> Ver también entrevista a Dirigente UTE1 y Dirigente SUTEBAl

“En Argentina, muchos chicos no iban siquiera a una escuela secundaria, entonces, se priorizó mucho en la construcción de escuelas, en la universalización, que haya nuevos profesores, que se garantice eso, ahí iba canalizada la inversión. Entonces, por ahí se priorizó más que nada ese derecho que el tema del profesor por cargo, a pesar de que no dejaban de ser reclamos en cada una de las provincias con los gobiernos provinciales.” (Dirigente CTERA).

Al respecto, cuando se le consultó al Ministro de Educación si la temática del régimen de contratación docente se encontraba entre las reivindicaciones del sindicalismo en el período, señalaba que no: “Te lo resumo. Es un tema de interés, no es un tema de primera necesidad en general.” Asimismo, agregaba que no había existido una demanda al respecto, lo que llevó a que la temática fuera perdiendo protagonismo en la agenda:

“Se hicieron otras cosas y estas que no son tan sentidas en términos reivindicativos del lado de los gremios y del lado del Estado son difíciles y arduas de implementar, porque tenés que hacer una ingeniería con 24 jurisdicciones, entonces son cosas que van quedando atrás. (...) cuando hay cosas que no se piden, entonces van quedando relegadas para después y después fue después, no se hicieron.” (Ministro AR).

La falta de una demanda prioritaria de CTERA para modificar el régimen de contratación y la existencia de una demanda secundaria, pero centrada en la regulación de la jornada y no de la concentración docente, sugerirían que el artículo 32 inciso d de la LEN referido a la concentración del trabajo docente tiene su origen en los técnicos-expertos del Poder Ejecutivo y no como respuesta a una demanda sindical<sup>183</sup>.

De hecho, con la victoria del FPV en 2007, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner designó como Ministro de Educación, en diciembre de 2007, a Juan Carlos Tedesco, quien había sido Secretario de Educación de la gestión de Filmus. En octubre de 2008, el MEN elaboró el “Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en la Argentina” en el que, luego de identificar la fragmentación del trabajo docente en el nivel secundario como uno de los principales problemas del nivel (MEN 2008, 125), analizaba el régimen de contratación docente y destacaba la necesidad de reformularlo y tender hacia el profesor por cargo, contemplando ambas dimensiones, concentración horaria y jornada laboral:

La reformulación de la organización laboral de los docentes constituye un punto de la agenda de la paritaria nacional, en el marco de lo previsto en el art. 10 de la Ley 26.075 y debería convertirse también en parte de la agenda de reformulación de los presupuestos provinciales si se quiere hablar de las bases para una carrera docente y demás condiciones para el desarrollo del trabajo docente. (...) **Se propone analizar la pertinencia de recuperar algunas experiencias como la del profesor designado por cargo, según las cuales la unidad de trabajo la constituye el cargo equivalente a 12, 18, 24, 30 o 36 horas y la existencia de horas de clase curriculares al frente de alumnos y de extraclase según las necesidades de la institución.** (...) En vista de que esta estrategia es de difícil implementación en el corto plazo, **se puede avanzar en una primera etapa hacia la concentración horaria para, progresivamente, proyectar la implementación de las transformaciones sostenidas en este punto. Estas propuestas, en cualquier caso, requieren de consensos, al modificar condiciones institucionales y laborales y, a su vez, de planeamiento presupuestario, al involucrar recursos.** En tal sentido, lo que debe primar es el objetivo de que los docentes permanezcan más tiempo en la institución, en pos de promover un mayor compromiso y tiempos para la tarea docente.” (MEN 2008, resaltado propio).

En el documento, se estableció que este aspecto debería ser discutido en el marco de la paritaria nacional y en los presupuestos provinciales. Sin embargo, al analizar las actas paritarias nacionales del período, no aparece problematizado el régimen de contratación, y tampoco fue contemplado explícitamente en la Ley de Financiamiento Educativo ni en su reglamentación.

Luego de elaborado, el CFE acordó en 2009 una serie de Resoluciones tendientes a reformar la educación secundaria que incluyeron parcialmente esta temática, aunque con menos fuerza que el documento del Poder Ejecutivo. La N°84 de octubre de 2009, cuando ya Tedesco había renunciado al MEN y había sido reemplazado por Alberto Sileoni, aprobó el documento “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria”. El mismo estableció cuatro ofertas educativas en la Educación Secundaria (art.5), fijó un plazo de 2 años para que los planes de estudio de las escuelas secundarias públicas contaran con un mínimo de 25 horas reloj semanales (art.8), fijó un mínimo de horas para el campo de formación general y común y el campo de formación específica del nivel y dispuso marcos de referencia curricular federales para las diferentes orientaciones. Asimismo, fijó también un plazo máximo de tres años para redefinir régimen académico (art.9).

Frente al régimen de contratación docente, el documento reconoce la necesidad de “modificar las condiciones estructurales que producen la fragmentación actual del trabajo docente,

propiciando otras condiciones para la trayectoria laboral, que trascienda el aula y el propio espacio disciplinar” (Res. CFE 84/09, 29). Específicamente, declara:

Acordar federalmente medidas de corto, mediano y largo plazo para el pasaje de un puesto de trabajo apoyado en asignación de horas institucionales para las nuevas funciones que se establezcan, mecanismos de concentración horaria con mayor estabilidad y progresivamente avanzar hacia un puesto de trabajo por cargo con diferentes tipos de dedicación horaria que posibilite el ejercicio de la enseñanza, de otras funciones que se acuerden y la participación en el gobierno institucional. (Res. CFE 84/09, 30).

Sin embargo, a diferencia de los plazos acordados para modificar la estructura curricular del nivel, no se acordaron medidas nacionales, directivas, ni plazos concretos para que las provincias promovieran la concentración horaria ni modificaran el régimen de contratación. Dos factores - en los que se pone el foco en el próximo apartado de este capítulo - conspiran para que los gobiernos provinciales impulsen una política de este tipo, por un lado, el presupuestal, ya que es un cambio muy costoso para las provincias, y por el otro, por el potencial conflicto que podría generar a nivel de los colectivos docentes. Ello probablemente explique por qué una medida que se expresaba más claramente en un documento producido por el Poder Ejecutivo (MEN 2008), pierda fuerza en un documento emanado del CFE (Res. 84/2009).

Una Resolución posterior del CFE, la N°88 de noviembre de 2009, estableció la creación de Planes de Mejora Institucional (PMI) entre las escuelas secundarias y las jurisdicciones. A través de los mismos, se estableció una transferencia de fondos federales a las provincias para financiar horas institucionales a ser designadas en algunas escuelas y, dentro de ellas, a algunos docentes seleccionados por la dirección escolar. Estas se otorgaban para la realización de determinadas tareas extra-aula estipuladas en el proyecto institucional presentado por la escuela, como la realización de tutorías o clases de apoyo (Montesinos y Schoo 2014). Pero solo una minoría de docentes podía incorporar esas horas a su jornada, solo quienes pertenecieran a las escuelas seleccionadas por los Ministerios provinciales y, a su vez, fueran elegidos por el director.

Los PMI tuvieron su antecedente en el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), creados en el año 2000 bajo la gestión de Filmus en la Secretaría de Educación y fueron implementados a nivel nacional bajo la gestión de Sileoni, también ex Ministro de Educación de la Ciudad. Asimismo, diversos entrevistados, tanto desde el Gobierno como desde la esfera sindical, afirman que CTERA y sus unidades de base demandaban horas institucionales docentes<sup>184</sup>. Los PMI podrían constituir una respuesta a esta demanda, pero de tipo parcial. Ya que, tanto cuando el plan se implementaba en la Ciudad<sup>185</sup> como a nivel nacional, diversos dirigentes sindicales señalan que se trataba de “horas en negro”:

Porque el PMI era un fondo que venía de Nación que se depositaba en la cuenta de la escuela donde el director definía qué hacer con ese presupuesto que le depositaban (...) Eso, si lo pensamos en el puesto de trabajo es trabajo en negro, es trabajo que no tiene ninguna condición de características de puesto de trabajo. Nosotros cuando hablamos de horas institucionales no hablamos de pagarte dos pesos para que vos me des una clase particular, hablamos de horas institucionales que son parte de tu puesto de trabajo, que son de la escuela, son parte de mi puesto de trabajo. (Sindicalista SUTEBA1)

Resulta pertinente señalar que, si bien distintos entrevistados concordaron en que CTERA demandaba horas institucionales, nunca se menciona qué porcentaje de la jornada laboral total debería ser compuesto por estas horas institucionales o extra-aula. Asimismo, el Ministro de Educación Nacional consultado no tenía claridad al respecto a esta demanda. Consultado, el Ministro interpreta que la demanda planteada era trabajar una jornada de tiempo parcial que remunerara, de manera implícita, el trabajo extra-aula:

E: ¿Y no era una demanda tampoco el pago de lo que son las horas extra-aula o institucionales?

M: No, no. Al revés, cuando el docente. Vuelvo al argumento anterior, cuando alguien decía “bueno muchachos, pero ustedes quieren ganar 10 lucas trabajando 4 horas”, entonces ellos te decían “No, no son 4 horas porque hay un trabajo no visto que debe ser pagado que es un trabajo de planificación, de articulación”, o sea que ese salario para ellos satisfacía esas tareas que en general una buena parte de la sociedad las pierde de vista. (Entrevista a Ministro AR).

---

<sup>184</sup> “La CTERA siempre pedía horas, le llamaban institucional” (Sindicalista UTE2). Ver también entrevista con Sindicalista SUTEBA1 y Ministro CABA3.

<sup>185</sup> “Nosotros lo hicimos antes (*al PMI*) pero, sí. Esas horas eran horas en negro, entonces si pedían que no fueran en negro, lo cual estaba bien” (Ministro CABA1); ver también entrevista a Sindicalista UTE2.

Sobre este punto, el Ministro cuestiona la factibilidad económica de esta demanda, que implicaría el cobro de una jornada de 40 horas semanales, por 20 horas de trabajo extra aula, por lo tanto, una jornada total compuesta en un 50% de horas aula y en otro 50% de extra aula, así como la legitimidad o justicia de la misma en relación con otros sectores de trabajadores no docentes:

“Tenés que empezar a trabajar con las provincias con el límite de horas. El límite de horas no puede ser un límite que te haga perder dinero. Te dicen *“bueno, pero si un docente trabaja 70 horas semanales es porque no le alcanza, estaríamos absolutamente de acuerdo en trabajar la mitad pero que nos paguen igual”*. Es difícil, ¿viste? eso es difícil. Nosotros cuando tuvimos mil discusiones con los gremios, discutimos el salario básico con los gremios, salario básico para el que recién empieza (...) que trabaja 4 horas. Con lo cual, el horario de trabajo del resto de los trabajadores es ocho, son el doble, digamos, allí hay una discusión. Un docente dice *“bueno, nuestras jornadas son de cuatro, nosotros debiéramos con cuatro horas de trabajo llegar a vivir satisfactoriamente bien”*. Hoy en la Argentina, para eso, no sé si en el mundo, la posibilidad de que alguien tenga un salario absolutamente digno trabajando una jornada que para otros trabajadores es la mitad. (Entrevista a Ministro AR).

La falta de claridad en la demanda sindical de modificar la jornada docente, que no explicita los porcentajes frente a aula y extra aula, y la interpretación desde el Gobierno de que la misma responde al cobro de un 50% de la jornada como extra aula reflejan una debilidad de CTERA a la hora de definir el problema del régimen de contratación, encuadrarlo, para legitimar y obtener adhesiones a la propuesta, y formular una solución programática factible, que prescriba un curso de acción particular.

En diciembre del 2011, Cristina Fernández fue reelecta como Presidenta de la República. Sin embargo, durante este segundo período, los vínculos con CTERA no fueron tan buenos. Las tensiones acompañaron el proceso de desaceleración del crecimiento económico, el deterioro de la situación fiscal y el incremento de la inflación (BID 2016). Durante los años siguientes, el cierre de las paritarias constituiría fuente de conflictos con los gremios docentes.

El conflicto de 2012 estuvo además marcado por las declaraciones de la Presidenta a comienzos de año que, al no llegar a un acuerdo salarial con los gremios y ante la dificultad por tratar con

los gremios en paritarias el problema del ausentismo docente, manifestaba en el discurso de apertura de las sesiones parlamentarias:

“El salario docente desde el año 2003 a la fecha ha tenido un aumento, una evolución del 651 por ciento, del salario testigo estoy hablando, “testigo”. Yo creo que vamos a tener que rediscutir muchas cosas. (...) El promedio de ausentismo, es decir de cargos docentes que se requieren cuando el docente titular o el mismo suplente por equis motivo no va, el promedio nacional es 24,18 por ciento de ausentismo. Un cuarto de la masa salarial que se paga en la República Argentina en materia de docentes se paga 2 veces. ¿Se entiende? Porque le estoy pagando al que está en el cargo y al suplente y al que tiene el cargo que está por alguna una situación no presente frente al aula o no dando las horas cátedra. En algunas provincias alcanza valores preocupantes. (...) No digo que sea la panacea, no digo que estén perfectos, pero para trabajadores que gozan de estabilidad frente al resto de los trabajadores por ejemplo, que cuando no anda la fábrica se le cierran la persiana y los echan; por el tiempo que también tienen, 4 horas frente a la jornada laboral obligatoria de 8 horas para cualquier trabajador, frente a la suerte también -porque siempre fue así y está bien que sea así- de 3 meses de vacaciones frente a trabajadores que tienen vacaciones mucho más reducidas.” Discurso Cristina Fernández de Kirchner, marzo de 2012 (CFK Argentina 2012).

Este problema ya era manifestado por el Ministro de Educación nacional y por diversos Ministros provinciales (Palacios 2010). Es posible asociarlo a la sobrecarga laboral y los problemas de salud ocupacional docente, como al régimen de contratación, que estimula la figura del “profesor taxi” criticada por los gremios, y a *reglas complementarias* al régimen de contratación (el régimen de licencias docentes, los sistemas de control de las licencias y el límite máximo de acumulación de horas). Al respecto, sobre la posibilidad de realizar un pasaje de profesor cátedra a profesor por cargo, el Ministro de Educación manifestaba que este debería ser acompañado por medidas que disminuyeran el ausentismo:

“La conversión habría que hacerla con un procedimiento que acompañe salud docente, condiciones laborales, manejo de la voz. Digo, también trabajar la concentración horaria y junto con ello trabajar y abatir o bajar el ausentismo de los docentes (...) A los gremios no les gusta hablar de ausentismo docente, tienen razón. Te dicen *bueno, nosotros no apañamos al docente faltador (...)* Si yo pido médico y no viene, si es lo mismo ir o no ir, si no hay controles, entonces, después no me digas que hay docentes faltadores y me adjudiques la responsabilidad a mí como organización gremial” (Entrevista a Ministro AR)

Para lidiar con esta cuestión, el Ministerio de Educación impulsó la creación en 2012 de una “Comisión de Prevención de la Salud Laboral Docente y Seguimiento del Ausentismo” (MEN 2012) en la órbita del CFE que analizaría la cuestión del ausentismo considerando sus múltiples causas. Sobre esta cuestión existía consenso entre los distintos gobernadores nacionales, pero no con los sindicatos, y no se llegaron a implementar medidas nacionales.

Más allá de ello, el discurso presidencial de Cristina Fernández y su mención a las 4 horas de trabajo diario y los tres meses de vacaciones generaron un profundo malestar en el sector docente que se sumó al relativo al cierre de la paritaria docente de 2012. Después del paro de 2005, cuando CTERA presionaba por la promulgación de la LFE, la Confederación, junto a los otros cuatro gremios nacionales, convocaron al segundo paro general docente en un gobierno del FPV. Al año siguiente, nuevamente se repitió el conflicto por el cierre de paritarias y se volvió a convocar al paro (CETYD 2017). Desde 2008, estas fueron las únicas veces en que las paritarias docentes se cerraron unilateralmente en el período. A comienzos del 2014 volvieron a haber tensiones y un se convocó un nuevo paro, pero ambas partes alcanzaron un acuerdo (La Política Online 2014, SUTEBA 2014).

A pesar del distanciamiento, los vínculos entre CTERA y el gobierno continuaron siendo positivos, así lo demuestran las declaraciones de ambas partes luego de finalizado el período 2003-2015. Tanto desde el Gobierno como desde la esfera sindical, se mencionó en entrevistas la intención de trabajar en un convenio colectivo de trabajo con los docentes de educación obligatoria, similar al establecido en 2014 para los docentes universitarios (CONADU 2014), que regulara diversos aspectos de las condiciones laborales docentes, como el régimen de contratación. Ambas partes concuerdan en que esto comenzó a discutirse a finales del período, pero no llegó a llevarse a cabo (ver entrevista Ministro AR, Dirigente CTERA).

Asimismo, en noviembre de 2015, días después de la primera vuelta presidencial, la diputada del FPV (2007-2015) y ex Directora General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (2005-2007), Adriana Puiggrós, presentó un proyecto de “Ley de Financiamiento Educativo” para incrementar el presupuesto educativo del 6% del PBI al 8%, al que se le adicionaría un 2% más para la educación superior y el desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. Dicho proyecto establecía en su art. 2 num. L que la inversión se destinaría, entre



otras cosas, para “Asegurar la designación de los docentes por cargo/escuela en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional que incluya el desempeño frente a alumnos, actividades de índole institucional y acciones de apoyo a la enseñanza y al aprendizaje.” (Exp. 5793-D-2015).

El proyecto fue presentado por diputados del FPV con el apoyo de CTERA (Alesso 2016, 13) y la Confederación publicó en marzo de 2016 un número de la Serie “Pedagogía y Políticas Educativas” dedicada expresamente a este tema. En la misma, el pasaje de horas cátedra a cargos es expresado en distintas ocasiones (Alesso 2016, 5, 15, 27). La demanda sindical esta vez sí incluía los componentes de concentración y de jornada docente, y no solamente de jornada docente, aunque, nuevamente, no especificaba un porcentaje de horas frente a alumnos y un porcentaje de horas extra-aula.

Sin embargo, las condiciones políticas y económicas ya no eran las mismas. Desde el 22 de noviembre se encontraba a la cabeza del Poder Ejecutivo Mauricio Macri, del partido de centro derecha Propuesta Republicana (PRO), y las condiciones macroeconómicas del país se habían modificado. Asimismo, si bien fueron diputados del FPV quienes presentaron el proyecto, este no provino del Poder Ejecutivo del mismo partido y, por lo tanto, carecía de fuerza. De hecho, ni el entonces Ministro de Educación Nacional ni el Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires durante los períodos previo (2001-2005) y posterior (2007 - 2011) a los de la propia Puiggrós en la Dirección, ambos del FPV, mencionaron este proyecto en entrevista<sup>186</sup>. Tanto el *timing* de su presentación como la falta de relevancia en la agenda política del gobierno dan cuenta de la jerarquía de la temática en la agenda parlamentaria.

---

<sup>186</sup> E: ¿Y en la legislatura tampoco había proyectos de ese tipo en relación al cargo?

J: No, no... Puede ser que hubiese alguno, pero nunca fue... Todos estamos de acuerdo con eso, pero nadie se sienta a agarrar el lápiz... (Entrevista a Ministro BA1).

## **¿Por qué no se modificó el régimen de contratación durante los tres gobiernos del Frente Para la Victoria (2003-2015)?**

Como se pudo observar, durante el período de análisis existió un fuerte vínculo entre el FPV en el gobierno y la CTERA, liderada por la Lista Celeste. Este tiene un componente estructural, al ser el partido justicialista un partido que tradicionalmente posee en los sindicatos su principal base electoral (Murillo 2000). Asimismo, en el período 2003-2015, los gobiernos del FPV implementaron políticas favorables a las organizaciones de trabajadores, reactivando la negociación colectiva, incrementando los salarios y realizando reformas laborales favorables a sus intereses (Etchemendy y Garay 2011; Sénen González 2011; Cook y Bazler 2013).

Pero, además, el vínculo fue más estrecho con la dirección de la CTERA, la Lista Celeste, ya que, si bien su dirigencia se identificó más en sus orígenes con el radicalismo y el socialismo, desde fines de los 80 se identificaba más con el peronismo de izquierda, promoviendo una relación de confianza y apoyo entre ambas organizaciones. En efecto, aunque entre 2011 y 2015 algunos sectores del sindicalismo se alejaron del Gobierno, como la CGT o la CTA Autónoma (Gallego Díaz 2011, Retamozo y Morris 2015), la “CTA de los Trabajadores” conducida por Yasky y con CTERA como principal base, se mantuvo aliada hasta el fin del período.

Este vínculo, identificado por todos los entrevistados y reflejado en los discursos de los dirigentes de CTERA y en las declaraciones del Ministro de Educación de la época, no fue solamente estratégico, sino que se basaba en una coincidencia programática, posturas compartidas sobre el papel del Estado Nacional en la política educativa, el peso de la inclusión educativa, los salarios docentes y el reconocimiento de los sindicatos como representantes legítimos de los trabajadores de la educación. Asimismo, la filiación partidaria de la dirigencia de la Lista Celeste, reflejada expresamente en la elección de Hugo Yasky como diputado nacional por el Frente Para Todos en 2017, da cuenta de esta sintonía (Doglio et. al. 2004).

La misma se tradujo en la implementación de políticas que reflejaban las principales demandas sindicales en materia educativa: un incremento del presupuesto educativo y el salario docente, un salario mínimo nacional, la instauración de una paritaria nacional y el consiguiente incremento de su participación en la elaboración de las políticas, la implementación de una nueva ley de educación nacional y la implementación de políticas inclusivas. Esta consonancia entre sindicatos y gobiernos de izquierda ante políticas educativas de acceso ha sido destacada por la literatura (Corrales 1998; Grindle 2004).

Sin embargo, si bien el régimen de contratación apareció en la agenda pública, su modificación no llegó a ser impulsada por ningún actor, ni el gubernamental ni el sindical.

Al respecto, CTERA no ubicó a la modificación del régimen de contratación en un lugar prioritario en su agenda en el período de análisis, como reconocen diversos actores sindicales y gubernamentales entrevistados (ver en Apéndices Tabla 22, hip. 1). Esto no implica que no tuviera una postura oficial al respecto. Como demuestran los documentos sindicales y los sindicalistas entrevistados, el sindicato criticaba hace años la figura del “profesor taxi”, que debe acumular horas de trabajo y rotar en diversos centros educativos, y el no reconocimiento de la jornada laboral docente como una jornada que integre trabajo frente a aula y extra aula y su dirigencia se manifestó a favor de la figura del profesor por cargo. No obstante, no llegó a plantear una propuesta de reforma concreta del régimen de contratación docente, ni tampoco de una reforma parcial que involucre una de las dos dimensiones del cargo, la concentración o la jornada. Entre ambas, es más clara la posición relativa a la modificación de la jornada, al establecerse en los documentos sindicales la importancia de implementar una jornada que reconozca y remunere el trabajo extra aula. Pero, a diferencia del caso brasileño, no se llegó a plantear una propuesta clara, una solución de política, en términos de Mehta (2011), que reservara un porcentaje específico de trabajo dedicado a estas actividades (ver en Apéndices Tabla 22, hip. 1).

En consecuencia, CTERA ejerció presión sobre el Gobierno nacional para promover su agenda a través de vías de acción directa, como huelgas y manifestaciones, o en instancias de negociación formales, como las paritarias, e informales. Pero los actores sindicales entrevistados reconocen que no fue una demanda nacional priorizada en el período y los gubernamentales manifiestan que no se encontró entre las reivindicaciones a nivel nacional (ver en Apéndices Tabla 22, hip. 2). Sobre ello, el Ministro de Educación del período siguiente, ya bajo el gobierno del Presidente Macri, señalaba que sí le habían demandado el pago de horas de trabajo institucional: “*Eso sí me lo plantearon a mí cuando fui Ministro, por lo cual supongo que lo acarreaban*” (entrevista a Ministro CABA3), pero no en el marco de una reforma de la jornada laboral docente.

Asimismo, CTERA tampoco fue efectivo a la hora de *encuadrar* esta demanda para tornarla políticamente legítima y factible (Campbell 2011). Por un lado, y a diferencia de lo sucedido en el caso brasileño, la misma no se asoció a demandas con fuerte apoyo entre las bases docentes, como la instauración de un salario mínimo nacional, lo cual le restó legitimidad y peso dentro del propio sindicato. Por el otro, tampoco se definió con claridad frente a los actores gubernamentales y a la opinión pública el problema relativo a las condiciones de trabajo docente - debilidad en la *definición del problema* -, no se elaboró una propuesta de reforma de jornada laboral que incluyera un porcentaje de trabajo extra aula dentro de las horas de trabajo total ni se desarrolló una solución programática con un estudio profundo del caso y un plan de financiación de una medida de este tipo - ausencia de *solución programática* clara. En consecuencia, y a diferencia de lo que manifestaban las autoridades brasileñas, las declaraciones de la Presidenta de la Nación y del Ministro de Educación previamente citadas reflejan esta dificultad para entender a la reforma de la jornada laboral docente como un reclamo legítimo. Por último, además de existir coincidencias programáticas entre CTERA y el FPV en materia de política educativa y de haberse efectivamente implementado políticas que respondían a las

demandas de la Confederación, tanto actores gubernamentales como sindicales confirman en sus declaraciones que la presencia de estas demandas fue lo que motivó estos cambios de políticas educativas a nivel nacional. Contrariamente, en relación al cambio en el régimen de contratación docente, el Ministro de Educación Nacional señalaba en entrevista que las cosas que no se piden van quedando relegadas en el tiempo (ver evidencia en Apéndices Tabla 22, hip. 4).

El hecho de que la reforma no haya sido impulsada por el actor sindical no implica que no existieran otros obstáculos para realizarla. De hecho, los entrevistados mencionan tres.

El primero es el obstáculo económico que plantea específicamente la reforma de la jornada laboral docente ya que para implementarla sería necesario realizar una inversión importante.

En palabras de un Ministro de Educación provincial *“Sería maravilloso que los maestros de primaria tuvieran un cargo de 6 horas. Ahora, un cargo de 6 horas con respecto a uno de 4 es un 50% de aumento”* (Ministro BA1). Exceptuando algunas jurisdicciones subnacionales, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, muchas requerirían una transferencia del gobierno nacional para poder llevarla a cabo. Asimismo, sería necesario realizar un plan gradual de implementación ya que no se podría pasar de no pagar el trabajo extra aula a reservarle 1/3 de la jornada total.

Durante los gobiernos del Frente Para la Victoria el gasto público educativo se incrementó en un 44%, pasando de 4,02% en 2003 a 5,78% en 2015 y el salario real docente se incrementó en un 89% respectivamente (en un 31% entre 2005 y 2015) (Rivas 2018). Pero este incremento se concentró principalmente en los dos primeros gobiernos. Ello da cuenta de la disposición del gobierno nacional para incrementar los salarios docentes y la inversión en educación, siempre y cuando tuviera la capacidad fiscal para hacerlo. Por lo tanto, para impulsar un cambio de este tipo, hubiera sido estratégico enmarcarlo con el incremento salarial de los primeros dos períodos de gobierno, asociándolo a la LFE para financiar a aquellas provincias que no pudieran

costearlo, como se realizó en Brasil con la Ley del Piso Salarial o como planteaba el proyecto de ley presentado a fines de 2015 por la diputada Puiggrós (Exp. 5793-D-2015), pero ya en un contexto económico desfavorable.

El segundo obstáculo es el federalismo. Al respecto, algunos entrevistados mencionaron que es una política que debería realizarse a nivel provincial por tratarse de un país federal. Sin embargo, sí se realizaron otras políticas federales como la instauración de la paritaria nacional, el salario mínimo nacional docente o la reforma curricular en el nivel secundario, en la que las Resoluciones del CFE estipularon metas y plazos a nivel provincial para adaptar la currícula a las modificaciones pautadas en la LEN. Sobre este punto, señalan que, en definitiva, el obstáculo relativo al federalismo se vincula principalmente al déficit presupuestal de algunas provincias. También se menciona la potencial resistencia de los gobernadores como actores de veto ante un cambio de este tipo. Sin embargo, al no llegar a plantearse como propuesta de política concreta desde el nivel nacional, los gobernadores no llegaron a oponerse a esta medida:

“M: Ahora, quizás nosotros hubiéramos hecho cosas mucho más avanzadas y tal y después tenés que coincidir con otros 24 Estados (...). Por ahí te dicen que no (...) Entonces tenés una cosa de inmovilismo que te juega en contra.

E: Sí, sí, totalmente. Pero, de cualquier manera, no se llegó capaz a ese momento...

M: No, no, no.” (Entrevista a Ministro AR)

Ahora bien, esta oposición de los gobernadores no tendría como único obstáculo el económico, sino que acarrearía también un obstáculo institucional. Pero no a nivel de reglas electorales o formas de gobierno, sino en relación a *reglas de menor nivel de agregación* (Acuña y Chudnovsky 2013), aquellas que regulan el trabajo de los docentes a nivel subnacional y que en este trabajo se denominan *reglas complementarias*.

“Era un tema evidentemente importante, era un tema que cualquiera se da cuenta que tiene que formar parte de la organización de la escuela secundaria que viene, y es un tema que cuesta meterse porque es un cambio institucional muy profundo y exige un acompañamiento presupuestario de la Nación.” (Entrevista a Ministro AR).

En relación a este cambio institucional, profundizaba el entrevistado: “*Ahí tenés que cambiar la organización institucional de la escuela, tenés que cambiar todo lo que tenga que ver con controles médicos y salud de los docentes*”. Dicho cambio institucional también podría acarrear un potencial conflicto con los sindicatos docentes a nivel provincial y una consiguiente resistencia de los gobernadores para evitarlo:

(...) Los docentes están en cualquier esquina de las 24 provincias, no hay institución más representativa, cuando se ponen a gritar, gritan y se escucha. Entonces, eso también conspira para realizar esas transformaciones. Porque si te dicen “bueno, mirá, vamos a transformar las horas en cargo, pero puede haber algún ruido, (*responderían los gobernadores*) “no, no me traigas quilombos”. (Entrevista a Ministro AR)

Sobre este punto se expresaba una autoridad provincial:

“Vos podés pensar un régimen de profesor por cargo en una escuela secundaria, punto. Ahora, pensar un régimen de profesor por cargo en una escuela secundaria obligatoria, que respeta los derechos laborales y atiende las historias institucionales eso es otra cosa.” (Entrevista a Autoridad BA1)

La pregunta que surge es, si efectivamente el pasaje de horas cátedra a cargo beneficiara a todos los docentes, ¿por qué realizarlo acarrearía problemas, justamente, con las bases docentes? Este aspecto y otros son analizados a continuación, donde se intenta comprender por qué la demanda por el cambio de régimen de contratación no llegó a ser prioritaria para la CTERA en el período de estudio.

## **Las preferencias de CTERA frente al cambio de régimen de contratación**

Como se señaló hasta aquí, CTERA planteaba en sus reivindicaciones la importancia de reconocer e incorporar en la jornada laboral docente las horas de trabajo institucional y terminar con la figura del *profesor taxi*. Sin embargo, esta preferencia no llegó a ser priorizada dentro de la agenda sindical ni a plasmarse como una demanda al Gobierno nacional. A continuación, se analiza por qué la demanda se mantuvo en un lugar secundario, qué factores la inhibían y si existía alguna resistencia a nivel de la dirigencia o de las bases docentes.

Para ello, además de analizar el caso a nivel nacional, se seleccionaron a modo de ejemplo dos casos subnacionales. Esto permite, por un lado, analizar la relación entre las preferencias de la dirigencia nacional, subnacional y las bases docentes, y por el otro, analizar la legislación subnacional, específicamente relativa al régimen laboral docente, y su influencia sobre las preferencias de los profesores.

Para seleccionar los casos se optó, en primer lugar, por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que no solamente cuenta con la segunda mayor población de docentes del país<sup>187</sup>, sino que fue la única en donde, durante el período de estudio, se promulgó una ley de profesor por cargo. Esta no se universalizó, y al 2015 alcanzaba, según estimaciones de entrevistados, a alrededor del 30% de los docentes<sup>188</sup>. La ley plantea cargos de tiempo completo y parcial, que concentren horas en un único establecimiento, compuestos por un porcentaje frente a clase y un porcentaje extra aula. Si bien el proceso de elaboración de la ley no se encuentra dentro de las condiciones de alcance de la investigación, ya que el partido en el gobierno era el opositor Propuesta Republicana (PRO), de centro derecha, y mantenía una mala relación con los sindicatos docentes de CABA, incluida la UTE-CTERA, analizar el único caso positivo y las preferencias y demandas elaboradas por la UTE ayudan a responder las preguntas planteadas.

En segundo lugar, por la Provincia de Buenos Aires, que cuenta con la mayor cantidad de docentes y de afiliados a la unidad de base de CTERA<sup>189</sup>, SUTEBA, y durante el período fue gobernada también por el FPV. Asimismo, tanto SUTEBA como UTE eran lideradas por la Lista Celeste. Para ello, además de sistematizar normas subnacionales y documentos sindicales,

---

<sup>187</sup> La CABA contaba con más de 74.000 docentes en 2004 y 100.000 en 2014. Sin embargo, en la Ciudad el sindicalismo docente se encuentra bastante fragmentado y UTE-CTERA posee en proporción menos afiliados que SUTEBA.

<sup>188</sup> A la fecha, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no contaba con este dato. Se estimó el 30% a partir de dos entrevistas a informantes calificados, uno de la esfera sindical (Sindicalista UTE2) y otro de la gubernamental (Técnico CABA1).

<sup>189</sup> La provincia contaba con más de 290.000 docentes en 2004 y con más de 400.000 en 2014 (DINIECE 2006; DINIECE 2016) y SUTEBA-CTERA, con más de 100.000 afiliados (SUTEBA 2016).



se realizaron quince entrevistas en CABA y seis en Buenos Aires, a autoridades políticas, técnicos gubernamentales y líderes sindicales.

A continuación, para analizar los factores que inhibieron la demanda a nivel nacional, se analizan, primero, el aprendizaje (*policy learning*), influenciado por las políticas pasadas, con el que contaba cada dirigencia sindical a nivel subnacional, y, segundo, el contexto institucional en el cual los sindicatos y los docentes elaboran sus preferencias, la información que provee y los incentivos que estructura. En ambos apartados se alternan ejemplos de los casos a modo ilustrativo.

### ***El papel del aprendizaje a la hora de impulsar reformas de profesor por cargo***

En el año 2000 el Ministerio de Educación de la CABA, bajo la gestión de Daniel Filmus, había implementado el Programa de Fortalecimiento Institucional, antecedente del PMI nacional del 2011, pero este generaba críticas desde la UTE por tratarse de “horas en negro”<sup>190</sup>, repartidas a los docentes a discreción del director. Hacia el año 2007, comienza a gestarse a nivel de la Legislatura de la Ciudad el proyecto de profesor por cargo. María Elena Naddeo, Profesora y ex Secretaria General de la Asociación Docentes de Enseñanza Media y Superior (ADEMYS), era por entonces asesora del Diputado Aníbal Ibarra (Diálogo por Buenos Aires) y comenzó a trabajar con la profesora Susana Martín, asesora del Diputado Enrique Olivera (Coalición Cívica), la Profesora Alicia Morelli y el Mag. en Educación Sergio Siciliano, asesores de la Diputada Diana Martínez Barrios (PRO), para elaborar el proyecto de ley<sup>191</sup>. Asimismo, Naddeo convocó a representantes de UTE (Prof. Rubén Berguier y Prof. y Soc. Alicia García del Tuñón) y de ADEMYS (Prof., Mag. y Dr. Néstor Pievi) para colaborar en la elaboración

---

<sup>190</sup> Ver entrevistas a Ministro CABA1, Sindicalista UTE2, Legisladora CABA.

<sup>191</sup> En el 2008 se presentaron dos proyectos, en junio, el presentado por Aníbal Ibarra (exp.1201/2008), y en setiembre, el presentado por Olivera y Martínez Barrios (exp.2289/2008). Ambos conjugaron en la Ley N°2.905 de noviembre de ese año.

del proyecto<sup>192</sup>. Sobre este proceso de elaboración de la política señalaba un dirigente de ADEMYS:

“Cuando surge, surge por nosotros, por interés de María Elena, un interés mío. Dijimos "bueno, a ver", (...) ¿por qué no extendemos esto (P13) a todas las escuelas? Ahí después fue el acuerdo con los sindicatos, fue con UTE, el laburo muy fuerte fue con UTE. (...) Y fue eso. (...) A veces la iniciativa es vos, en tu casa, en algún momento, decís ¿y si se hiciera tal cosa? ¿Entendés? Y después se lo contás al otro, el otro dice OK, y ya está.” (Entrevista a Sindicalista ADEMYS)

A fines del mismo año fue electo como Jefe de Gobierno de la Ciudad Mauricio Macri (PRO) y puso al especialista en educación Mariano Narodowski<sup>193</sup> a la cabeza de la cartera educativa, quien acompañó la ley<sup>194</sup>. Esta se promulgó en noviembre de 2008 y estableció la conformación de cargos asignados a una misma escuela de 36, 30, 24, 18 y 12 horas conformados por horas aula y horas extra clase, estas últimas constituyendo al menos un 30% de la jornada total y un 50% como máximo (ver Ley N° 2.905). El nuevo Ministro de Educación consideraba que la Ley debía estar acompañada de otras reformas a la carrera laboral que, entre otras medidas, les otorgara mayor peso a los directores de las escuelas para seleccionar a sus docentes. Como no prosperó a la interna de su partido para impulsarlas, optó por no reglamentar la Ley, que debía ser reglamentada 180 días después de su promulgación.

“A mí no me interesó implementarlo en la medida que el gobierno decidió que no se iban a hacer reformas laborales de fondo. (...) La implementación tenía que ver con la reglamentación, entonces como yo esperaba que para reglamentarla hacer una reforma significativa en línea con lo que a mí me parece que tiene que ser eso, como esa reforma no ocurrió, ya no la reglamenté. Si yo no tengo forma de que los directores tengan algún tipo de participación en el armado de su equipo eh... si yo reglamento esa Ley, la reglamento para sumar a la confusión no para mejorar lo que hay, entonces no se reglamentó.” (Entrevista a Ministro CABA2).

---

<sup>192</sup> Ver Rosenberg (2017), entrevista a Legisladora CABA, Sindicalista UTE2, Sindicalista ADEMYS, Ministro CABA2 y Autoridad CABA1.

<sup>193</sup> Mariano Narodowski es un reconocido investigador en educación, maestro de educación primaria, Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO) y Doctor en Educación por la Universidade Estadual de Campinas.

<sup>194</sup> “Eso es un proyecto que planteo yo destinado a ir eliminando las contrataciones de profesores por hora cátedra y haciendo un régimen de tiempo completo y de tiempo parcial básicamente.” (Entrevista Ministro CABA2).

“Los tres (PRO, Coalición Cívica y FPV) consensuamos un proyecto común y eso se llevó al ejecutivo, en aquel momento era Ministro Narodowski, que terminó de dar su opinión, y se votó en ese periodo.” (entrevista a autoridad CABA1).

A pesar de la insistencia de los legisladores y de dirigentes de UTE<sup>195</sup>, la ley se implementó recién en 2011, bajo la gestión del nuevo ministro Esteban Bullrich. Hacia 2014 se habían incorporado 80 escuelas de las 170 (Rosenberg 2017) y se alcanzó al 2015 entre un 25 y un 30% de los docentes, según informantes calificados<sup>196</sup>, ya que no se encuentra sistematizado el dato exacto<sup>197</sup>. Asimismo, muchas escuelas tienen regímenes mixtos, donde conviven docentes contratados por cátedra y por cargo.

Vale resaltar dos condiciones que existían en la Ciudad para habilitar este cambio. El primero es el factor económico, ya que es una reforma costosa y la Ciudad es la provincia con mayor PBI per cápita del país. En este punto, si bien la reforma no se universalizó, desde el Ministerio los técnicos asocian más este freno al obstáculo institucional y a su carácter voluntario para los docentes que a la limitación presupuestal<sup>198</sup>, y a nivel sindical se identifica la falta de voluntad política de incurrir en ese gasto<sup>199</sup>. Al respecto, se expresaba una autoridad técnica en del área de finanzas del Ministerio de Educación de CABA:

E: Y en lo que eran los costos, ¿era muy grande el esfuerzo que había que hacer?

T: No me acuerdo, era un esfuerzo. Pero no necesariamente, o sea, si hubiera estado el tema del costo resuelto tampoco hubiera..." (Entrevista a Técnico CABA3)

La segunda, es que los distintos actores impulsores de la norma se encontraban vinculados al Proyecto 13 (P13) de los años 70, por experiencia propia o por conocimiento adquirido dentro de la comunidad educativa. Como se señaló en el capítulo teórico, se entiende que el *aprendizaje* incrementa el conocimiento técnico de los sujetos sobre un problema en cuestión, modificando sus mapas cognitivos y constituyendo una importante fuente de cambio, cuando

---

<sup>195</sup> "Entonces, estaba en una situación incómoda el PRO, porque o deroguen la ley o cumpplanla, nosotros íbamos a la Legislatura y les planteábamos esto a todos los bloques, que hay leyes que ustedes votan que las votan para la gilada, votan ¿para quedar bien con quién? Las leyes se cumplen o se derogan. Entonces, bueno, llegó una situación que ellos tuvieron que empezar a implementarla." (Entrevista a Sindicalista UTE1).

<sup>196</sup> Ver entrevistas a Técnico CABA1, Autoridad CABA2, Sindicalista UTE2.

<sup>197</sup> Además de la búsqueda documental, se consultó a Autoridad CABA1, Autoridad CABA2, Técnico CABA1, Técnico CABA2, Técnico CABA3, Técnico CABA4 y Técnico CABA5 en búsqueda del dato exacto.

<sup>198</sup> Ver entrevista a Técnico CABA1, Autoridad CABA2, Técnico CABA3.

<sup>199</sup> Ver entrevista a Sindicalista UTE1 y Sindicalista UTE2.

esta nueva información se aplica en sus acciones futuras (Hecló 1974; Elster 1983; Hall; 1993; Pierson 1993).

Asimismo, se identifican dos fuentes de aprendizaje, los legados de las políticas pasadas (Hecló 1974; Hall 1993; Pierson 1993) y la incorporación de información técnico-académica. En este punto se constata que dos de los tres dirigentes sindicales que trabajaban junto con la asesora de Ibarra, María Elena Naddeo, en la elaboración del proyecto de ley de profesor por cargo, habían sido docentes en escuelas con P13<sup>200</sup>. Asimismo, también había trabajado en una escuela con P13 la asesora Morelli, de Martínez Barrios, y la asesora Martín, del legislador Olivera, había sido docente de un centro con P13 y con CBG. Paralelamente, Naddeo y Martínez Barrios, de partidos opuestos entre sí, habían trabajado juntas en la Dirección de un centro educativo y conocían en profundidad la experiencia del P13. Posteriormente, a partir de 2011, la supervisora encargada de la implementación del profesor por cargo en educación secundaria también había sido, durante años, docente del P13 (ver entrevista con Técnico CABA1).

Actores políticos y sindicales de distintos partidos conocían el P13 y los beneficios que conllevaba la contratación basada en un cargo, tanto en términos pedagógicos como laborales. Al respecto, consultada sobre por qué desde el Poder Ejecutivo se habilitó una ley de este tipo, costosa, para un gobierno que mantenía una tensa relación con los sindicatos docentes y con una orientación política asociada a no incrementar el gasto educativo (Ansell 2010), Naddeo destacaba las características personales y académicas del ministro: *“además estaba Mariano Narodowski me parece, un pedagogo. Para un pedagogo, si bien él cometió muchos errores, era difícil negarse a uno de los mejores sistemas muy validados en todo el mundo”*. De este modo, daba a entender que, para un experto en materia educativa, a pesar de las diferencias ideológicas, el profesor por cargo constituye un régimen de contratación superior a la

---

<sup>200</sup> Ver entrevistas con Sindicalista ADEMYS y UTE 2.

contratación por cátedra, como demuestra la vasta literatura en educación previamente citada en esta tesis.

En este escenario, el papel de los sindicatos docentes de la Ciudad no fue homogéneo. Si bien no fueron los dirigentes de UTE quienes le presentaron el proyecto al legislador, UTE-CTERA jugó un papel importante durante su elaboración e implementación. Sobre este punto coinciden tanto los dirigentes de UTE como de ADEMYS:

Ahí después fue el acuerdo con los sindicatos, fue con UTE, el laburo muy fuerte fue con UTE. Yo soy de ADEMYS, ADEMYS se involucró, pero se involucró porque estábamos involucrados nosotros y porque ya después se dio cuenta que estaba muy avanzado, pero creo que hubo una buena respuesta de UTE, la UTE fue, estuvo muy presente ahí. (Entrevista a Sindicalista ADEMYS).

Asimismo, desde UTE los entrevistados señalan la postura de la opositora Lista Multicolor, *“la oposición se opone a todo lamentablemente. No, ellos decían que esta ley iba a dejar afuera a los suplentes, que iban a ser despedidos los trabajadores, pero no ocurrió eso en los hechos”* (entrevista a Sindicalista UTE1) - y de otros sindicatos:

“Cuando se empezó la Ley de Profesor por Cargo nosotros como UTE salíamos a las escuelas a convencer a los compañeros que era bueno tomar los cargos. Y la UDA, que es otro de los sindicatos, decía *“No, no hay que tomar los cargos porque genera inestabilidad, porque nadie te garantiza que hoy que tenés horas titulares, que esas van a ser titulares”* (...), había muchísima resistencia.” (Entrevista sindicalista UTE 2).

Luego, los dirigentes de UTE que impulsaban esta temática narran que lograron persuadir a los colegas de su propia lista de la conveniencia del proyecto ya que estos, en general, desconocían la experiencia del P13 (ver entrevista a sindicalista UTE2). Asimismo, consultados sobre si la implementación del profesor por cargo reflejaba una demanda de las bases docentes o, por el contrario, constituía una temática instalada por la dirigencia, se inclinan por la segunda opción, narrando el trabajo de difusión de ideas que realizó la dirigencia de UTE en las escuelas:

Sí, sí, sí, ahí no sé si había mucha demanda de las escuelas. Había y no había. Como había mucho desconocimiento, las escuelas de Proyecto 13 eran pocas, no había tanto conocimiento de qué implicaba. Entonces, cuando vos hablabas en una escuela y les contabas, les gustaba. Entonces, uno puede decir que, como sindicato, lo que hicimos fue instalar un tema. No fue un reclamo *“Ah todas las bases pedían...”*, fue una instalación que hicimos como sindicato y creo que no nos equivocamos. (Entrevista a sindicalista UTE 2).

Consultados sobre la demanda del sindicato a nivel subnacional, los dirigentes de UTE entrevistados mencionaron espontáneamente al profesor por cargo, entre otro conjunto de demandas, como la salarial o las paritarias, pero no como una demanda de CTERA nacional. Asimismo, la demanda se centraba más en la extensión del P13, que en el pago de horas institucionales o simplemente en terminar con el profesor taxi:

Antes de eso había algo que se llamaban horas institucionales que pagaba la Ciudad (...) Y yo siempre las criticaba (...) Pero en muchas Provincias estaban ese tipo de horas. Y eran un reclamo del sindicato tener horas institucionales, lo que no se sentía es que fueran parte tuya. (Entrevista sindicalista UTE 2).

De este modo, dentro de las distintas unidades de base de CTERA en las provincias, el grado de formulación de esta demanda diferiría entre extender el P13 o demandar “horas institucionales”:

“Yo en una época participaba mucho más cerca de las Juntas (de clasificación) a nivel nacional, porque iba como UTE a reuniones inter Junta. Yo siempre sacaba el tema Proyecto 13 (...) pero como que no, no era muy sentido. Sí que no hubiera más profesor taxi, pero tampoco... Yo supongo que era porque es caro pagar extra clase, entonces no era algo que lo consideraran viable, me imagino...” (ver entrevista a sindicalista UTE 2).

Al respecto, consultada sobre este tema, una dirigente de SUTEBA en la Provincia de Buenos Aires señala que “todo el tiempo” se pedían horas institucionales al gobierno provincial, pero no el profesor por cargo o la extensión del P13. “*Es como una cosa intermedia. Nosotros decimos, necesitamos de horas institucionales porque a los docentes, a los profesores, se les está pagando únicamente el salario por las horas frente a alumnos.*” (entrevista a sindicalista SUTEBA1). Sin embargo, coincide con la dirigente de UTE en que las horas que ofrecía Nación a través del PMI constituían horas en negro, cuando la demanda se centraba en que estas horas fueran parte constitutiva de la jornada laboral. Este aspecto, señala, no se conquistó por restricciones presupuestales del gobierno provincial.

Por otra parte, dos autoridades técnicas del Ministerio de la Provincia de la época señalaban que en el marco de las mesas de Cogestión con los sindicatos se conversaba la posibilidad de avanzar en el profesor por cargo, especialmente con representantes de SUTEBA (ver entrevistas

autoridad BA1 y BA2). Una de ellas señalaba que desde el gobierno se propuso impulsar un cargo docente que reservara un 20% de las horas al trabajo extra clase, que los sindicatos tomaron la propuesta, pero no lograron ponerse de acuerdo en el porcentaje, ya que demandaban el 40%:

“Cuando nosotros nos estábamos yendo, un año antes, alcanzamos a trabajar con los gremios la posibilidad, (...) volver al cargo en la educación secundaria. Y peleamos con los gremios, en el buen sentido de la palabra, porque ellos querían que hubiera cuatro módulos institucionales, o sea, de los 10 que trabajaran 6 y que 4 fueran para trabajo institucional; y a mí me pareció una exageración, primero porque no había presupuesto que pueda sostener semejante barbaridad. (...) Pero, bueno, nosotros accedíamos hasta 2 módulos de los 10, 8 frente a alumnos y 2... no lo aceptaron, querían 4, sí o sí. Eso no lo terminamos porque nos fuimos, pero eso era lo último que estábamos hablando cuando yo me fui de la gestión.” (Entrevista autoridad BA2)

Una dirigente entrevistada de la Lista Celeste planteaba que el norte del sindicato era luchar porque se trabaje un cargo de tiempo parcial, de 20 horas, remitiendo al posicionamiento del Ministro de Educación Nacional de la época que señalaba que ese planteo sindical sería económicamente inviable para un país como Argentina:

“Nuestra pelea es un docente tiene que poder vivir con un cargo, tiene que poder vivir con un puesto de trabajo (...) Y eso sería trabajar un turno, sea mañana, sea tarde, 20 horas aula con las horas institucionales que corresponda y que se paguen de manera tal que ahí si podemos decir nadie puede tomar un segundo cargo.” (Entrevista sindicalista SUTEBA1).

Sobre este punto, dos dirigentes de SUTEBA entrevistadas, también de la Lista Celeste, plantean que el tema se demandaba en las mesas de cogestión, y que proponían 30 horas aula y 12 extra aula (ver entrevista SUTEBA3). Pero esta diversidad de posiciones o falta de claridad dentro de la propia dirigencia refleja un debate aun inmaduro sobre este aspecto en particular, que recuerda al de la CNTE brasileña de los años 90, en el que aún no se resolvía la tensión entre el modelo de la jornada de tiempo parcial y la de tiempo completo.

Es posible observar que tanto en el caso de CABA de Buenos Aires existe una preferencia a nivel sindical porque se remunere la jornada laboral docente contemplando el trabajo frente a alumnos y el trabajo extra clase. Sin embargo, el antecedente del P13 y del Ciclo Básico General, más presente en la Ciudad que en la Provincia, facilitó el *encuadre* de la demanda para

la dirigencia de UTE, o al menos para algunos miembros de su dirigencia, que hablaban de extender el P13 (que ya implicaba concentrar horas y reservar entre un 25 y un 30% de las horas para el trabajo extra aula) y no se agotaba en pedir terminar con el profesor taxi o demandar horas institucionales. Partir de la base del P13, que había sido evaluado positivamente a lo largo de los años (Aguerrondo 1985; Hillert et al 2002), permitió llegar a un acuerdo entre actores de distintos partidos políticos. Asimismo, este conocimiento de la dirigencia sindical permitió también difundir la experiencia entre las bases docentes para promover su aceptación.

Sobre este último punto, así como un entrevistado de UTE señalaba que se trató de una demanda promovida por la dirigencia sindical, consultadas sobre si el profesor por cargo constituía una demanda de las bases docentes, las tres dirigentes entrevistadas coincidieron en que no se trataba de una demanda de las bases, en palabras de una de ellas, *“No es una demanda de la docencia. Si vos me preguntas a mí como sindicato yo considero que eso debería tener una nueva reorganización. (...) No es una demanda de las bases, para nada.”* (entrevista Sindicalista SUTEBA1). Asimismo, mientras una entrevistada señalaba que no es posible siempre esperar a las bases para generar los cambios (ver entrevista sindicalista SUTEBA3), otra sostenía *“uno a veces avanza en conquistas y después se da cuenta que esas conquistas no eran la demanda de las bases, ¿viste? Entonces ahí entrás como en una contradicción.”* (entrevista a sindicalista SUTEBA1).

Por un lado, la ausencia de demanda responde, justamente, al desconocimiento. En este punto, consultada sobre la posibilidad de que un porcentaje de la jornada laboral se reservara al trabajo extra aula, una militante de base de SUTEBA, de la opositora Lista Multicolor, señalaba *“Por eso está tan naturalizado que no llega a ser demanda, me parece que ni siquiera lo vemos, ni siquiera lo vemos en conjunto como algo posible”* (entrevista a sindicalista SUTEBA2).



Pero, además, la amplia mayoría de los entrevistados señaló que no existía unanimidad dentro de los docentes a la hora de preferir el profesor por cargo sobre la contratación por cátedra. Esta contradicción, como señala una dirigente de SUTEBA, es uno de los factores que los llevan a bogar en la provincia más por la concentración gradual, en dos o tres escuelas, que por el profesor por cargo en una única escuela: *“La realidad es que nosotros como sindicato si hoy saliéramos a decir “profesor por cargo” no sería una demanda que nuestras bases aceptarían tan fácilmente. Sí una concentración horaria.”* Y al respecto agrega:

“Lo que nosotros decimos es “bueno, no querés trabajar solo en un establecimiento educativo bueno, que te permitan concentrar para trabajar en dos o tres. Lo que no puede pasar es que te pasen por tu día y tu jornada laboral 20 escuelas y 120 pibes. Es inviable pensar la educación de esa manera.” (Entrevista sindicalista SUTEBA1).

A pesar de que existan resistencias, los diversos entrevistados coinciden en que la mayoría de los profesores prefieren la contratación por cargo, pero, lógicamente, esa mayoría no es sinónimo de unanimidad, unanimidad que sí existe ante otras demandas como las mejoras salariales, de infraestructura, el establecimiento de paritarias, etc. La pregunta que surge es, ¿cuál es la fuente de esta contradicción? ¿Qué factores pueden llegar a incidir en las preferencias de los trabajadores docentes para que, en ocasiones, prefieran el régimen de contratación por cátedra?

### ***El régimen laboral docente a nivel subnacional: entre la incertidumbre y los incentivos al statu quo***

La entrada en vigor del régimen de profesor por cargo en CABA no fue particularmente conflictiva, pero existían temores en la docencia a la hora de pasar de la contratación por cátedra a la contratación por cargo<sup>201</sup>. Uno de los principales miedos se sustentaba en la pérdida de estabilidad laboral. En palabras de un dirigente de UTE:

---

<sup>201</sup> Ver entrevistas a Técnico CABA1, Técnico CABA2, Técnico CABA4, Técnico CABA5, Sindicalista UTE1, Sindicalista UTE2, Autoridad CABA1, Autoridad CABA2.

“Había docentes que estaban asustados, que tenían miedo de perder horas, de perder trabajo, no todos aceptaron, pero la ley nosotros logramos que estableciera que es una situación optativa y que mientras el docente no aceptara no se conformaran los cargos.” (entrevista sindicalista UTE1)

Esto se relaciona con una de las *reglas complementarias* al régimen de contratación, la *situación de revista de los docentes*. Así, en Argentina los docentes pueden ser titulares, interinos (o provisorios, según la provincia) o suplentes y los primeros gozan de licencias más generosas y poseen prioridad a la hora de elegir sus horarios y las escuelas donde trabajarán, entre otros beneficios. Adquirir esta titularidad es un proceso lento, al que se accede por concurso o, en su defecto, a través de titularizaciones masivas y se encuentra fuertemente vinculado al grado de antigüedad docente. Al ser más caros los docentes titulares, la mayoría de las provincias no efectúan los concursos correspondientes, manteniendo a los docentes en carácter de interinos durante años<sup>202</sup>. De hecho, hacia el 2004 apenas un tercio de los docentes argentinos era titular de todas sus horas de docencia (DINIECE 2006). Una vez alcanzada dicha titularidad, un cambio de régimen podría ponerla en cuestión y, en el peor caso, quedar en situación de disponibilidad, sin escuela asignada, riesgo latente que poseen los docentes interinos y suplentes. Cuando se implementó la ley esto no sucedió, la norma de profesor por cargo no violaba derechos adquiridos, pero el temor existía y el rumor se expandió en las escuelas<sup>203</sup>.

Al desconocer la figura de la hora institucional, el temor también se vinculaba a la posibilidad de cambiar horas aula por horas extra aula. En palabras de una dirigente de UTE:

“Hay gente que decía *¿cómo voy a renunciar a un curso titular?* Generaba temor, pero yo decía, *vas a cobrar exactamente lo mismo. (...)* “*No, me están cagando*”, me dicen, “*no, no, no te están cagando, estás cobrando 30*”, “*pero dejo un curso*”, “*y sí, dejas un curso, pero seguís cobrando 30, ¿a vos qué te importa, trabajar 30 y cobrar 30?*” Bueno, pero eso cuesta mucho, si vos no se lo explicás... (ver entrevista a sindicalista UTE2)

Asimismo, existía temor a la pérdida de puestos de trabajo. En este punto, una autoridad de la provincia de Buenos Aires narraba que, al discutir con los gremios la potencial instauración del

---

<sup>202</sup> Ver entrevistas a Autoridad CABA1, Autoridad BA1, Autoridad BA2, Sindicalista UTE2.

<sup>203</sup> Ver entrevistas a Autoridad CABA1, Técnico CABA1, Sindicalista UTE1, Sindicalista UTE2.

cargo, se temía que aquellos que contaran con pocas horas quedarán sin cargo y afuera del sistema.

“¿Cómo vas a hacer? ¿A quién le vas a sacar las horas? Porque van a haber más titulares por el cargo, entonces, va a haber menos gente y hay gente que se va a quedar sin trabajo”. (...) El costo, habrá un 3% que se va a quedar sin la hora, es a ese nivel no... (...) Por ahí le tenían miedo, eso se discutió mucho, miedo a eso, pero no a otras cosas.” (entrevista a Autoridad BA2).

En definitiva, las instituciones constituyen fuentes de información y la falta de certeza ante las futuras mejoras de un cambio de régimen aumenta la percepción de riesgo de los trabajadores (Pierson 1993, Ikenberry 1994). Sin embargo, en la CABA, a medida que se fue implementando la nueva Ley N° 2.905, siendo el pasaje de régimen voluntario, los temores fueron desapareciendo<sup>204</sup>. A pesar de ello, no todos los profesores quisieron realizarlo, pero ya no por miedo sino porque, en ocasiones, no les resultaba conveniente.

Además de proveer información, las instituciones estructuran los incentivos para el accionar de los actores. El régimen de contratación basado en la cátedra, articulado hace décadas con otras *reglas complementarias* subnacionales, genera una estructura de incentivos que, en ocasiones, para determinados docentes, desestimula el pasaje a un régimen de profesor por cargo.

En este sentido, algunos entrevistados mencionan que, bajo la contratación por cátedra, los docentes titulares que ocupan los lugares más favorables en los listados eligen las escuelas, los horarios y los grados en donde dar aula. Un cambio de régimen de contratación le otorgaría mayor lugar de decisión a los directivos sobre los docentes. Sobre este punto, una autoridad de la provincia de Buenos Aires mencionaba este aspecto como un obstáculo:

“por qué cuando vos definís (...) vas a dar Sociología en la orientación de ciencias sociales, dos horas en cuarto - primera. Y vos tenés derechos a turnos tarde, y vos tenés derechos adquiridos. Entonces yo, directora, te digo “sabés que, vamos a hacer que te organice tu carga horaria para que sea por cargo y entonces te voy a poner a la mañana en el turno mañana tus dos horas, con otras dos horas” y vos me podés decir “yo, no, porque mi designación es turno-tarde”. (entrevista autoridad BA1).

---

<sup>204</sup> Ver entrevista Autoridad CABA1, Autoridad CABA2, Técnico CABA1, Técnico CABA4, Sindicalista UTE1, Sindicalista UTE2.

Efectivamente, en la CABA, esta situación se presentó entre las resistencias, y fue mencionada tanto por autoridades que trabajaban en la implementación desde el Ministerio como por referentes sindicales (ver entrevistas a Técnico CABA1 y Sindicalista UTE2). Sin embargo, ambas entrevistadas aclaraban que, aunque bajo el nuevo régimen los docentes estuvieran designados al centro y ya no a la asignatura, el horario y la división, los directivos no modifican los horarios de los docentes en contra de su voluntad, sino que lo coordinan de manera conjunta, tomando en cuenta sus preferencias: “*en la práctica te desafío que busques en toda la CABA cuantos profesores cambiaron a los docentes de curso*” (ver entrevista Técnico CABA1).

Asimismo, en el régimen de profesor por cargo, se le puede exigir a los docentes que algunas horas extra clase sean cumplidas en la escuela y deban utilizarse para coordinar el trabajo con los demás colegas. Esto también conlleva resistencias ya que es la dirección del centro quien fija el horario de las reuniones de coordinación, que puede no resultar conveniente para todos los profesores. Asimismo, en ocasiones, la perciben como una pérdida de tiempo (ver entrevistas a sindicalistas UTE2 y SUTEBA3).

De este modo, dado el alto poder de decisión de los profesores sobre el *modo de elección de horas*, un cambio en el régimen de contratación podría disminuir su libertad de elección. Esto no constituye un problema para los recién ingresantes, que se encuentran últimos en el listado y suelen tomar las pocas horas de trabajo que quedan disponibles, en carácter de interinos. Para ellos, trabajar en base a un cargo que conste de un paquete de horas concentrado en una escuela difícilmente conlleve consecuencias negativas, pero la situación varía en función a la *situación de revista*.

Asimismo, el *régimen de licencias* también se articula con el régimen de contratación basado en la cátedra. En los regímenes laborales docentes de las provincias argentinas, los profesores pueden licenciar horas sin goce de sueldo, manteniendo la titularidad, para reducir

temporariamente su carga horaria, formarse, tomar otro cargo, etc. Cuando se elige un paquete de horas concentradas en un centro, un cargo, esta posibilidad desaparece<sup>205</sup>. Asimismo, la dispersión horaria permite, en el nivel secundario, combinar licencias de distintos centros educativos y, por lo tanto, extenderla. Esta posibilidad se restringiría si la contratación fuera basada en el cargo. Como señalaba una autoridad técnica de la PBA: *“Un maestro que tiene 4 horas y está todo el día, tiene los mismos 20 días; ahora, vos tenés 20 módulos y tenés tantas licencias como escuelas tenés de los mismos 20 días. Es una locura.”* Y agregaba: *“Por eso el ausentismo en la educación media, porque no se agota.”* (ver entrevista a autoridad BA2).

Por último, el régimen de profesor por cargo, si bien no la altera la licencia por enfermedad, puede desincentivar su abuso. Por un lado, modifica la prima por presentismo: *“Ahora, si vos también faltás y perdés el presentismo con las horas sueltas, lo perdés en las 2 horas que faltaste. Si tenés un cargo, lo perdés en el cargo el presentismo.”* (ver entrevista a técnico CABA1). Pero, además, incrementa el control informal de la dirección sobre los docentes. En palabras de una autoridad de la Provincia, *“tenés mucho más control, aparte achicás la cantidad de gente por escuela, así que ese director puede mirar mejor y más a sus docentes, porque en lugar de tener cuatro en matemática tiene uno”* (ver entrevista a autoridad BA2).

El ausentismo docente es un problema importante en Argentina, problematizado por los gobiernos de distintos colores políticos, a nivel nacional y subnacional. Este se concentra en el nivel secundario, el causal predominante es la licencia por enfermedad, su distribución no es homogénea y se concentra en un bajo número de docentes (Mezzadra 2011 en MEN 2012; Montoya 2014). Por lo tanto, al pequeño grupo de docentes no comprometido con su trabajo,

---

<sup>205</sup> “Si tenés el paquete y vos mañana querés ascender no vas a poder, y si querés pedir una licencia no podés parcializar la cuestión.” (entrevista a Técnica CABA1)

“O cuando ascendés si vos tenés las horas sueltas vos podés jugar con qué horas vas a licenciar y otras me las quedo, en cambio, el paquete es el paquete.” (entrevista a sindicalista UTE2)

que utiliza a su favor el régimen de licencias, no le es conveniente un cambio en el régimen de contratación. Sobre este punto, un Ministro de Educación de la Ciudad justificaba la política del régimen de profesor por cargo en términos económicos, al señalar que el costo extra que implicaba se compensaba con la disminución del ausentismo, *“Porque bien implementada (...) la idea de profesor por cargo se paga con el ausentismo, o sea no cuesta un peso al estado.”* (Ver entrevista a Ministro CABA3).

Asimismo, diversos entrevistados mencionaban la existencia de profesionales que poseen otras ocupaciones y que utilizan la contratación por cátedra para obtener otros beneficios. Una dirigente sindical de CABA señalaba: *“hay muchos profesionales que prefieren poquitas horas que les den la obra social, que les da un sueldo, una futura jubilación más estable que un trabajo y que después van a hacer su trabajo.”* (entrevista sindicalista UTE2). En palabras de una autoridad de la Provincia: *“hay quienes eligen la docencia y son docentes del sistema educativo, y hay quienes son otra cosa y además tienen horas docente.”* (ver entrevista a autoridad BA1). Sin dudas, para este grupo de docentes, el pasaje a un régimen de profesor por cargo resultaría perjudicial.

Por último, otra razón esgrimida en algunos casos para que a algunos docentes les sea más conveniente un régimen de contratación por cátedra es la posibilidad de acumular horas. En ocasiones, los docentes con mayor antigüedad - quienes tienen la posibilidad de elegir muchas horas de trabajo - acumulan una gran cantidad. En la Ciudad, los docentes contratados antes del año 92, antes de la transferencia de las escuelas desde Nación, no tenían un tope de acumulación de horas, siempre y cuando no hubiera incompatibilidad horaria. Cambiar de régimen de contratación implicaría adaptarse al nuevo estatuto docente, que estipula un máximo de 72 horas cátedra, 48 horas reloj de clase frente a aula. Si el docente tuviera más horas titulares, el cambio

de régimen le conllevaría una pérdida de horas, por lo tanto, una pérdida salarial<sup>206</sup>. Sobre este punto señalaba el ministro de educación de la ciudad: *“No todos quieren concentrar, la no concentración les permite cobrar más horas, ese es el tema, hay gente que está cobrando 70 horas en la Ciudad. Vos profesor por cargo 70 horas no tenés forma de completarlas.”* (ver entrevista a Ministro CABA3).

Al respecto, el Ministro de Educación nacional señalaba que, en ocasiones excepcionales, esta acumulación horaria se puede articular con un mal uso de las licencias:

Bueno, hay algunos que más allá de este criterio pedagógico y organizativo dan un criterio más económico y a algunos este salto, este pluriempleo, les conviene. Hay algunos, pero la verdad que no lo quiero generalizar, porque yo creo que entraría en un rango pequeño de patologías, pero hay algunos que juegan con ese límite. Porque hasta tienen programadas las faltas. (...) No puedo atribuir a eso el carácter de general, pero eso también puede pasar, eso también puede pasar (entrevista a Ministro AR).

## **Los factores que llevaron a CTERA a no priorizar a nivel nacional una demanda de reforma del régimen de contratación docente**

En definitiva, si bien la dirigencia nacional de CTERA demandaba terminar con el profesor taxi y contar con horas institucionales que reconocieran la jornada real de trabajo de los docentes, plantearlo como una demanda prioritaria, enmarcada de manera clara, legítima y factible para las autoridades nacionales, resultaba particularmente complicado.

Por un lado, los pocos antecedentes subnacionales que existían en Argentina sobre regímenes de profesor por cargo dificultaban la elaboración de la demanda. Esto se refleja en las diferencias que existieron en las unidades de base subnacionales de la CTERA a la hora de elaborarla. Esto se refleja en el desconocimiento de las bases docentes, que no cuentan con la

---

<sup>206</sup> Ver entrevista a Ministro AR, Ministro BA1, Ministro CABA3, Técnico CABA1, Técnico CABA2, Sindicalista UTE2.

información suficiente para demandar el pago de horas extra aula. Antes de elaborar una demanda de este tipo, parece ser necesario un proceso de aprendizaje entre la dirigencia sindical que suele provenir de la propia experiencia, la difusión de ideas o la investigación sobre esta temática en particular, para difundir luego la información entre sus bases docentes.

Por otro lado, cuanto mayor sea la dispersión de los docentes en las escuelas - reflejo de un régimen de contratación que asigna el trabajo docente a una asignatura, en una división y horario específicos - mayores son los costos que posee un cambio de este tipo para las bases. Aunque la amplia mayoría de los entrevistados coincide en que este régimen sería favorable para los trabajadores y aunque, contando con la información suficiente, la amplia mayoría estaría de acuerdo con este cambio, el mismo puede generar temor en muchos y no será favorable para todos. En este sentido, el régimen de contratación se articula con otras *reglas complementarias* que pueden generar incentivos al statu quo entre quienes, por su situación particular, se vean favorecidos, así sean minoritarios.

Plantear un cambio de este tipo no sumará las mismas adhesiones a nivel de las bases que demandar otras medidas que sí son fácilmente comprensibles y, efectivamente, favorecen a todos o, al menos, no generan costos para una porción de los docentes, como incrementar el salario, aumentar el gasto, promover paritarias u otras políticas de acceso e inclusión.



## **Conclusiones: Las políticas de contratación docente en Argentina y Brasil (2003-2015) en perspectiva comparada**

Al preguntarse por qué el régimen de contratación de los profesores de nivel secundario basado en el cargo, en teoría más conveniente tanto para docentes como para estudiantes, frente a dos casos similares, no siempre es aplicado, esta tesis buscó comprender por qué perduran en el tiempo instituciones ineficientes. Se insertó así en un debate más amplio, relativo al cambio institucional y al papel que cumplen los distintos actores involucrados en una arena de política a la hora de impulsar o vetar estos cambios.

Para ello, se compararon Argentina y Brasil entre el 2003 y el 2015, dos países que presentaban importantes similitudes, y se sostuvo como argumento que, bajo coyunturas económicas favorables, con partidos de izquierda de base sindical en el gobierno y sindicatos fortalecidos, se generan modificaciones a nivel nacional en el régimen de contratación docente cuando ello constituye una demanda prioritaria de la confederación sindical docente.

Se establece que la diferencia principal entre ambos casos radicó en la preferencia de las confederaciones sindicales respecto a modificar (o no) los regímenes de contratación docentes y en sus propias agendas, más que en las iniciativas de los gobiernos nacionales, que mantuvieron una relativa apertura a las demandas sindicales. Ello es así porque, bajo estas condiciones de alcance, para los gobiernos nacionales responder a una demanda sindical de este tipo implicaba fortalecer el apoyo de sus bases sociales, generar simpatía en la opinión pública y contar con el apoyo de los especialistas en el campo educativo. Por el contrario, hacerlo en oposición a la confederación sindical o sin que esta tuviera una preferencia clara generaba pocos incentivos para el gobierno, al implicar un gran esfuerzo fiscal y el sorteo de obstáculos institucionales de diverso orden, desde el federalismo hasta regulaciones laborales

subnacionales, sin poder cosechar los frutos de una medida tan costosa: el apoyo de sus bases y de la opinión pública.

Asimismo, se identifican dos elementos que influyeron en la conformación de las agendas de los actores sindicales. El primero es el tipo de regulación subnacional del trabajo docente, especialmente el conjunto de normas que denominamos reglas complementarias - tales como el modo de elección de los horarios, la máxima acumulación de horas permitida, la flexibilidad en el otorgamiento de las licencias y la situación de revista - y la manera cómo se articulan con el régimen de contratación vigente. Las reglas complementarias y el alto grado de incertidumbre frente a un cambio en el régimen de contratación, especialmente en el caso argentino, generaron incentivos al statu quo entre los trabajadores docentes que dificultaron la capacidad del sindicato para promover un cambio. En cambio, para el caso brasileño, se encontraron menos reglas que promovieran el statu quo y los profesores contaban con más información, lo que facilitó la elaboración de la demanda de la confederación sindical.

El segundo factor que influyó en la agenda del actor sindical fue el aprendizaje de la dirigencia sindical (*policy learning*), tanto a través de políticas pasadas como de su vínculo con el mundo técnico y académico. Cuando se comparan ambos casos, el aprendizaje sindical constituyó un factor diferencial dentro del sindicato docente brasileño que favoreció el cambio en este tipo de política.

En este marco, luego de haber realizado un análisis intracaso de Argentina y Brasil para explicar las políticas de contratación docente durante la llamada Ola a la izquierda en América Latina, el presente capítulo se propone tres objetivos. En un primer apartado, se resumen los principales hallazgos de la investigación que explican por qué se modificó el régimen de contratación docente, bajo las condiciones de alcance de la teoría, a partir de la comparación de los casos de Brasil y Argentina. En un segundo apartado, a partir de lo que se observó en cada uno de los

casos, se da un paso atrás en el argumento causal y se identifican dos factores que influyeron en la conformación de la preferencia sindical y la consiguiente elaboración de una demanda para modificar el régimen de contratación. Por último, en un tercer apartado, se explicitan algunas implicancias teóricas de la investigación y se plantean futuras líneas de trabajo para profundizar en las mismas.

### **¿Por qué pasó lo que pasó?: El mantenimiento y el cambio del régimen de contratación docente en Argentina y Brasil (2003-2015)**

Como se analizó en los capítulos anteriores, el año 2003 significó un importante cambio en el rumbo de las políticas educativas y laborales tanto en Brasil como en Argentina. Ese año representó la llegada al gobierno nacional de partidos de base sindical alineados a la izquierda del espectro político y, en ambos países, conllevó un cambio en el balance de poder entre los actores involucrados en la regulación del trabajo docente. En especial, se fortaleció la capacidad de presión de los sindicatos, al permitirles contar con los recursos suficientes para promover políticas que ya se encontraban en su agenda, pero que no habían podido llevar a cabo con anterioridad.

En ambos casos las confederaciones sindicales más importantes del país, con una densidad de casi la mitad de los docentes, CNTE en Brasil y CTERA en Argentina, y específicamente sus sectores mayoritarios, la Lista Articulación Sindical y la Lista Celeste, contaban con fuertes vínculos con el PT y el FPV a nivel nacional, respectivamente. Ello se constata para las tres variables que Doglio et. al. (2004) identifican para definir la hermandad entre sindicatos e izquierda: en la presencia de dirigentes sindicales en cargos de gobierno, en la filiación partidaria entre las listas mayoritarias de los sindicatos y los partidos en el gobierno y en la sintonía programática que existió entre los dos tipos de organizaciones.

Vale aclarar que esta alianza gobierno - sindicato no fue automática ni implicó una subordinación por parte de los segundos. La resistencia de la confederación sindical brasileña a la reforma del sistema de pensiones de los funcionarios públicos y a la instauración de una evaluación docente en Brasil o las tensiones relativas al cierre de paritarias de los años 2012 y 2013 en Argentina ejemplifican la existencia de conflictos entre ambos aliados. No obstante, a través de manifestaciones, huelgas y reuniones institucionales entre dirigencia y cúpulas gubernamentales, ambos sindicatos docentes lograron que sus principales demandas fueran tomadas en cuenta por los gobiernos nacionales. En sus agendas planteaban demandas similares, como el incremento del gasto en educación y del salario docente, la implementación de fondos federales para la educación y de un salario mínimo nacional o la ampliación de la obligatoriedad educativa, entre otras.

También existieron demandas diferentes entre ambas organizaciones. Mientras el sindicato argentino se centró en reclamar mecanismos de negociación colectiva (la demanda por convocar paritarias nacionales docentes se arrastraba desde 1988), el brasileño le otorgó una gran prioridad al cambio del régimen de contratación. Estas demandas se articularon en ambos casos con la implementación de un salario mínimo nacional, lo cual las dotó de amplia legitimidad y apoyo entre las bases docentes y, por lo tanto, incrementó la presión sindical hacia los gobiernos.

En Brasil, la CNTE ya había articulado la demanda por el cambio en el régimen de contratación en 1994, cuando logró saldar las discusiones a su interna e inclinarse por impulsar un piso salarial nacional docente asociado a una jornada laboral de 40 horas, de las cuales al menos un 25% debía reservarse al trabajo extra aula. Hacia 2003, reclamaba un piso salarial nacional asociado a una jornada de 30 horas de las cuales 10 se reservaban para el trabajo extra aula. La llegada del PT al gobierno nacional posibilitó el cambio que lograron en 2008.

En Argentina, CTERA problematiza desde fines de los años 90 la composición de la jornada laboral docente, que no cuenta con tiempo para el trabajo extra aula, pero no llega a formular una demanda concreta, en donde solicite reservar un porcentaje de la jornada para estas tareas. Antes del 2003, los proyectos de este tipo que implicaron modificaciones concretas del régimen de contratación fueron acotados en su extensión e impulsados por expertos desde la centralidad del gobierno nacional o provincial (como en su momento el Proyecto 13 de 1970 o el Ciclo Básico General de 1989). El problema del régimen de contratación no aparecía entre las principales demandas de la Confederación Argentina a comienzos de los 2000.

De este modo, cuando comparamos ambos casos, la mayor diferencia, y por lo tanto la variable que explica el cambio del régimen de contratación, es la presencia de una demanda sindical de carácter prioritario para modificarlo. Los testimonios de los dos ministros de educación nacionales recabados en esta investigación son un claro reflejo de ello. Mientras el jerarca brasileño declaró que existió una fuerte demanda sindical sobre el gobierno nacional para modificar el régimen de contratación, demanda que fue recibida debido a la alianza preexistente entre partido y sindicato, su contraparte argentino, que también reflejó en su discurso un compromiso ideológico con los sindicatos docentes y sus demandas, sostuvo que dicho cambio no se encontró en las principales mesas de negociación con la confederación sindical. En este caso, como explica el Ministro, al tratarse de un cambio costoso y complejo y no existir una demanda sindical fuerte, se fue relegando para más adelante.

En Argentina, los dirigentes sindicales entrevistados también reconocieron que se priorizaron otras demandas. En contraste, en Brasil, la propuesta de cambio aparecía en los folletos de la CNTE, en sus cartillas, en las pancartas de sus manifestaciones y todos los entrevistados coincidieron sobre su carácter prioritario para la organización. Además, la evidencia recolectada respalda la dirección del proceso de cambio ya que, cuando la Confederación

presentó un proyecto de ley de piso que incluía la remuneración del trabajo extra aula, el Poder Ejecutivo, ante la presión de los gobernadores, en una primera instancia desestimó este aspecto. Solamente después de la presión que el sindicato ejerció directamente sobre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se volvió a incluir la regulación de la jornada en la redacción de la ley.

Además de ubicar el cambio del régimen de contratación en un lugar prioritario en su orden de preferencias y de encuadrarlo junto a la demanda por un salario mínimo nacional docente, la CNTE logró una exitosa definición del problema, al transmitir a la opinión pública, a la legislatura y al gobierno en qué consisten las condiciones reales del trabajo docente y cómo se compone en la práctica su jornada laboral.

En la vereda de enfrente, CTERA no fue indiferente al problema del régimen de contratación docente. Sobre ello, se observa en los documentos sindicales la crítica al llamado *profesor taxi* que rota entre diferentes centros y el no reconocimiento del trabajo extra aula de los docentes. Sin embargo, al intentar compensar esta carga invisible de trabajo demandando un salario mayor para una jornada parcial de cuatro horas diarias, como hacía el sindicalismo brasileño antes de los años 90, no logró definir el problema del régimen de contratación de manera efectiva ni hacia el gobierno ni hacia la opinión pública.

Nuevamente, los testimonios de los ministros de educación entrevistados constituyen una pieza de evidencia clave para comprender la diferencia entre ambos casos, ya que mientras el jerarca del norte destaca el papel que tuvo el sindicato para explicar a los gestores públicos la importancia de remunerar el trabajo docente extra aula<sup>207</sup>, su contraparte en el sur considera

---

<sup>207</sup> “Porque ese tiempo fuera del salón de clases tiene un costo (...) pero en general la administración pública no lo considera como un elemento vital, entonces gracias a la CNTE eso fue absorbido y comprendido inclusive por los gestores como un elemento importante de la remuneración, de la formación y de la disponibilidad de los profesores” (Entrevista a Tarso Genro).

poco factible y justo el reclamo sindical de alcanzar un salario mensual digno trabajando una jornada de tiempo parcial<sup>208</sup>.

A la exitosa definición del problema del sindicato en Brasil se le agrega su capacidad de proponer una solución programática económicamente factible y políticamente viable. Para ello, la organización no solamente apoyó en primer lugar la implementación de un nuevo fondo educativo de carácter federal que ayudara luego a costear la consiguiente ley del piso salarial que regularía la jornada docente a nivel nacional, también constituyó dentro del sindicato un Grupo de Asesoramiento Técnico que analizó los diferentes planos de carreras subnacionales y los costos de reformarlos antes de presentarle la propuesta de cambio al Poder Ejecutivo nacional.

Por su parte, cuando el sindicato argentino luchó por promulgar una nueva ley de financiamiento educativo a nivel nacional en la que buscó incrementar el gasto invertido en educación, el salario docente y la instauración de paritarias, no la vinculó a un cambio en el régimen de contratación docente. Y, si bien llegó a discutir el tema a la interna durante el período, no llegó a plantearle al gobierno nacional una propuesta concreta de reforma del régimen de contratación ni en el marco de las paritarias nacionales ni en otra instancia.

Para formular dicha demanda, la CNTE definió de manera precisa al trabajo extra aula como una función inherente a la función docente, a ser incluido en una jornada de tiempo completo, y lo encuadró junto a la demanda del salario mínimo nacional, lo que le permitió contar con un apoyo masivo de las bases y cobrar fuerza frente al gobierno nacional. A su vez, invirtió

---

<sup>208</sup> “Nosotros cuando tuvimos mil discusiones con los gremios, discutimos el salario básico con los gremios para el maestro de grado que recién empieza, que es un muchacho, muchacha, de veintipico que no tiene antigüedad, que trabaja 4 horas. Con lo cual, el horario de trabajo del resto de los trabajadores es ocho, son el doble, digamos, allí hay una discusión. Un docente dice “bueno, nuestras jornadas son de cuatro, nosotros debiéramos con cuatro horas de trabajo llegar a vivir satisfactoriamente bien”. Hoy en la Argentina, para eso, no sé si en el mundo la posibilidad de que alguien tenga un salario absolutamente digno trabajando una jornada que para otros trabajadores es la mitad.” (Entrevista a ex Ministro de Educación Nacional).

capacidad técnica en diseñar una solución programática que contemplaba los recursos económicos para llevarse a cabo.

En el otro caso, la temática también fue problematizada a la interna sindical desde antes del cambio de gobierno, pero, más allá de criticar al régimen de contratación vigente, no se arribó a una propuesta de cambio concreta y no se llegó a plasmar una demanda clara ni prioritaria al gobierno nacional. Tampoco se realizaron estimativos para evaluar cómo costearlo ni cómo implementar una potencial política de este tipo.

Es posible pensar que el federalismo sería el principal obstáculo para regular el régimen de contratación en países donde tanto escuelas como docentes dependen del nivel subnacional de gobierno. Efectivamente, los gobernadores y prefectos constituyen los principales actores de veto para este cambio ya que son quienes, más allá de la existencia de fondos federales suplementarios, deben costear un cambio de este tipo. Asimismo, se podría sostener que jurídicamente no correspondería realizar un cambio de este tipo a nivel nacional. Sin embargo, en Brasil, ni la presión directa de los gobernadores sobre el Poder Ejecutivo nacional ni el recurso elevado por cinco gobernadores al Supremo Tribunal de Justicia fueron suficientes para frenar el proceso de cambio. Ante un contexto económico favorable, la presión de la confederación sindical docente, su articulación con el gobierno nacional y el apoyo de la opinión pública fueron suficientes para condicionar el cambio. Paralelamente, en Argentina, la instauración del salario mínimo nacional docente y de las paritarias nacionales o el impulso de la reforma curricular del secundario ejemplifican políticas educativas de carácter nacional que avanzaron a pesar del federalismo.

En definitiva, a la hora de comparar ambos casos, se observa que solamente en uno existió una preferencia de primer orden dentro de la agenda sindical por generar un cambio en el régimen



de contratación, que se transformaría en una demanda prioritaria del sindicato con el cambio en la coyuntura económica y política de 2003.

## **¿Por qué hicieron lo que hicieron?: factores que condicionaron la preferencia sindical**

El objetivo de esta tesis fue demostrar, a través del análisis de los casos de Brasil y Argentina cómo, en contextos económicos favorables, ante sindicatos fuertes y partidos de izquierda de base sindical en el gobierno, la variable que explica el cambio en los regímenes de contratación docente a nivel nacional es la existencia de una demanda prioritaria de la confederación sindical docente. Sin embargo, para comprender de manera más exhaustiva la evolución distinta de ambos regímenes de contratación ante estos contextos similares, es pertinente preguntarse por los factores que influyeron sobre las preferencias sindicales, que fueron, en definitiva, determinantes para explicar el resultado de interés.

Al tratarse en ambos casos de sindicatos con competencia interna y externa, que no tienen el monopolio de la representación docente, es posible asumir que las preferencias de las dirigencias no pueden alejarse demasiado de las de sus bases si pretenden mantener el liderazgo en sus organizaciones (Pizzorno 1978; Farber 1986; Murillo 2000; Gindin 2006). Por ello, para comprender la preferencia de la dirigencia sindical frente al cambio del régimen de contratación es necesario comprender las preferencias de sus bases.

Se ha señalado que, aunque un régimen de contratación docente basado en el cargo parecería ser más favorable para los trabajadores que uno basado en la cátedra - por evitar la rotación entre centros y sus consiguientes costos en tiempo y transporte y por remunerar el trabajo extra aula y, por lo tanto, incrementar el salario total - los cambios institucionales siempre son costosos. En este caso, cambiar el régimen de contratación implicaba enfrentar la resistencia de

quienes se benefician del statu quo, superar la incertidumbre que todo cambio conlleva y resolver los problemas de acción colectiva dentro del sindicato. En esta evaluación de costos y beneficios se identificaron al menos dos grandes factores que parecen haber condicionado las preferencias sindicales: la regulación subnacional del trabajo docente como inhibidor del cambio y el aprendizaje sindical (*policy learning*) como promotor de las transformaciones. A continuación, se desarrolla como operó cada uno.

### ***La regulación subnacional del trabajo docente como inhibidor del cambio en el régimen de contratación***

El primer factor es la regulación subnacional del trabajo docente, que operó como inhibidor del cambio. Entendiendo que los trabajadores docentes establecen sus preferencias en un contexto institucional dado, los testimonios recabados en ambos casos sugieren que, a pesar de las ventajas de regímenes de contratación por cargo, algunas reglas complementarias en el nivel subnacional, a veces articuladas con un régimen de contratación por cátedra, llevaban a algunos individuos a preferir el statu quo. Se identificaron dos mecanismos que pueden dar cuenta de ello, por un lado, cuando estas reglas complementarias resultaban convenientes a los intereses de muchos trabajadores y sus efectos peligraban al modificar el régimen de contratación, y por el otro, cuando la falta de información generaba altos grados de incertidumbre, incrementando la aversión al riesgo de cambiar de régimen. Vale la pena destacar que, a pesar de tratarse de estados federales con variaciones en la regulación subnacional del trabajo docente, tanto la estructura de incentivos como la información disponible se repite dentro de las jurisdicciones de cada país con pocas variantes.

En relación al primer mecanismo, a partir del análisis normativo y los testimonios recabados a nivel subnacional, se identificaron reglas que incentivaban al statu quo en ambos países, pero en mayor cantidad en el caso argentino. En cambio, en relación al segundo, solamente en

Argentina aparecieron la incertidumbre y el miedo al cambio entre los docentes, ya que al contar Brasil con contratos organizados en paquetes de horas con un porcentaje menor para el trabajo extra aula, los docentes no temían profundizar cambios de este tipo.

El elevado o irrestricto límite de *acumulación de horas de trabajo* semanal constituyó una regla presente en ambos países que incentivaba a muchos trabajadores a preferir el statu quo. Esto es así porque ante remuneraciones bajas, muchos docentes prefieren mantener su régimen de contratación que inclinarse por uno que les impida acumular más horas de trabajo y por lo tanto incrementar su salario. A pesar del consenso relativo al factor salarial como causante estructural de la acumulación de horas, presente en la mayoría de los entrevistados, su incremento *per se* no parece ser suficiente para garantizar que todos los docentes vayan a disminuirlas.

En el caso brasileño, donde los docentes, a diferencia del resto de los funcionarios públicos, pueden llegar a acumular más de sesenta horas de trabajo semanal, este máximo parece haber condicionado la capacidad de la dirigencia del sindicato de persuadir a sus bases de la conveniencia de demandar la figura de la dedicación exclusiva. En consecuencia, esta última, que implicaría un gran paso para alcanzar una contratación por cargo integral e impediría fragmentar el trabajo en más de un centro educativo, fue mucho menos impulsada que la regulación de la jornada y no se tradujo en una demanda concreta.

En Argentina los docentes también pueden acumular una gran cantidad de horas lo que, junto a los bajos salarios, también genera incentivos para la fragmentación del trabajo en varios centros educativos. Sin embargo, existen otras reglas que también favorecen al statu quo. Por ejemplo, el *modo de elección de los horarios* les otorga un alto grado de libertad a los profesores. Al ser la *unidad de designación del puesto de trabajo* una disciplina en un grado específico y en un horario puntual y ser los docentes quienes eligen los horarios y los grados en que dan clases, implementar un régimen de contratación por cargo podría otorgarle un mayor

poder de decisión a los directivos sobre los docentes a la hora de armar los horarios de trabajo. Esto, como sugiere la evidencia, ha conllevado resistencias cuando se han implementado experiencias piloto de este tipo, como el régimen de profesor por cargo en la CABA. En Brasil esto no sucede ya que, mientras el docente elige en qué escuelas dar clases, la *unidad de designación del puesto de trabajo* es una asignatura en un nivel determinado y son los directores quienes eligen en qué grados y horarios dicta cada docente.

Paralelamente, en Argentina, *la regulación de las licencias*, articulada con un régimen de contratación basado en la hora cátedra, también genera altos grados de libertad entre los profesores titulares de secundaria, que pueden licenciar sin goce de sueldo algunas horas de trabajo sin perder la titularidad de las mismas. Esto les ofrece una flexibilidad laboral que se perdería ante un cambio de régimen de contratación. Además, al contar con un generoso causal de licencias por enfermedad y un débil control médico, se habilita el abuso de la norma por parte de un conjunto menor de trabajadores. Para ellos, ser contratados por cargo y no por hora, si bien no alteraría el régimen de licencias, incrementaría el control informal de asistencia de la dirección del centro y de sus propios pares.

Nuevamente, en Argentina, al poder acceder a un cargo público formal con unas pocas horas de aula en secundaria, un pequeño número de profesionales que habitan en mercados de empleo precarios y fluctuantes, pueden acceder a los beneficios y a la estabilidad de la seguridad social solamente bajo una contratación por hora. El pasaje a un régimen de contratación por cargo los excluiría del mercado de trabajo docente.

Por último, la situación de revista de los docentes también se articula con este conjunto de reglas complementarias y los incentivos que promueven. En Brasil, si bien se contratan docentes por hora de manera directa cuando los estados no realizan los concursos públicos correspondientes, solamente quienes concursan acceden a los derechos laborales de la función pública. Al

asociarse los concursos a paquetes de 20 o 40 horas de trabajo, hay pocos incentivos para trabajar por hora y dispersar aún más el trabajo entre centros.

En Argentina, como todos los docentes se rigen por un régimen de contratación basado en la hora, los trabajadores nuevos que ingresan como suplentes o interinos tienen más incentivos para preferir el régimen de contratación por cargo, pero no así los de mayor antigüedad. Entre estos últimos, los beneficios que ofrece el régimen basado en el cargo se contrapesan con los que pueden obtener de las reglas complementarias (acumular más horas de trabajo, regímenes de licencia más generosos, prioridad al elegir donde ejercer sus horas, etc).

En definitiva, cuando se comparan los regímenes de contratación vigentes con las reglas complementarias, en Brasil las bases docentes tendrán incentivos para preferir concentrar horas en uno o dos centros y trabajar un horario completo, pero no todos se inclinarán por la dedicación exclusiva en un centro. En Argentina, en cambio, los docentes más nuevos tendrán incentivos para preferir un régimen de contratación por cargo, pero, entre los titulares con mayor antigüedad, aunque muchos prefieran un régimen de profesor por cargo, algunos tendrán incentivos para continuar fragmentando el trabajo en varios centros y mantener el régimen de contratación por hora cátedra.

Como, además de generar incentivos y distribuir recursos, las instituciones también constituyen importantes fuentes de información (Pierson 1993), es importante conocer en qué lugar del continuo *hora cátedra - cargo integral* del régimen de contratación se encontraban las unidades subnacionales al comienzo del período de estudio. Esto es así ya que, aun cuando los docentes recurran a un tercer agente, como el sindicato, que les provea de información y sea capaz de procesarla, el grado de incertidumbre ante un potencial cambio en el régimen de contratación será mayor que cuando muchos profesores ya hayan atravesado personalmente experiencias positivas bajo un régimen de contratación por cargo integral o que se aproxime al cargo integral.

En este sentido, en el Brasil del 2003, el cargo docente ya se asociaba a un paquete mínimo de horas y, aunque muchos municipios todavía no las remuneraban, todos los estados ya reservaban algún porcentaje de la jornada laboral para las horas extra aula. Así, cuando la CNTE demandaba una jornada laboral que reservara 1/3 para el trabajo extra aula, todos los trabajadores afiliados apoyaban la medida, aun aquellos que trabajaban en municipios. Como señala Pierson (1993), es más fácil identificar los beneficios de una institución cuando se distribuyen en un grupo concentrado de agentes, como una categoría laboral, en donde fluye la comunicación.

Por el contrario, en Argentina, cuando asumió el gobierno del FPV, ninguna provincia contemplaba en la jornada laboral el trabajo extra aula, a excepción de algún programa educativo específico, y los cargos no se asociaban a un paquete mínimo de horas. En consecuencia, cuando en la capital federal se implementó la experiencia del profesor por cargo, a la hora de cambiar de régimen, aun manteniendo salario y titularidad y disminuyendo horas reales de trabajo, muchos docentes temían cambiar horas aula por horas extra aula, evidenciando el papel de la información a la hora de tomar decisiones racionales (Simon 1957). Ello implicó un importante trabajo de asesoramiento y formación para UTE, la unidad de base de CTERA en la Ciudad, que además tuvo que enfrentar cómo se reforzaban estos temores entre las bases, tanto desde la lista opositora como desde otros sindicatos docentes porteños.

A la incertidumbre asociada a las horas extra aula, se agregaba en CABA el temor de los docentes a perder la titularidad de sus horas aula cuando pasaban a un régimen por cargo. En Brasil, al asociarse la concentración del trabajo al concurso público y a su consiguiente estabilidad, esta no generaba los temores que en Argentina.

En consecuencia, para la dirigencia de la CNTE persuadir a los docentes para demandar un régimen de profesor por cargo era una tarea más fácil que para la de CTERA. Esto es así, ya

que mientras para el primero existían intereses heterogéneos entre las bases para demandar la dedicación exclusiva en un centro, pero consenso en relación a la concentración, para el segundo, concentrar 10 o 20 horas de trabajo en un centro o incluir horas de trabajo extra aula también podía generar resistencias entre algunos de sus afiliados.

### ***El aprendizaje de la confederación sindical como promotor de las transformaciones.***

El segundo factor es lo que la literatura denomina aprendizaje orientado a políticas o *policy learning* de los propios sindicatos, especialmente de sus dirigencias, a la hora de impulsar transformaciones. A la hora de comparar ambos casos, se observa en el caso brasileño, en una primera etapa, una modificación en la preferencia sindical relativa al régimen de contratación docente en los años 90, que se traduce en demanda al gobierno nacional, y en una segunda etapa, con la llegada del PT al gobierno, una sofisticación en la elaboración de la demanda. Por su parte, en el caso argentino, se observa desde los años 90 una preocupación de CTERA por reconocer e incorporar en la jornada laboral docente las horas extra aula y una crítica al *profesor taxi*, pero no se identifica una modificación en las preferencias ni una elaboración de la demanda clara que proponga un modelo de contratación determinado.

Se entiende que esta *expertise* en la manera en que la lista Articulación Sindical elaboró su preferencia y formuló su demanda pro cambio responde a un proceso de aprendizaje, en la que miembros de la dirigencia asimilaron nueva información, incluyendo la de su propia experiencia a nivel local, y la aplicaron en sus acciones. Este aprendizaje parece haber influido en la modificación de los mapas cognitivos de los dirigentes, en el incremento de su conocimiento técnico, en la identificación más precisa de los obstáculos y desafíos a sortear y en el perfeccionamiento de la estrategia de persuasión dirigida a la opinión pública y a la clase política para conseguir los objetivos de la organización.

Así, en los años 90, cuando existían dos modelos en disputa a la interna de la confederación sindical brasileña, mantener una jornada parcial que permitiera acumular varios cargos o una jornada completa con un porcentaje de las horas totales reservado al trabajo extra aula, la lista mayoritaria logró imponer la segunda de las opciones. Por primera vez, en las Directrices de Carrera elaboradas por el sindicato en 1993, la demanda del piso salarial nacional que arrastraba la organización se articulaba con la demanda de una jornada laboral de tiempo completo con un 50% reservado al trabajo extra aula. Desde allí, este segundo modelo cobró hegemonía a la interna y fue el oficialmente impulsado por la organización, con variaciones en el porcentaje solicitado.

Si bien ya existían antecedentes estatales que reservaban horas de trabajo externas al salón de clases y se remontan a 1974, como los casos de Río Grande del Sur y San Pablo, la jornada de tiempo completo que se impuso emulaba la Constitución Estadual de Mato Grosso de 1989, que reservaba un 50% al trabajo extra aula. Así, los legados de las políticas de contratación docente estatales y las conquistas de las unidades de base de la Confederación en los estados constituyeron una valiosa fuente de información para modificar las preferencias relativas al régimen de contratación dentro de la organización y alcanzar un nuevo consenso interno, como lo refleja el intento de replicar la regulación estadual más favorable a los docentes en la época. Contar en la época con dos directores de la confederación sindical provenientes de su unidad de base en Mato Grosso, uno de ellos corredactor de las Directrices del 93, y el otro futuro presidente de la CNTE (1995-2001), evidencia esta influencia.

Luego de que naufragara el intento de instaurar un piso salarial nacional que reservara un 25% de la jornada laboral al trabajo extra aula bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, cuando el PT gana las elecciones nacionales en 2002, el sindicato volvió a poner en un lugar prioritario de su agenda impulsar la ley de piso articulada con una jornada laboral que reservara



un tercio del tiempo al trabajo extra aula. Para ello, constituyó un Grupo de Asesoramiento Técnico (GAT) compuesto por sus dirigentes que analizó el funcionamiento de diez sistemas educativos estatales, con sus respectivos planes de carrera docentes, y revisó y actualizó la propuesta realizada al gobierno en los años 90. Hechos los cálculos económicos, se encargó de presionar al gobierno nacional para que implementara una nueva ley de fondos federales, el FUNDEB, y la asociara con la futura ley de piso salarial. Asimismo, organizó elaboradas campañas nacionales para fomentar su implementación, hacia sus bases, el Poder Ejecutivo, el Legislativo y, posteriormente, también el Judicial.

Los antecedentes subnacionales por un lado y el intento fallido de ley de piso de 1994, léase el legado de políticas pasadas y sus lecciones aprendidas, proveen información a la dirigencia a la hora de elaborar la demanda de cambio de los 2000. A ello se suma un perfeccionamiento técnico de la propia dirigencia que, a través de su formación de posgrado universitaria y el trabajo académico producido en ese marco, plasma en investigaciones de carácter científico los procesos de política protagonizados por la CNTE (Monlevade, 2000; Abicalil, 2005; Vieira, 2012) y lo difunde en revistas sindicales (Monlevade 2014; Abicalil 2012; Vieira 2014; Vieira 2016). Esto parece robustecer el grado de sofisticación de la demanda elaborada por la confederación en el período 2003-2015, como lo reflejan su encuadre y la solución de política propuesta.

Al respecto, Garcé (2014; 2017) señala que los sistemas políticos depositan distintos niveles de confianza en el conocimiento científico a la hora de diseñar e implementar sus políticas públicas, no solamente a nivel estatal sino también de sus organizaciones de la sociedad civil, como de los partidos políticos. En este caso, cuando comparamos el accionar de ambos sindicatos, el vínculo entre el mundo académico universitario y la CNTE parece ser bastante más fluido que en su contraparte argentina, lo que se condice con lo señalado por la literatura

relativa al desarrollo de la investigación educativa en distintos países y su vínculo con los estados latinoamericanos (Palamidessi, Gorostiaga y Suasnábar 2014).

Por su parte, en Argentina, antes del 2003 ninguna provincia remuneraba el trabajo extra aula, aun cuando habían existido algunas iniciativas puntuales impulsadas por el gobierno nacional con un fuerte componente técnico que promovieron el profesor por cargo<sup>209</sup>. No existía para CTERA una referencia empírica generalizada a nivel provincial, pasible de ser emulada a nivel nacional, y la organización no toma tampoco ninguna de estas dos experiencias como modelo para impulsar a nivel nacional.

Sobre este punto, el caso de la CABA es interesante porque cuando se elabora la ley de profesor por cargo en 2008, los representantes sindicales que asesoran a una de las legisladoras que redacta la ley habían sido docentes de escuelas pertenecientes a las experiencias piloto de 1970. Por ende, estos dirigentes medios sindicales que modificaron su preferencia sobre el régimen de contratación docente a partir de su propia experiencia personal, fomentaron el impulso de la ley y la persuasión a la interna del sindicato sobre sus beneficios. Luego será la unidad de base de CTERA en Ciudad quien impulse su – limitada – implementación.

Más allá de esta situación puntual, los discursos y documentos de CTERA que critican la fragmentación del trabajo docente y la remuneración exclusiva del trabajo frente a aula no presentan una propuesta superadora de régimen de contratación a implementar. A nivel nacional, las preferencias de la confederación se mantienen estables sobre este punto, y las demandas oscilan entre una jornada de tiempo parcial mejor remunerada, a la vieja usanza, y pedir horas institucionales (extra aula) sin establecer un porcentaje claro.

---

<sup>209</sup> Es el caso del Proyecto 13 de 1970 y el Ciclo Básico General de 1989.

## **Contribuciones a la teoría y posibles líneas de investigación**

Como señala Moe (2012), la educación, pieza clave para el capital humano, la integración social o la construcción de ciudadanía, no ha sido una de las políticas públicas privilegiadas por la ciencia política para su análisis. Esta investigación buscó acumular en ese sentido y complementar una no tan vasta literatura reciente (Ansell 2010; Bentancur y Mancebo 2012; Moe y Wiborg 2017; Bruns et al. 2019). Así, se abordó la política educativa desde esta disciplina, es decir, poniendo el foco en los diseños institucionales, la distribución de poder entre los actores y la conformación de sus preferencias (Bentancur y Mancebo 2012).

Complementando estudios recientes que han analizado grandes reformas en las políticas docentes de la región de tipo *top down* (Mizala y Schneider 2018; Schneider et. al. 2019), se analizó un cambio *bottom up*, de carácter más gradual, comparando dos países centrales en el contexto sudamericano que, además de tener la mayor extensión territorial y el producto bruto interno más alto, cuentan con la mayor cantidad de docentes.

Específicamente, la investigación abordó un vacío existente en la literatura relativo al régimen de contratación docente, tan relevante en términos de calidad educativa y laboral, y muy poco estudiado en perspectiva comparada. Ante la heterogeneidad de regímenes en la región que oscilan entre una contratación que tiende más a la cátedra (Uruguay, Costa Rica, Paraguay) o más al cargo (Chile, Ecuador, Colombia), se buscó contribuir a su sistematización y a explicar sus cambios y continuidades. En el futuro, se buscará analizar otras rutas de llegada al régimen de profesor por cargo, que trasciendan las condiciones de alcance de este estudio. Como hipótesis, es posible pensar otras vías de cambio cuando los gobiernos, en el marco de reformas más generales de la carrera docente, de tipo *top down*, modifiquen junto a los regímenes de contratación otro conjunto de reglas complementarias en oposición a los sindicatos. En estos casos, es esperable que el vínculo que mantengan los sindicatos con los gobiernos y sus

preferencias ante el propio régimen de contratación docente, aunque no determinen la presencia del cambio, condicionen el grado y el tipo de reforma.

De hecho, a lo largo de esta tesis se vio la importancia de las agendas sindicales para comprender el devenir de las políticas en educación y cómo se tornan aún más importantes ante coyunturas particulares, como un contexto de bonanza económica en el que partidos de izquierda de base sindical se encuentren en el poder. En este sentido, si bien la literatura ha destacado el papel del actor sindical como impulsor de reformas sociales y laborales progresivas (Huber y Stephens 2012; Pribble 2013; Carneiro 2017) en materia de política educativa se ha centrado más en caracterizar su papel como actor de veto de reformas y no tanto como promotor de cambios (Corrales, 1998; Murillo 1999; Grindle 2004; Kaufman y Nelson 2005; Braslavsky y Cosse 2006; Navarro 2006; Moe 2011; Bruns y Luque 2015; Bruns y Schneider 2016).

Asimismo, a la hora de comparar las políticas educativas en la región, muchas veces se ha tendido a unificar las preferencias sindicales. Los sindicatos docentes aparecen representados como actores que buscan mejorar sus condiciones laborales y mantener el statu quo en términos de reformas de calidad educativa (Corrales, 1998; Kaufman y Nelson 2005; Navarro 2006; Moe 2011; Bruns y Luque 2015; Bruns y Schneider 2016). Sin embargo, a lo largo de la investigación se observaron diferencias en su accionar y en los modos en que establecen sus preferencias, por lo que no alcanza con conocer el tipo de política en cuestión para inferir las preferencias ni de los docentes ni de sus sindicatos. Entre estos últimos, estas pueden diferir aun cuando compartan importantes similitudes estructurales - sus tasas de sindicalización, su fragmentación interna y externa, el ser organizaciones de tercer nivel, el tipo de vínculo que posean con el estado (Collier y Collier 1991; Gindin 2006) -, e ideológicas, relativas a su identidad (Streeck 1993; Locke y Thelen 1995). De hecho, en los dos casos estudiados, ambas organizaciones se autoperciben de izquierda, pero no aliadas a pequeños partidos radicales, y

reivindican una identidad del docente como trabajador en oposición al docente como profesional (Monlevade 2000; Balduzzi y Vázquez 2000; Gindin 2006).

Al comparar ambos casos, se observó que uno de los factores a considerar para comprender la postura de los sindicatos frente al régimen de contratación docente era el contexto institucional, el conjunto de reglas laborales y educativas a nivel local, como lo había demostrado Moe (2011) en el marco de la política educativa norteamericana. Esto será así cuando los sindicatos no posean el monopolio de la representación del sector, ya que los regímenes laborales generarán incentivos de distinto tipo hacia sus bases.

El aprendizaje de la dirigencia aparece como otro factor a considerar, aprendizaje que puede provenir de la propia experiencia, del legado de las políticas pasadas, o de su vínculo con el conocimiento más de tipo académico. Sobre este último punto, en investigaciones venideras se buscará articular el análisis de los sindicatos en general y los sindicatos docentes en particular con la literatura de regímenes políticos de conocimiento (Campbell y Pedersen 2011). Dicha articulación podría iluminar sobre los matices en torno a las preferencias sindicales. Como hipótesis, es posible que el vínculo estructural que posean los sindicatos con la producción de conocimiento académico en el campo educativo influya en el lugar que le otorguen en sus agendas a impulsar políticas que mejoren a la vez condiciones laborales y calidad educativa.

Un tercer factor que apareció a lo largo del trabajo de campo diferenciando ambas confederaciones fue el tipo de relación existente entre la confederación nacional de tercer nivel y los docentes a nivel local<sup>210</sup>. En definitiva, hasta qué punto estaba mediado por la unidad de

---

<sup>210</sup> “Yo diría que la mayoría de la docencia no conoce a la CNTE, no sabe que existe la CNTE (...) Entonces la presión sobre la dirección de la CNTE es menos directa que lo que es en Argentina. La referencia es el sindicato municipal o estadual” (entrevista a Experto B1).

*“Então, a CNTE em si ela não existe, ela é só de sindicatos estaduais, é uma Confederação, é uma Confederação mesmo. (...) A CNTE é um ser esotérico para a maior parte dos professores. Para os militantes sim. (...) CNTE não chega na escola, quem chega na escola é CPERS, APEOESP”* (entrevista a Experto B3).

base de la confederación. El tipo de elección de la dirigencia, en un caso directo (CTERA 2022) y en el otro indirecto (CNTE 2022), probablemente condicione este vínculo.

Explorar cómo este tipo de vínculo pueda condicionar el establecimiento de la agenda sindical a nivel nacional, especialmente sobre temáticas de este tipo, que hacen a las condiciones laborales de los docentes en el largo plazo, constituye otra potencial agenda de investigación. Un vínculo más directo podría fomentar una mayor permeabilidad de las demandas inmediatas de las bases y un mayor control de estas sobre la agenda de reivindicaciones de la confederación. En consecuencia, si hubiere resistencias de algunos trabajadores a la implementación de cambios en la política educativa o laboral, estas serían más respaldadas por la dirigencia. Uno más indirecto disminuiría la influencia de las bases sobre la dirigencia nacional, que contaría con mayor autonomía para establecer la agenda sindical y delegar las demandas de carácter más urgentes en las dirigencias locales de las unidades de base subnacional. Esta mayor autonomía podría tanto habilitar discusiones relativas a la mejora de las condiciones objetivas de los trabajadores en el largo plazo como facilitar una potencial búsqueda de beneficios particulares por parte de la dirigencia.

En definitiva, a la hora de identificar factores que expliquen cambios en los regímenes laborales docentes, este estudio concluye la importancia de reconocer el papel central de los sindicatos y de sus agendas de reivindicación, reconociendo su particularidad y no adjudicándoles preferencias a priori en función de la política a reformar. Esto implica, entre otras cosas, contextualizar los cambios en el conjunto de reglas de menor nivel de agregación que afectan directamente a las bases docentes, para comprender los distintos incentivos institucionales que operan, y asumir que las preferencias sindicales son históricamente situadas y variables en el tiempo, por lo que el aprendizaje también puede constituir una fuente de cambios. Analizar la

realidad considerando estos matices contribuirá a comprender mejor el rumbo de políticas públicas como las educativas.

## Referencias bibliográficas

Abicalil, Carlos Augusto. 2005. *Plano Nacional de Educação na República Federativa do Brasil: instrumento de retórica ou política pública para a realização do direito à Educação Básica?* Dissertação de Mestrado em Educação. Brasília, DF: Universidade de Brasília.

Abicalil, Carlos Augusto. 2007. “Boa remuneração valoriza o magisterio”. *Retratos da Escola*, 1(1): 40-43.

Abicalil, Carlos Augusto. 2012. “El federalismo y el Sistema Nacional de Educación. Una oportunidad fecunda”. *Retratos da Escola*, 6(10):21-38.

Acuña, Carlos H. y Chudnovsky, Mariana. 2007. *La gobernabilidad de los sistemas educativos: Una metodología para su análisis y mejoramiento*. Buenos Aires: CEPP.

Acuña, Carlos H. y Chudnovsky, Mariana. 2013. “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos.” En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, editado por Carlos H. Acuña, 19-77. Buenos Aires: Siglo XXI.

Acuña, Carlos H. y Repetto, Fabián. 2007. “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”. Documento de trabajo N°44. Departamento de Humanidades. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

Aguerrondo, Inés. 1985. *El régimen de profesores designados por cargo docente. Proyecto 13*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia.

Aguerrondo, Inés. 2006. “El caso de Argentina.” En *Maestros de escuelas básicas en América Latina: Hacia una radiografía de la profesionalización*, editado por Denise Vaillant y Cecilia Rossel. Chile: PREAL.

Aguirre, Julio Leonidas. 2017. “Mecanismos causales y process tracing. Una introducción.” *Revista SAAP*, 11(1): 147-175.



Alesso, Sonia. 2016. *Porque defendemos la educación pública de calidad reclamamos una nueva ley de financiamiento educativo*. Buenos Aires: CTERA.

Alves, Thiago y Pinto, José Marcelino de Rezende. 2011. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte, *Cadernos de Pesquisa*, 41(143): 606-639.

Amar, Hernán. 2018. El radicalismo alfonsinista y el Ciclo Básico General (CBG). En *La escuela secundaria: 50 años en la búsqueda de una reforma*, editado por Guillermina Tiramonti, 72-110. Buenos Aires, FLACSO.

Administración Nacional de Educación Media y Superior. 1969. *Proyecto N° 13 de la Administración Nacional de Educación Media y Superior (A.N.E.M.S). Profesores de tiempo complete*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

Anner, Mark y Caraway, Teri. 2010. International Institutions and Workers' Rights: Between Labor Standards and Market Flexibility, *Studies in Comparative International Development*, 45: 151-169.

Ansell, Ben W. 2010. *From the Ballot to the Blackboard. The Redistributive Political Economy of Education*. New York: Cambridge University Press.

Araujo, Angela Maria Carneiro y de Oliveira, Roberto Veras. 2011. "El Sindicalismo Brasileño en la Era de Lula". *Revista Trabajo*, 5(8):83-112.

Aristimuño, Adriana y Lasida, Javier. 2003. *Políticas y estrategias para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes. Estudio sobre la educación secundaria en Uruguay*. París: UNESCO/IPE.

Arroyo, Mariela y Pérez Zorrilla, Julia. 2020. "Un estado de la cuestión sobre el puesto de trabajo docente en la escuela secundaria: entre las regulaciones laborales, las condiciones de trabajo y las posibilidades de implementar políticas educativas". En *Estados del arte sobre educación secundaria: la producción académica de los últimos 15 años en torno a tópicos relevantes*", editado por Nancy Montes y Daniel Pinkasz. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Flacso.

Balduzzi, Juan y Vázquez, Silvia Andrea. 2000. *De apóstoles a trabajadores. Luchas por la unidad sindical docente 1957 – 1973*. Buenos Aires: Ediciones CTERA.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2016. *Evaluación del Programa de País. Argentina 2009-2015*. Washington D.C.: BID.

#### Capítulo 4.

Barillas Villalta, Alberto y Briones, Carlos. 2006. “Capítulo 4. El caso de El Salvador”. En *Maestros de escuelas básicas en América Latina: Hacia una radiografía de la profesionalización*, editado por Denise Vaillant y Cecilia Rossel. Chile: PREAL.

Beach, Derek and Pedersen, Rasmus Brun. 2013. *Process Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.

Beach, Derek and Pedersen, Rasmus Brun. 2016. *Causal Case Studies. Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press

Bennet, Colin J. y Howlett, Michael. 1992. “The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change”. *Policy Sciences*, 25:275-294

Bennet, Andrew. 2010. “Process tracing: A Bayesian perspective”. En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier. Oxford: Oxford University Press, pp. 702-721.

Bennett, Andrew, y Checkel, Jeffrey. 2015. *Process Tracing in the Social Sciences. From Metaphor to Analytic Tool*. Nueva York: Cambridge University Press.

Bentancur, Nicolás. 2008. Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Bentancur, Nicolás y Mancebo, María Ester. 2012. “Políticas educativas en tiempos de cambio. Actores, programas e instituciones en Uruguay y la región”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1): 65-92.

Bernstein, Basil. 1973. *Class, codes and control, vol. 1*. Londres: Routledge y Kegan Paul.

Bezem, Pablo; Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel. 2012. *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe final*. Buenos Aires: CIPPEC.

Blanco, Luisa y Grier, Robin. 2013. "Explaining the Rise of the Left in Latin America." *Latin American Research Review*, 48: 68-90.

Boix, Carles. *Partidos políticos, crecimiento e igualdad*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

Brady, Henry E. 2010. "Data-Set Observations versus Causal-Process Observations: The 2000 U.S. Presidential Election." En *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, editado por Henry E. Brady y David Collier, 207–19. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Brady, Henry y Collier, David. 2010. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman and Littlefield.

Braslavsky, Cecilia y Cosse, Gustavo. 2006. "Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones." *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(2):1-26.

Bril-Mascarenhas, Tomás; Maillet, Antoine y Mayaux, Pierre-Louis. 2017. "Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal". *Revista de Ciencia Política*, 37(3): 659-684.

Bruns, Barbara y Luque, Javier. 2015. *Great Teachers. How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Bruns, Barbara y Schneider, Ben Ross. 2016. *Managing the Politics of Quality Reforms in Education Policy Lessons from Global Experience*. Paper prepared for the UN Commission on Financing Education.

<http://report.educationcommission.org/wp-content/uploads/2017/01/Managing-the-Politics-of-Quality-Reforms.pdf>

Bruns, Barbara y Schneider, Ben Ross. 2019. "The politics of quality reforms and the challenges for SDGs in education", *World Development* 118: 27–38.

Caçõ, Maria Izaura. 2001. *Jornada de trabalho docente: delineamento histórico da organização do trabalho do magistério público estadual paulista*. Tese de Doutorado em Educação. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

Campbell, John L. 1998. "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy". *Theory and Society*, 27(3): 377-409.

Campbell, John L. y Pedersen, Ove K. 2011. “Knowledge Regimes and Comparative Political Economy”. En *Ideas and politics in social science research*, editado por Daniel Béland y Robert Henry Cox, 167-190. New York: Oxford University Press.

Campello, Daniela. 2014. The Politics of Financial Booms and Crises: Evidence From Latin America. *Comparative Political Studies*, 47(2): 260–286

Carneiro, Fabricio. 2017. *Desagregando reformas: sindicatos y reformas laborales en izquierdas moderadas*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.

CEPAL. 2007. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. 2010. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPP. 2008. *Los sindicatos docentes en América Latina*. Buenos Aires: CEPP.

Claus, Agustín. 2017. “La Paritaria Nacional Docente y la política de Salarios Mínimos Docentes en la Argentina entre 2005 y 2016. Impacto, limitaciones y desafíos.” *Revista Estado y Políticas Públicas*, 9: 193-219.

Collier, David. 2011. “Understanding Process Tracing”. *Political Science and Politics* 44(4): 823-30.

Collier, Ruth Berins y Collier, David. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. 1993. *Revista de Educação da CNTE*, 1. Brasília: CNTE

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. 2007a. “Educação pública de qualidade exige financiamento”. *CNTE Notícias. JORNAL MURAL da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação*, Abril 2007.

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. 2007b. “A longa estrada. A luta é pelo piso salarial nacional e pela valorização da carreira”. *Retratos da Escola*. 1 (1): 48-49. Brasília: CNTE

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. 2008. *Caderno de Resoluções do 30º Congresso Nacional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação: educação pública, a diferença que promove a igualdade*. Brasília: CNTE.

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. 2011. *Caderno de Resoluções do 31º Congresso Nacional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação: O PNE na visão dos (as) trabalhadores(as) em educação*. Brasil: CNTE.

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. 2014a. *Caderno de Resoluções do 32º Congresso Nacional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação: educação, desenvolvimento e inclusão social*. Brasília: CNTE.

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. 2014b. *Atualização do debate da CNTE sobre o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica – PSPN*. Brasília: CNTE.

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. 2015. *Piso e carreira andam juntos para valorizar os profissionais da educação básica pública*. Brasília: CNTE.

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. 2016. “Cumprimento da Lei do Piso do magistério nas redes estaduais. Referencia: Dez/2016”. *Boletim CNTE informa*. 15 de marzo.

Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina. 1997. “1er. Congreso Educativo Nacional de CTERA,” *Mediateca pedagógica de CTERA*. <https://mediateca.ctera.org.ar/items/show/12>.

Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina. 1999. “2do. Congreso Educativo Nacional de CTERA,” *Mediateca pedagógica de CTERA*. <http://mediateca.ctera.org.ar/items/show/13>.

Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina. 2005. “3er. Congreso Educativo Nacional de CTERA”, *Mediateca pedagógica de CTERA*. <http://mediateca.ctera.org.ar/items/show/14>.

Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina. 2008. “Otra escuela secundaria es necesaria y posible”. *Documentos para el debate*, 1.

Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina. 2008b. *Análisis del “Documento preliminar para la Discusión sobre la Educación Secundaria en Argentina 2008 (Del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación)”*, Octubre 2008.

Cook, Maria Lorena y Joseph C. Bazler. 2013. *Bringing Unions Back In: Labour and Left Governments in Latin America*. Ithaca: Cornell University, School of Industrial and Labor Relations. Consultado el 10 de julio de 2018. <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/workingpapers/166/>

Cordero Cantillo, Rebeca; Molina Rojas, Noilin; Páez Cerdas, Wendy; Vargas Sandoval, Yensi y Espeleta Sibaja, Annia María. 2013. *Educación secundaria: análisis de las funciones y carga docente. El caso del personal docente agremiado a la ANDE*. San José: Editorial INIE.

Corrales, Javier. 1998. *The politics of Education Reform Implementation. Bolstering the supply and Demand; Overcoming Institutional Blocs*. Amherst: Amherst College.

Correa, João Jorge. 2006. A história do CPERS/Sindicato e a construção da sua presença no debate das políticas educacionais. I n: VII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas - HISTEDBR, 2006, Campinas/SP. Anais do VII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas - HISTEDBR. Campinas/SP. p. 151-152

Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins. 2001. *The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes*. In *Presidents, Parliaments, and Policy* edited by Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins. New York: Cambridge University Press.

Crouch, Colin. 1982. *Trade Unions: The Logic of Collective Action*. Cambridge: Fontana Paperback.

D’Avenia Frávega, Lucas. 2016. *Regímenes políticos de conocimiento y política sectorial. Estudio comparado de la política educativa en Chile y Uruguay postdictaduras*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. Montevideo: Universidad de la República.

Da Cunha, Célio. 1993. “PLANO DECENAL: fundamentos, trajetória e alcance social”. *Em Aberto*, 13 (59): 24-36. Brasília: INEP.

Da Cunha, Célio. 2016. *O MEC pós-Constituição*. Brasília: Liber Livro.

Da Silva, Andréia Ferreira. 2016. “Políticas de accountability na Educação Básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho”. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 32(2): 509 - 526

De Almeida, Milton Canuto. 2009. “Diretrizes nacionais para os planos de carreira, o PSPN e suas implicações”. En *Diretrizes para a carreira e remuneração*. Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

De Souza, Ângelo Ricardo; Barbosa Gouveia, Andréa. 2011. “Os trabalhadores docentes da educação básica no Brasil em uma leitura possível das políticas educacionais.” *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 19: 1-22.

Dibbon, David. 2004. *It's About Time!! A Report on the Impact of Workload on Teachers and Students*. St. John's: Memorial University of Newfoundland.

Dirección General de Planeamiento Educativo. 2013. *Régimen de Profesores por Cargo. Lineamientos para su implementación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Educación.

Dirección Nacional de Información y Estadística. 2006. *Censo Nacional Docente 2004. Resultados definitivos*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Dirección Nacional de Información y Estadística. 2016. *Censo Nacional del Personal de los Establecimientos Educativos. 2014. Datos generales*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Deportes.

Dirié, María Cristina y Pascual, Liliana. 2017. Políticas educativas y condiciones de trabajo de los profesores de secundaria de la Provincia de Buenos Aires (2004-2014). *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 4(6): 14-28.

Doberti, Juan y Rigal, Juan. 2014. “Las juntas de clasificación: características y funcionamiento.” *Serie La educación em debate*, nº 14. Buenos Aires: Diniece, Ministerio de Educación de la Nación.

Doglio, Natalia, Luis Senatore, Jaime Yaffé y Jorge Lanzaro. 2004. “Izquierda Política y Sindicatos en Uruguay (1971-2003)”. En *La Izquierda Uruguaya entre la Oposición y el Gobierno*, editado por Jorge Lanzaro, 251-295. Montevideo: Fin de Siglo. ICP.

Donaire, Ricardo. 2007. *La clase social de los docentes. Un recorrido histórico en Argentina desde la colonia hasta nuestros días*. Buenos Aires: IIPMV-CTERA.

Downs, Anthony. 2001. “Teoría económica de la acción política en una democracia”. En *Diez textos básicos de ciencia política*, editado por Albert Batlle, pp.93-111. Barcelona: Ed. Ariel.

Dutra Jr., Adhemar; Abreu, Mariza; Martins, Ricardo; Balzano, Sônia. 2000. *Plano de carreira e remuneração do magistério público. LDB, FUNDEF, Diretrizes Nacionais e nova concepção de carreira*. Brasília: Fundescola/MEC.

Elster, Jon. 1983. *Sour Grapes. Studies in the subversion of rationality*. New York: Cambridge University Press

Elster, Jon. 1989. “Social Norms and Economic Theory”. *The Journal of Economic Perspectives*, 3(4):99-117

Elvir, Ana Patricia. 2006. “Capítulo 6. El caso de Nicaragua”. En *Maestros de escuelas básicas en América Latina: Hacia una radiografía de la profesionalización*, editado por Denise Vaillant y Cecilia Rossel. Chile: PREAL.

Errandonea, Alfredo y Costabile, Daniel. 1969. *Sindicato y sociedad en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Etchemendy, Sebastián. 2004. “Represión, exclusión e inclusión: relaciones gobierno sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas.” *Revista SAAP*, 2: 135-164.

Etchemendy, Sebastián y Garay, Candelaria. 2011. “Argentina: Left Populism in Comparative Perspective, 2003-2009.” editado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 283-305. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Eurydice. 2015. *La profesión docente en Europa: Prácticas, percepciones y políticas Informe de Eurydice*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.



Falleti, Tulia G. 2001. “Capítulo 8: Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal.” En *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, editado por Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires-Instituto Nacional de la Administración Pública.

Falleti, Tulia G. 2010. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Falleti, Tulia G. y Lynch, Julia F. 2009. “Context and Causal Mechanisms in Political Analysis”. *Comparative Political Studies*, 42(9): 1143-1166.

Farenzena, Nalú; Gil, Juca; Machado, Maria Goreti Farias; Mosna, Rosa Maria Pinheiro. 2018. *Políticas de financiamento público da educação no Uruguai, na Argentina e no Brasil num período de governos progressistas. Relatório de Pesquisa do Grupo de Estudos de Políticas Educativas del Sur (GEPESUR), Subgrupo da UFRGS*. Porto Alegre: UFRG.

Farber, Henry. 1986. “The Analysis of Union Behavior”. En *Handbook of Labor Economics Vol. II*, editado por Orley C. Ashenfelter y Robert Layard, pp.1039-1089. North-Holland.

Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU). 2014. *Convenio Colectivo de Trabajo para los docentes de las Universidades Nacionales. Introducción, marco teórico y articulado*. Buenos Aires: CONADU-CTA.

Feldfeber, Miryam y Gluz, Nora. 2011. “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de nuevo signo”. *Educação e Sociedade*, 32 (115): 339-356.

Fishlow, Albert. 2006 “Latin America Jogs Left.” *Milken Institute Review* 8 (3): 8–15.

Flôres, Taís Pereira. 2018. *A (des)valorização do magistério: uma análise sobre a profissionalização e a valorização do magistério a partir do estatuto do magistério público do Rio Grande do Sul de 1954 e da experiência da deputada Suely de Oliveira*. Tese de Mestrado em Educação. Porto Alegre: Universidade Federal de Rio Grande do Sul.

Fontoura, Joana; Gindin, Julián y Gentili, Pablo. 2009. “Los sindicatos docentes y las reformas educativas en América Latina. El caso brasileño.” En *Sindicatos Docentes y Reformas*

*Educativas en América Latina. Brasil*. Editado por Margarita López, 13-52. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

Fonseca, Carina De Souza. 2017. *Federalismo e políticas de educação básica: uma análise das desigualdades territoriais na Argentina e no Brasil na nova ordem constitucional*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG.

Freitas, Helena. 2007. “PDE - Responsabilidade e desafios”. *Retratos da Escola*, 1(1).

Gajardo, Marcela. 1999. *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década*. Santiago de Chile: PREAL.

Garcé, Adolfo. 2014. “Regímenes políticos de conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009).” *Revista de Ciencia Política*, 34(2): 439-458.

Garcé, Adolfo. 2017. “Regímenes Políticos de Conocimiento: tecnocracia y democracia en Chile y Uruguay”. *MILLCAYAC. Revista Digital de Ciencias Sociales*, 4(7): 17-48.

García Reina, Carlos Hipólito. 2013. “Tiempos en la institución educativa. A propósito de una mirada integral del Decreto 1850 de 2002, la Directiva 02 de 2012 y la Directiva 16 de 2013”. Encuentro de la Secretaría de Educación del Valle del Cauca. Guadalajara de Buga, 16 de Agosto.

George, Alexander. L. and Bennett, Andrew. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.

Gerring, John and Cojocar, Lee. 2015. *Case-Selection: A Diversity of Methods and Criteria*. Boston: Boston University.

Gindin, Julián. 2006. *Sindicalismo docente e Estado. As práticas sindicais do magistério no México, Brasil e Argentina*. Dissertação de Mestrado em Educação. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Gindin, Julián. 2008. “Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina. Una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37): 351-375.

Gindin, Julián. 2011. *Por nós mesmos. As práticas sindicais dos professores públicos na Argentina, no Brasil e no México*. Tese de Doutorado em Sociologia. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Gindin, Julián. 2013. “Sindicalismo dos trabalhadores em Educação: tendências políticas e organizacionais (1978-2011)”, *Educar em Revista*, 48: 75-92.

Gindin, Julián. 2014. “El trabajo de maestros y profesores en Brasil.” En *Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del Mercosur*, editado por Roxana Perazza, 161-218, Buenos Aires: Teseo.

Goertz, Gary. 2006. *Social Science Concepts. A User's Guide*. New Jersey: Princeton University Press.

González, Héctor; Spessot, Aldo; Rinald, María Rosa; Crespo, Adriana y Escalante, Mirta. 2009. *Reconociendo nuestro trabajo docente Un diálogo necesario entre teorías y practicas*. Serie Formación y Trabajo Docente. Buenos Aires: IIPMV-CTERA.

González, Lucas. 2016. *Presidents, Governors and the Politics of Distribution in Federal Democracies. Primus contra pares in Argentina and Brazil*. Routledge: New York.

Gorostiaga, Jorge M., Tello, César G. e Isola, Nicolás. 2012. “Investigación educativa en América Latina: notas históricas y tendencias recientes”. En *Investigación educativa y política en América Latina*, editado por Mariano Palamidessi, Claudio Suasnábar y Jorge Gorostiaga, pp. 17-40. Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico

Grindle, Merilee. 2004. *Against the Odds: Contentious Politics and Educational Reform*. Princeton: Princeton University Press.

Gutierrez, Dalva Valente Guimarães; Carvalho, Fabrício Aarão Freire; Jacomini, Márcia Aparecida y Alves de Brito, Vera Lúcia Ferreira. 2013. *Planos de carreira de professores da educação básica em estados e municípios brasileiros no contexto da política de fundos: configurações, tendências e perspectivas*. CAPES.

Hall, Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25(3), pp. 275-296

Hall, Peter. 2003. "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research." *En Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, 373-404. Nueva York: Cambridge University Press.

Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman. 2008. *Development, Democracy and Welfare States*. Princeton: Princeton University Press.

Hargreaves, Andy. 1994. *Profesorado, cultura y postmodernidad. Cambian los tiempos, cambia el profesorado*. Madrid: Morata.

Hecló, Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.

Hillert, Flora M.; Bravin, Clara y Krichesky, Marcelo. 2002. *La experiencia extraclase en el Proyecto 13 y en el EGB. Su incidencia en el mejoramiento de la calidad educativa del Nivel Medio*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dirección de Investigación de la Secretaría de Educación.

Huber, Evelyne, and John D. Stephens. 2012. *Democracy and the Left*. Chicago: University of Chicago Press.

Hunter, Wendy. 2011. Brazil: The PT in Power. In *The resurgence of the Latin American left*, Editado by Steven Levitsky and Kenneth Roberts, 306-324. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Ikenberry, G. John. 1994. "History's Heavy Hand. Institutions and the Politics of the State". Paper prepared for a conference on "New Perspectives on Institutions," University of Maryland, October.

Imen, Pablo. 2000. "Regulación del trabajo docente. Un debate debido". *Revista La Docente*, 2 (5). Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse Estadística da Educação Básica 2015*. Brasília: INEP.

Ivanier, Analía; Jaimovich, Analía; Migliavacca, Adriana; Pasmanik, Yael y Saforcada, M. Fernanda. 2004. "¿Qué regulan los Estatutos Docentes? Trabajadores de la educación,

relaciones sociales y normativa”. *Cuaderno de Trabajo*, n° 46. Buenos Aires: Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Centro Cultural de la Cooperación.

Jacinto, Claudia y Freytes Frey, Ada. 2004. *Políticas y estrategias para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes: estudio sobre la educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires*. París: IPE - UNESCO.

Jacinto, Claudia y Terigi, Flavia. 2007. *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana*. Buenos Aires: Santillana.

Jacomini, Márcia Aparecida y Penna, Marieta Gouvêa de Oliveira. 2016. Carreira docente e valorização do magistério: condições de trabalho e desenvolvimento profissional. *Pro-posições*, 27(2): 177-202.

Jackson, Gregory. 2006. “Comparing Capitalisms through the Lens of Classical Sociological Theory”. En *Transformation des Kapitalismus*, editado por Jens Beckert, Bernhard Ebbinghaus, Anke Hassel, Philip Manow, pp.205-222. Frankfurt & New York: Campus Verlag.

Kaufman, Robert R. y Nelson Joan M. 2005. *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países*. Documento N°33. Santiago de Chile: PREAL.

Keck Margaret E. 1992. *The Workers' Party and Democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press.

King, Gary; Keohane, Robert y Verba, Sidney. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

Kingstone, Peter R., and Aldo F. Ponce. 2010. “From Cardoso to Lula: The Triumph of Pragmatic Neoliberalism in Brazil.” In *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*. Edited by Kurt Weyland, Raúl L. Madrid and Wendy Hunter. New York: Cambridge University Press.

Klassen, Robert M. y Anderson, Colin J. K. 2009. How times change: secondary teachers' job satisfaction and dissatisfaction in 1962 and 2007, *British Educational Research Journal*, 35(5): 745-759.

Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Korpi, Walter. 2006. "Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism: Protagonists, consenters, and antagonists". *World Politics* 58 (2): 167-206.
- Lentini Ginni, Valeria. 2019. *Perfil de los docentes de secundaria de la región central y factores que influyen en sus preferencias laborales*. Informe preparado para el Séptimo Informe sobre el Estado de la Educación. *San José: PEN*.
- Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth. 2011. *The resurgence of the Latin American left*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lijphart, Arend. 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method." En *The American Political Science Review*, 65 (3): 682-693.
- Llanos, Mariana. 2003. *Los senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta. Documento de trabajo 10*. Hamburgo: Institute für Iberoamerika-Kunde.
- Lloyd, Vincent and Weissman, Robert. 2001. "Against the workers: how IMF and World Bank policies undermine labor power and rights." *Multinational Monitor*. 22 (9):7-11.
- Locke, Richard M. y Thelen, Kathleen. 1995. "Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparisons and the Study of Comparative Labor Politics". *Politics & Society*, 23(3): 337-367.
- Madrid, Raúl. 2003. "Labouring against neoliberalism: Unions and patterns of reform in Latin America." *Journal of Latin American Studies* 35: 53-88.
- Mahoney, James and Gary Goertz. 2006. "A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research." *Political Analysis* 14: 227-249.
- Mahoney, James and Thelen, Kathleen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change." In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, edited by James Mahoney and Kathleen Thelen, 1-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Mancebo, María Ester. 2001. "La "larga marcha de una reforma exitosa": De la formulación a la implementación de políticas educativas". En *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas*

*públicas en la democracia restaurada*, editado por María Ester Mancebo. Montevideo: ICP-Banda Oriental.

Mancebo, María Ester. 2016. La transformación frustrada: condiciones de trabajo y carrera docente en Uruguay (2005-2014). *Propuesta Educativa*, 45(1): 21 – 33.

Martínez Bonafé, Jaume. 1999. *Trabajar en la escuela. Profesorado y reformas en el umbral del siglo XXI*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

McGuire, James W. 1999. Labor Union Strength and Human Development in East Asia and Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 33(4): 3-34

Mello, Elena Maria Billig. 2010. *A política de valorização e de profissionalização dos professores da educação básica. Do estado do Rio Grande do Sul (1995-2006): convergências e divergências*. Tese de Doutorado em Educação. Porto Alegre: Universidade Federal de Rio Grande do Sul.

Mehta, Jal. 2011. “The Varied Roles of Ideas in Politics: From “Whether” to “How””. En *Ideas and politics in social science research*, editado por Daniel Béland y Robert Henry Cox, 23-46. New York: Oxford University Press.

Mezzadra, Florencia; Veleda, Cecilia y Sánchez, Belén. 2014. *Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. Buenos Aires: Fundación Cippec.

Michels, Robert. 1989. “Democracia formal y realidad oligárquica”. En *Cuadernos de Ciencia Política: partidos políticos I*, editado por Juan José Calanchini Urroz, pp.82-95. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria/Instituto de Ciencia Política.

Mill, John Stuart. 1846. *A System of Logic. Ratiocinative and Inductive. Presenting a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*. New York: Harper & Brothers.

Milstein, Diana y Meo, Analía Inés. 2015. “Escuelas medias y programas socio-educativos: modificaciones en las relaciones de poder”. V Jornadas sobre Etnografía y Procesos Educativos en Argentina, IDES, Buenos Aires, 24-25 de septiembre.

Ministerio de Cultura y Educación. 1970. *Política Educativa. Bases*. Buenos Aires: MCE.

Ministério da Educação e do Desporto. 1993. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC

Ministério da Educação e do Desporto. 1994. *Desenvolvimento da Educação 1992-1994*. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto.

Ministerio de Educación. 2008. *Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina*. Buenos Aires: ME.

Ministerio de Educación. 2012. *Comisión de Prevención de la salud laboral y seguimiento del ausentismo*. Borrador 07/05/2021. Buenos Aires: ME.

Mizala, Alejandra y Schneider, Ben. 2020. “Promoting quality education in Chile: the politics of reforming teacher careers”, *Journal of Education Policy*, 35(4): 529-555.

Moe, Terry M. 2011. *Special Interest: Teachers Unions and America’s Public Schools*. Washington D.C: Brookings Institution Press.

Moe, Terry M. 2012. “From the Ballot to the Blackboard: The Redistributive Political Economy of Education. By Ben W. Ansell. New York: Cambridge University Press, 2010. 268p.”, *Perspectives on Politics*, (10)3: 846 – 847.

Moe, Terry y Wiborg, Susanne. 2017. *The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems across the World*. New York: Cambridge University Press.

Monlevade, João Antonio Cabral de. 2002. *Valorização salarial dos professores: o papel do Piso Salarial Profissional Nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica*. Tese de Doutorado em Educação. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

Monlevade, João Antônio Cabral de. 2014. *Movimento Sindical dos(as) trabalhadores(as) em Educação*. Brasília, DF: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

Montesinos, María Paula y Schoo, Susana. 2014. “La implementación de los planes de mejora institucional. Aportes para las políticas orientadas al fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria”. *Serie Informes de Investigación, n° 9*. Buenos Aires: Diniece, Ministerio de Educación de la Nación.



- Montoya, Silvia. 2014. *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 N° 48. Buenos Aires: Pontificia Universidad Católica Argentina.
- Morduchowicz, Alejandro. 2004. *Discusiones de economía de la educación*. Buenos Aires: Losada.
- Morduchowicz, Alejandro. 2008. *El federalismo fiscal-educativo argentino*. Buenos Aires: UNESCO.
- Munck, Gerardo L. y Verkuilen, Jay. 2002. "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices". *Comparative Political Studies*, 35(5): 5-34.
- Morduchowicz, Alejandro y Arango, Aida. 2007. *Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Murillo, María Victoria. 1999. "Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41(1): 31-57.
- Murillo, María Victoria. 2000. "Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina." *Desarrollo Económico* 158: 179-212.
- Murillo, María Victoria. 2005. "Partisanship Amidst Convergence: The Politics of Labor Reform in Latin America". *Comparative Politics* 37: 441-458.
- Murillo, María Victoria; Oliveros, Virginia y Vaishnav, Milan. 2011. "Economic Constraints and Presidential Agency." En *The resurgence of the Latin American left*, editado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 52-70. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Narodowski, Mariano (2018). *Argentina: El estado de las políticas docentes*. Washington DC & Buenos Aires: El Diálogo/Organización de Estados Iberoamericanos.
- Navarro, Juan Carlos. 2006. *Dos Clases de Políticas Educativas. La Política de las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: PREAL.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- O'Donnell, Guillermo. 1982. *El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Paidós.
- Oliveira, Dalila Andrade. 2009. “As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências”, *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 25(2): 197-209.
- Olson, Mancur. 2001. “La lógica de la acción colectiva”. En *Diez textos básicos de ciencia política*, editado por Albert Batlle, pp. 202-220. Barcelona: Ed. Ariel.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2013). *Desarrollo profesional docente y mejora de la educación*. Madrid: OEI.
- Palamidessi, Mariano. 2003. *Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina*. Documento N°28. Santiago de Chile : PREAL.
- Palamidessi, Mariano. 2007. “Argentine: une nouvelle loi nationale sur l'éducation.” *Revue internationale d'éducation de Sèvres*. 44 :1-8.
- Palamidessi, Mariano, Gorostiaga, Jorge M. y Suasnábar, Claudio. 2014. “El desarrollo de la investigación educativa y sus vinculaciones con el gobierno de la educación en América Latina”, *Perfiles Educativos*, 36(143): 49-66
- Jones, Mark P. 2010. “Beyond the Electoral Connection: The Effect of Political Parties on the Policymaking Process”. En *How democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, editado por, Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, pp.19-46. Cambridge: Inter-American Development Bank.
- Partido dos Trabalhadores. 1994. *1994 Lula Presidente. Uma revolução democrática no Brasil. Bases do programa de governo*. Brasília: Partidos dos trabalhadores
- Partido dos Trabalhadores. 2002. *Programa de governo do PT*. Brasília: Partidos dos trabalhadores
- Perazza, Roxana. 2012. *Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional*. Buenos Aires: UNICEF.
- Perazza, Roxanna. 2014. *Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del Mercosur*. Buenos Aires: Teseo.

Perazza, Roxana. 2015. *La norma laboral docente en argentina: entre la historia y los retos futuros*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación. Buenos Aires: FLACSO.

Pérez Zorrilla, Julia. 2016. La regulación de la jornada docente en perspectiva comparada: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. *Propuesta Educativa*. 45(1): 10-20.

Pérez Zorrilla, Julia. 2018. “El puesto de trabajo y la jornada laboral docente en el Cono Sur y Brasil: un análisis normativo en perspectiva regional”, en *La escuela secundaria: 50 años en la búsqueda de una reforma*, editado por Guillermina Tiramonti, 228-268. Buenos Aires: FLACSO.

Philipp, Anja y Kunter, Mareike. 2013. How do teachers spend their time? A study on teachers' strategies of selection, optimisation, and compensation over their career cycle. *Teaching and Teacher Education*. 35: 1-12.

Pierson, Paul. 1993. “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change”, *World Politics*, 45 (4), pp. 595-628.

Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: history, institutions and social analysis*. Nueva Jersey: Princeton University Press, pp. 79-96.

Pinheiro, Armando and Schneider, Ben Ross. 1994. “The Fiscal Impact of Privatization in Latin America.” *Quarterly Review of Economics and Finance*. 34: 9-42.

Pizzorno, Alessandro. 1978. “Political Exchange and Collective Identity”. En *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968, vol. II*, editado por Colin Crouch y Alessandro Pizzorno. New York: Holmes & Meier Publishers, Inc.

Pribble, Jennifer. E. 2013. *Welfare and party politics in Latin America*, Virginia: Cambridge University Press, University of Richmond.

Ragin. 2004. “Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research.” En *Rethinking Social Inquiry*, editado por Henry E. Brady y David Collier, pp.123-138. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

Rama, Germán; Mancebo, Ester; Ravela, Pedro y de Souza, Rosina. 1992. *¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?* Montevideo: ANEP/CEPAL.

Repetto, Fabián; Ansolabehere, Karina; Dufour, Gustavo; Lupica, Carina y Potenza, Fernanda. 2001. *Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

Retamozo, Martín y Morris, María Belén. 2015. “Sindicalismo y política. La Central de Trabajadores de la Argentina en tiempos kirchneristas”. *Estudios Sociológicos*, 33(97): 63-87.

Ribeiro, Josete Maria Cangussú. 2014. *A jornada de trabalho dos professores da escola pública em contexto de políticas de valorização docente e qualidade da educação*. Tese de Doutorado em Educação. Porto Alegre: Universidade Federal Do Rio Grande Sul.

Rivas, Axel. 2015. “Una política integral para los docentes”. En *La educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo*, editado por Juan Carlos Tedesco, 9-39. Buenos Aires: Siglo XXI.

Romero, Claudia y Krichesky, Gabriela. 2019. “El director escolar en Argentina: Un actor clave pero (aún) invisible. Un estudio sobre las normas, condiciones laborales y formación de los directores escolares de escuelas públicas.” *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(12).

Rosenberg, Diana C. 2017. *Proyecto de Profesor por Cargo en CABA ¿es la continuidad del Proyecto de Profesores de Tiempo Completo de los años 70?*, Tesis de Maestría en Políticas Educativas. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.

Ruiz, Guillermo. 2009. “La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales.” *Revista de Educación*, 348: 283-307.

Sabatier, Paul A. 1988. “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein”. *Policy Sciences*, 21(2/3): 129-168.

Sabatier, Paul A. y Jenkins-Smith, Hank C. 1999. “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment.” In *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, pp. 117–166. Boulder: CO:Westview.

Sadovnik, Alan. 2001. “Basil Bernstein (1924–2000)”. *Perspectivas: revista trimestral de educación comparada*, 31(4): 687-703.

Scartascini, Carlos. 2011. “¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones.” En *El juego político en América Latina: ¿Cómo se*

*deciden las políticas públicas?*, editado por Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, 33-74. Colombia: BID/ Mayol Ediciones S.A.

Scharpf, Fritz. 1997. *Games Real Actors Play, Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

Schneider, Ben Ross. 1998. "The Material Bases of Technocracy: Investor Confidence and Neoliberalism in Latin America". En *The Politics of Expertise in Latin America*, editado por Miguel A. Centeno y Patricio Silva, 77-95. New York: St Martin's Press.

Schneider, Ben Ross; Cevallos Estarellas, Pablo y Bruns, Barbara. 2019. "The Politics of Transforming Education in Ecuador: Confrontation and Continuity, 2006–17", *Comparative Education Review*, 63(2): 259-280.

Sénen González, Silvia. 2008. "Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica". En *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*, editado por Roxana Perazza, 80-118. Buenos Aires: Aique Educación.

Simon, Herbert. 1957. *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, Nueva York: Wiley.

Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Koldo, Echevarría; Eduardo, Lora & Marke Payne. 2006. *La política de las Políticas Públicas: Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006*. Boston: BID/Harvard University.

Steinberg, Cora; Tiramonti, Guillermina y Ziegler, Sandra. 2019. *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. Buenos Aires: UNICEF-FLACSO.

Streeck, Wolfgang. 1992. *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. Newbury Park: Sage.

Streeck, Wolfgang and Hassel, Anke. 2003. "Trade unions as political actors." In *International handbook of trade unions*, editado por John T. Addison y Claus Schnabel, 335-365. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Streeck, Wolfgang y Thelen, Kathleen. 2005. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies". En *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political*

*Economies*, editado por Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen, pp.1-39. Oxford: Oxford University Press.

Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires. 2016. *SUTEBA: 1986-2016*. Buenos Aires: SUTEBA.

Tedesco, Juan Carlos. 2007. "Ley y pacto educativo: un análisis del caso argentino." *Revista de Educación*, 344: 101-115.

Teichman, Judith A. 2001. *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina, and Mexico*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Tenti Fanfani, E. 2005. *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Siglo XXI, Buenos Aires.

Terigi, Flavia. 2008. Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, 29 (1): 63-71.

Terigi, Flavia. 2010. *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. Documento N° 50. Santiago de Chile: PREAL.

Terigi, Flavia; Briscioli, Bárbara; Scavino, Carolina; Morrone, Aldana y Toscano, Ana Gracia. 2013. "La educación secundaria obligatoria en Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala". *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 33:27-46.

Thelen, Kathleen. 1991. *Union of Parts: Labor Politics in Postwar Germany*. Ithaca: Cornell University Press.

Thelen, Kathleen. 1999. "Historic Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2: 384-401.

Tiramonti, Guillermina. 2001. *Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en la América Latina de los '90*. Santiago de Chile: PREAL.

Tiramonti, Guillermina. 2015. La reforma de la escuela media: un anhelo frustrado. *Propuesta Educativa*, 44(2): 24-37.

Tiramonti, Guillermina. 2018. “¿Qué reformas educativas? ¿Para la fabricación de qué sujetos? Un recorrido desde los años setenta hasta hoy”. En *La escuela secundaria: 50 años en la búsqueda de una reforma*, editado por Guillermina Tiramonti, 228-268. Buenos Aires: FLACSO.

Tsebelis, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

Unesco. 2013. *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC / UNESCO

Vaillant, Denise. 2004. *Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates*. Documento N°31. Santiago de Chile: PREAL.

Vaillant, Denise y Rossel, Cecilia. 2006. *Maestros de escuelas básicas en América Latina: Hacia una radiografía de la profesionalización*. Chile: PREAL.

Van Dijk, Pitou. 1998. “The World Bank and the Transformation of Latin American Society”. En *The Politics of Expertise in Latin America*, editado por Miguel A. Centeno y Patricio Silva, 96-125. New York: St Martin’s Press.

Vázquez, Silvia Andrea. 2005. *Paritaria, conquista y derechos de los trabajadores*. Buenos Aires: Ediciones CTERA.

Vieira, Juçara Maria Dutra. 2010. *Piso Salarial Nacional dos Educadores, Dois Séculos de Atraso*. Brasília: CNTE.

Vieira, Juçara Maria Dutra. 2012. *Piso Salarial para os Educadores Brasileiros: quem toma partido?* Tese de Doutorado em Educação. Brasília: Universidade de Brasília.

Vieira, Juçara Maria Dutra. 2014. “Valorização dos profissionais. Carreira e salários”, *Revista Retratos da Escola*, 8(15): 409-426.

Vieira, Juçara Maria Dutra. 2016. “Direito à educação e valorização profissional O papel do Estado e da sociedade”, *Revista Retratos da Escola*, 10(18): 25-35.

Vitar, Ana. 2014. “La regulación del trabajo de maestros y profesores en el sistema educativo en Paraguay.” En *Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del Mercosur*, editado por Roxana Perazza, 219-282, Buenos Aires: Teseo.

Wei, Ruth Chung; Darling-Hammond, Linda; Andree, Alethea; Richardson, Nikole y Orphanos, Stelios. 2009. *Professional learning in the learning profession: A status report on teacher development in the United States and abroad*. Dallas: National Staff Development Council.

Weir, Margaret y Skocpol, Theda. 1985. “State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States.” En *Bringing the State Back In*, editado por Peter Evans, Dietrich Reuschmeyer y Theda Skocpol, 107-163. Cambridge: Cambridge University Press, 1985

Weyland, Kurt. 2010. “The Performance of Leftist Governments in Latin America: Conceptual and Theoretical Issues.” In *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*. Edited by Kurt Weyland, Raúl L. Madrid and Wendy Hunter, 1-27. New York: Cambridge University Press.

Weyland, Kurt; Madrid, Raúl y Hunter, Wendy. 2010. *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*. New York: Cambridge University Press.

Yasky, Hugo. 2005. “Distribución de la riqueza, financiamiento educativo y paritaria docente”. En *Paritaria, conquista y derechos de los trabajadores*, editado por Silvia Andrea Vázquez, 5-12. Buenos Aires: Ediciones CTERA.

Yasky, Hugo. 2016. “Financiamiento educativo. Una lucha histórica de la CTERA”. En *Porque defendemos la Educación Pública de calidad reclamamos una nueva Ley de Financiamiento Educativo*, editado por Sonia Alesso, 6-9. Serie Pedagogía y Política Educativa. Buenos Aires: Ediciones CTERA.

Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Zapata, Francisco. 1993. *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.



## Normas Consultadas

### Brasil - Federal

Acción Directa de Inconstitucionalidad N° 4.167/2008-2011.

Constitución de la República Federativa del Brasil de 1946

Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988

Decreto Decreto n° 71.244/72. *Estabelece normas para a concessão de auxílio financeiro aos sistemas estaduais de ensino.*

Decreto N° 6.094/2007. *Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.*

Decreto N° 6.094/2007. Reglamenta Ley N° 11.494/2007.

Enmienda Constitucional N°14/1996

Enmienda Constitucional N°53/ 2006. Crea Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales en Educación (FUNDEB)

Enmienda Constitucional N°59/2009

Ley N° 5.692/71. *Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2° graus, e dá outras providências.*

Ley N° 9.131 de 1995. Crea el Consejo Nacional de Educación

Ley N° 9.394/1996. Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional.

Ley N° 9.424/1996. Crea el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (FUNDEF).

Ley N°10.172/01. Plan Nacional de Educación (2001-2011)

Ley N° 11.494/2007. Reglamenta el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* (FUNDEB).

Ley N° 11.738/2008. Ley de Piso Salarial Nacional Profesional (PSPN).

Ley N° 13.005/2014. Plan Nacional de Educación (2001-2011)

Ordenanza Ministerial N° 489/1993. *Elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos*

Ordenanza Ministerial N° 1403/2003. *Institui o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores.*

Parecer N° 2/1997 de la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación.

Parecer N° 9/2009 de la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación.

Propuesta de Enmienda Constitucional N° 233/95.

Propuesta de Enmienda Constitucional N° 216/03.

Propuesta de Enmienda Constitucional N° 415/05.

Proyecto de Ley N° 1.592/2003.

Proyecto de Ley N° 619/2007.

Proyecto de Ley N° 1.377/2011.

Proyecto de Ley N° 2.226/2011.

Resolución N°3/1997 de la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación. *Diretrizes para los Nuevos Planes de Carrera y Remuneración para el Magisterio.*

Resolución N°1/2008 de la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación. *Define os profissionais do magistério, para efeito da aplicação do art. 22 da Lei nº 11.494/2007*

Resolución N°2/2009 de la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación. *Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública.*

Resolución N°4/2010 de la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación. *Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.*

Resolución N°5/2010 de la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación. *Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica pública.*

Resolución N°2/2012 de la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación. *Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.*

## **Brasil – Estadual**

Ley N° 67/1999. *Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Ensino Público Estadual e dá outras providências.* Estado de Acre.

Ley N° 274/2013. *Altera dispositivos da Lei Complementar n. 67.* Estado de Acre

Ley N° 3951/2013. *Institui o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos servidores da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino - SEDUC, e dá outras providências.* Estado de Amazonas.

Ley N° 5.105/2013. *Reestrutura a carreira Magistério Público do Distrito Federal e dá outras providências.* Distrito Federal.

Ley N° 5.580/1998. *Plano de Carreira e Vencimentos do Magistério Público Estadual do Espírito Santo.* Estado de Espírito Santo.

Ley N° 9.770/2011. *Altera dispositivo da Lei n° 5.580.* Estado de Espírito Santo.

Ley N° 13.909/2001 y sus modificatorias. *Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Vencimentos do Pessoal do Magistério.* Estado de Goiás

*Constituição do Estado de Mato Grosso.* 1989. Estado de Mato Grosso.

Ley N° 4.566/1983. *Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Estadual de 1° e 2° Graus.* Estado de Mato Grosso.

Ley N° 5.076/1986. *Altera os Artigos 20 e 43 da Lei n° 4.566.* Estado de Mato Grosso.

Ley Complementar N° 50/1998 y modificatorias. *Dispõe sobre a Carreira dos Profissionais da Educação Básica de Mato Grosso.* Estado de Mato Grosso.

Ley Complementar N°/1976. *Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Ensino de 1° e 2° graus, de que trata a Lei Federal n°. 5.962, de 11 de agosto de 1971, e dá outras providências.* Estado de Paraná.

Ley N° 2.338/54. *Estatuto do Magistério Público do Rio Grande do Sul.* Estado de Rio Grande do Sul.

Ley N° 6.672/1974. *Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público do Rio Grande do Sul.* Estado do Rio Grande do Sul.

Decreto N° 23.536/1974. *Reglamenta Ley 6.672.* Estado do Rio Grande do Sul.

Ley 8.025/1985. *Estabelece normas para escolha de diretores e vice-diretores de escolas estaduais.* Estado do Rio Grande do Sul.

Decreto N° 34.253/1992. Reglamenta Ley N° 6.672. Estado de Rio Grande do Sul.

Decreto N° 41.850/2002. Reglamenta Ley N° 6.672. Estado de Rio Grande do Sul.

Decreto N° 49.448/2012. Reglamenta Ley N° 6.672. Estado de Rio Grande do Sul.

Ley N° 1614/1990. *Dispõe sobre o Plano de Carreira do Magistério Público Estadual e dá outras providências.* Estado de Rio de Janeiro

Ley Complementar N° 680/2012. *Dispõe sobre o Plano de Carreira, Cargos e Remuneracao dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Rondônia.* Estado de Rondônia

Ley N° 110/1995. *Dispõe sobre a Organização da Carreira do Grupo Magistério, conforme disposto na Lei Complementar n° 004/94 de 22/03/94 e na Lei n° 068/94 de 18/04/94 e dá outras providências*”. Estado de Roraima.

Ley N° 892/2013. *Dispõe sobre a criação do Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações dos Servidores da Educação Básica do Estado de Roraima (PCCREB), e dá outras providências.* Estado de Roraima.

Ley N° 1.139/1992. *Dispões sobre cargos e carreiras do Magistério Público Estadual, estabelece nova sistemática de vencimentos, institui gratificações e dá outras providências.* Estado de Santa Catarina.

Decreto N° 5.804/33. *Institue o Código de Educação do Estado de São Paulo.* Estado de São Paulo.

Ley Complementar N° 114/1974. *Institui o Estatuto do Magistério Público de 1.º e 2.º graus do Estado e dá providências correlatas.* Estado de São Paulo.

Ley Complementar N° 201/1978. *Dispõe sobre o Estatuto do Magistério e dá providências correlatas.* Estado de São Paulo.

Ley Complementar N° 444/1985. *Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas.* Estado de São Paulo.

## **Argentina - Federal**

Constitución de la Nación Argentina.

Decreto Ley N° 13.150/1954. Estatuto del Docente Argentino del General Perón.

Decreto Ley N° 16.767/1956. Estatuto del Docente

Decreto 137/2005 que aplica régimen previsional docente

Decreto 457/2007. Reglamenta art. 10 Ley N° 26.075/2005

Ley N° 4.874/1905. Ley Láinez.

Ley N° 14.473/1958. Estatuto del Docente.

Ley N° 19.682/1972. Crea Consejo Federal de Educación

Ley N° 17.878/1968. Transferencia de Servicios Educativos.

Ley N° 18.586/1970. Organismos Nacionales. Transferencia de los mismos a las provincias.

Ley N° 18.614/1970. Profesores designados por cargos docentes.

Ley N° 19.514/1972. Régimen laboral de profesores designados por cargos docentes.

Ley N° 21.809/1978. Transferencia de servicios educativos. Educación preprimaria y primaria.

Ley N° 21.809/1978. Transferencia de servicios educativos al territorio de Tierra del Fuego y a la Municipalidad de Buenos Aires.

Ley N° 22.047/79. Crea Consejo Federal de Cultura y Educación

Ley N° 23.929/1991. Ley de Negociación Colectiva para los Trabajadores Docentes

Ley N° 24.016/1991. Régimen Especial Previsional para el Personal Docente

Ley N° 24.049/1992. Ley de Transferencia Educativa.

Ley N° 24.195/1993. Ley Federal de Educación.

Ley N° 25.864/03. Ciclo Lectivo Anual.

Ley N° 25.919/04. Prorrógase vigencia FONID.

Ley N° 25.068/05. Ley de Educación Técnico Profesional

Ley N° 26.075/2005. Ley de Financiamiento Educativo

Ley N° 26.206/2006. Ley de Educación Nacional

Ley N° 27.045/2014. Ley de Educación Nacional. Educación Inicial.

Proyecto de Ley. Exp. 5793-D-2015.

<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=5793-D-2015>

Resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación N° 33/93

Resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación N° 37/94

Resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación N° 39/94

Resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación N° 40/94

Resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación N° 80/98

Resolución del Consejo Federal de Educación N° 79/09.

Resolución del Consejo Federal de Educación N° 84/09.

Resolución del Consejo Federal de Educación N° 88/09.

Resolución del Consejo Federal de Educación N° 93/09.

Resolución del Consejo Federal de Educación N° 137/11

Resolución del Ministerio de Educación y Justicia N° 1624/1988.

Resolución del Ministerio de Cultura y Educación N° 1810/1996.

### **Argentina - Provincial**

Ley N° 10.579/1957 y modificatorias. Estatuto del docente. Provincia de Buenos Aires.

Decreto Ley N° 3122/1976 y modificatorias. Estatuto del docente provincial. Provincia de Catamarca.

Ordenanza N° 40.593/2015 y sus modificatorias. Estatuto del docente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Ley N° 2.905/2008. Régimen de Profesores por Cargo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Proyecto de Ley presentado por el Diputados Ibarra, eferido a establecer el Régimen de Profesores por cargo. Exp. N° 1201-D-2008

Proyecto de Ley presentado por los Diputados Olivera y Martínez Barrios, referido a profesores designados por cargo docente. Exp. N° 2289-D-2008.

Decreto Ley N° 1.910/1957. Estatuto de la docencia Primaria. Provincia de Córdoba.

Ley N° 9.822/2010. Provincia de Córdoba.

Decreto N° 1482/79. Régimen de Permisos y Licencias del Personal Docente. Provincia de Corrientes

Ley N° 3.723/1982 y Decretos Reglamentarios. Estatuto del docente. Provincia de Corrientes

Ley N° 5.125/2002. Estatuto del docente. Provincia de Chaco

Decreto Ley N° 155/1962 y sus modificaciones. Estatuto del Docente Entrerriano. Provincia de Entre Ríos.

Decreto 5923/2000 y sus modificaciones. Régimen unificado de licencias e inasistencias. Provincia de Entre Ríos.

Ley N° 931/1990. Estatuto del Docente Provincial. Provincia de Formosa.

Ley N° 2.531/1960. Estatuto del Docente Provincial. Provincia de Jujuy.

Ley N° 1124/1988. Estatuto del Trabajador de la Educación. La Pampa.

Ley N° 2511/2009. Estableciendo Nueva Ley de Educación. La Pampa.

Ley N° 4.934/1984. Estatuto del Docente. Provincia de Mendoza.

Decreto Ley N° 313/1985. Reglamentación estatuto docente. Provincia de Mendoza.

Resolución N° 0507/2012. Concentración de tareas docentes. Provincia de Mendoza.

Decreto Ley N° 67/1963. Estatuto del Docente. Provincia de Misiones.

Decreto N° 6.170/1958. Estatuto del Docente. Provincia de Neuquén.

Ley N° 391/1964. Estatuto del Docente. Provincia de Río Negro.

Resolución N° 964/1986. Reforma del Nivel Medio. Ciclo Básico Unificado. Provincia de Río Negro.

Ley N° 6830/1995. Estatuto del Educador. Provincia de Salta.

Ley N° 1023/1975. Estatuto del Docente. Provincia de Santa Cruz.

Ley N° 2.492/1960. Estatuto del Docente. Provincia de San Juan.

Ley N° 5.648/2004. Estatuto del Personal Docente. Provincia de San Luis

Ley N° 2.630/1958. Estatuto del Docente. Provincia de Santiago del Estero.

Ley N° 631/2004. Régimen Laboral del Trabajador Docente. Provincia de Tierra del Fuego.

Ley N° 3470/1967. Estatuto del Docente. Provincia de Tucumán

## **Otros países**

Ley Orgánica de Educación Intercultural N° 417/2011. República de Ecuador.

Ley N°19.070/1991. Estatuto de los Profesionales de la Educación, y leyes que la complementan y modifican. República de Chile

Ley N° 20.903/2016. “Crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas”. República de Chile

Ley N° 1.725/ 01. Estatuto Del Docente. República del Paraguay

## **Versiones taquigráficas de debates parlamentarios**

Câmara dos Deputados. PEC 415/2005. Ficha de tramitación. Disponible en:

<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/290585>

Câmara dos Deputados. PEC 216/2003. Ficha de tramitación. Disponible en:

<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/148250>

Câmara dos Deputados. PL 7431/2006. Ficha de tramitación. Disponible en:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332750>

Câmara dos Deputados. 2007. Comissão de Educação e Cultura. Reunião Ordinária/Audiência Pública N°: 0477/07. 26/04/2007.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Acta de la 30ª Sesión Ordinaria – 6 de noviembre de 2008. Versión Taquigráfica

## **Actas de Acuerdos Paritarios**

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 5 de febrero de 2008. Paritaria Nacional Docente. Acuerdo Paritario



Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 23 de febrero de 2009. Paritaria Nacional Docente. Acuerdo Paritario

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 17 de febrero de 2010. Paritaria Nacional Docente. Acuerdo Paritario

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 22 de febrero de 2011. Paritaria Nacional Docente. Acuerdo Paritario

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 31 de marzo de 2014. Paritaria Nacional Docente. Acuerdo Paritario

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 27 de febrero de 2015. Paritaria Nacional Docente. Acuerdo Paritario

### **Páginas web consultadas**

APP Sindicato. 2007. “CNTE se posiciona contra valor do piso nacional enviado ao Congresso.” 2 de Abril. Acceso 12 de Junio, 2018. <http://appsindicato.org.br/?p=13041/>

Bublitz, Juliana. 2015. “O magistério gaúcho entre a defesa do plano de carreira e o pagamento do piso”, 23 de mayo. Acceso en 11 de abril 2019.  
<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/05/o-magisterio-gaucha-entre-a-defesa-do-plano-de-carreira-e-o-pagamento-do-piso-4766473.html>

Central Única dos Trabalhadores. 2007a. “4ª Marcha Nacional em Defesa da Educação.” 9 de Abril. Acceso 12 de Junio, 2018. <https://www.cut.org.br/noticias/pague-o-piso-ou-pague-o-preco-05ad>

Central Única dos Trabalhadores. 2007b. Marcha pelo Piso Salarial Nacional reúne 20 mil em Brasília. 26 de Abril. Acceso 12 de Junio, 2018. <https://www.cut.org.br/noticias/iv-marcha-em-defesa-da-educacao-da2d>

CEPAL. “CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas.” Acceso 30 de abril, 2019. <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>

CETYD. 2017. “La Paritaria Nacional Docente: una institución amenazada”, Noticias UNSAM, 8 de mayo. <http://noticias.unsam.edu.ar/2017/02/20/la-paritaria-nacional-docente-una-institucion-amenazada/>

CFK Argentina. 2012. “CFK en el Congreso: Apertura del período de sesiones ordinarias 2012”, 1 de Marzo. Acceso 15 de junio, 2018. <https://www.cfkargentina.com/cfk-en-el-congreso-apertura-del-periodo-de-sesiones-ordinarias-2012/>

Clarín. 2003. “Esta vez, Kirchner fue a arreglar el conflicto docente a San Juan”. 4 de Junio. [https://www.clarin.com/politica/vez-kirchner-arreglar-conflicto-docente-san-juan\\_0\\_BkAxEBZeAYe.html](https://www.clarin.com/politica/vez-kirchner-arreglar-conflicto-docente-san-juan_0_BkAxEBZeAYe.html)

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. 2008. “O Piso é Lei, Faça Valer!”, 18 de Noviembre. Acceso 12 de Junio, 2018. <https://www.cut.org.br/noticias/o-piso-e-lei-faca-valer-e839>

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. 2013. Tabela de vencimentos, remunerações e jornadas de trabalho das carreiras do magistério público da educação básica (Redes Estaduais). [https://www.cnte.org.br/images/stories/2012/tabela\\_vencimentos\\_magisterio\\_publico\\_2013\\_03.pdf](https://www.cnte.org.br/images/stories/2012/tabela_vencimentos_magisterio_publico_2013_03.pdf)

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. 2017. “Cumprimento do Piso por municípios”. Acceso 10 de Junio, 2019 [https://www.cnte.org.br/images/stories/2017/Piso\\_cumprimento\\_municipios.pdf](https://www.cnte.org.br/images/stories/2017/Piso_cumprimento_municipios.pdf)

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. “A CNTE”. Acceso 20 de Junio, 2019. <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/institucional/cnte>

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. 2022. “Nova diretoria da CNTE é eleita com mais de 80% dos votos”, 15 de enero. Acceso 16 de mayo, 2022. <https://cnte.org.br/34congresso/2022/01/15/nova-diretoria-da-cnte-e-eleita-com-mais-de-80-dos-votos/>

Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina. “La Constitución de CTERA”. Acceso 10 de mayo, 2020. <https://ctera.org.ar/historia/>

Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina. 2022. “Contundente triunfo de la Lista Celeste Violeta nacional en las elecciones de CTERA encabezada por Sonia Alesso y Roberto Baradel”. 7 de setiembre. Acceso 25 de octubre, 2022.

<https://ctera.org.ar/contundente-triunfo-de-la-lista-celeste-violeta-nacional-en-las-elecciones-de-ctera-encabezada-por-sonia-alesso-y-roberto-baradel/>

De Luca, Romina y Di Paolo, Carlos. 2011. “La marcha de la bronca. A propósito de la marcha blanca docente de mayo de 1988”, Razón y Revolución, 5 de mayo. Acceso 15 de junio, 2018.

<https://razonyrevolucion.org/la-marcha-de-la-bronca-a-proposito-de-la-marcha-blanca-docente-de-mayo-de-1988/>

El Litoral. 2005. “Masivo acatamiento al paro docente”, El Litoral, 20 de mayo.

<https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2005/05/20/educacion/EDUC-02.html>

Gallego-Díaz, Soledad. 2011. “El principal líder sindical peronista abandona a Cristina Fernández”, El País Internacional, 15 de diciembre.

[https://elpais.com/internacional/2011/12/15/actualidad/1323968418\\_791098.html](https://elpais.com/internacional/2011/12/15/actualidad/1323968418_791098.html)

La Nación. 2005. “Alta adhesión en el primer paro docente al Gobierno”, La Nación, 20 de mayo.

<https://www.lanacion.com.ar/cultura/alta-adhesion-en-el-primer-paro-docente-al-gobierno-nid705772/>

La Política Online. 2014. “Ctera convoca a un paro nacional de docentes.”, 24 de febrero.

Acceso 10 de febrero 2018. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/78757-ctera-convoca-a-un-paro-nacional-de-docentes/>

Maglio, Federico Martín. 2007. “Bases para el pacto federal educativo II. Propuesta del Ministerio de Educación de la Nación”, FMM Educación, Acceso 15 de junio 2018.

[http://c1130004.ferozo.com/fmmeduccion/Sisteduc/Pacto2/pacto2\\_1\\_llach.htm](http://c1130004.ferozo.com/fmmeduccion/Sisteduc/Pacto2/pacto2_1_llach.htm)

O Globo. 2007. “Professores fazem marcha em Brasília para aumentar o valor do piso salarial.”

26 de abril. Acceso 12 de junio, 2018. <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/professores-fazem-marcha-em-brasilia-para-aumentar-valor-do-piso-salarial-4194303>

Palacios, Cynthia. 2010. “Falta a clase hasta el 40% de los docentes”, La Nación, 14 de marzo.

<https://www.lanacion.com.ar/cultura/falta-a-clase-hasta-el-40-de-los-docentes-nid1243183/>

Rodríguez, Santiago. 2003. “Cómo hacer un servicio a domicilio”, Página 12, 28 de mayo. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20704-2003-05-28.html>

SUTEBA. 2014. “Paritaria nacional docente: un logro de la lucha nacional de la CTERA”, 31 de Marzo. Acceso 12 de mayo, 2018. <https://www.suteba.org.ar/paritaria-nacional-docente-un-logro-de-la-lucha-nacional-de-la-ctera-11934.html>

Tribuna do Paraná. 2003. “Manifestação repudia reforma da Previdência”, Tribuna do Paraná, 12 de junio. Acceso 10 de marzo 2019. <https://www.tribunapr.com.br/noticias/brasil/manifestacao-repudia-reforma-da-previdencia/>

UNESCO. “Data for the Sustainable Development Goals”. Acceso 30 de abril, 2019. <http://www.unesco.org/new/es/santiago/resources/statistics/>

# Apéndices

## 1. Entrevistas realizadas

### *Brasil:*

Experto B1. Experto en sindicalismo brasileño y latinoamericano; Dr. en Sociología; Profesor universitario. Entrevista realizada vía Skype, marzo 2018.

Experto B2. Experta en política educativa brasileña; Dra. en Educación; Profesora universitaria. Entrevista personal. Porto Alegre, junio 2018.

Experto B3. Experto en política educativa brasileña; Dr. en Educación; Profesor universitario. Entrevista personal. Porto Alegre, junio 2018.

Ministro BR. Ministro de Educación y Cultura de Brasil durante el período de estudio (PT). También fue Gobernador del Estado de Río Grande del Sur; Ministro de Justicia de Brasil; Ministro de Relaciones Institucionales de Brasil y Prefecto de Porto Alegre. Partido de los Trabajadores. Abogado. Entrevista personal. Porto Alegre, junio 2018.

Legisladora BR. Diputada Federal durante el período de estudio (PT). También fue Diputada Estadual de Río Grande del Sur; Concejal de Porto Alegre; militante sindical de CPERS; profesora de educación básica; Magister en Educación y candidata a Dra. en Ciencia Política. Entrevista personal. Porto Alegre, junio 2018.

Autoridad B1. Secretaria de Educación Básica del Ministerio de Educación y Cultura y Consejera de la Cámara de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación de la República Federativa de Brasil en el período de estudio; Dra. en Educación; Profesora universitaria. Entrevista personal. Porto Alegre, junio 2018.

Autoridad B2. Directora de Currículos y Educación Integral de la Secretaría de Educación Básica del Ministerio de Educación y Cultura en el período de estudio (PT); Dra. en Educación; Profesora universitaria. Entrevista personal. Porto Alegre, junio 2018.

Autoridad RS1. Ex Secretaria de Educación de Río Grande del Sur (PT); Ex Presidenta de CPERS (Lista Articulación Sindical); Dra. en Educación; Profesora de educación básica. Entrevista personal. Porto Alegre, junio 2018.

Autoridad RS2. Secretario de Educación de Río Grande del Sur durante el período de estudio (PT); Ex Dirigente sindical de la CNTE y Ex Dirigente sindical de CPERS (Lista Articulación Sindical); Dr. en Educación; Profesor universitario. Entrevista personal. Porto Alegre, junio 2018.

Presidenta CNTE. Presidenta de la CNTE durante el período de estudio (Lista Articulación Sindical); Ex Presidenta de CPERS; Dra. en Educación; Profesora educación básica. Entrevista personal. Porto Alegre, junio 2018.

Dirigente CPERS1. Ex Dirigente sindical de la CNTE; Ex Dirigente Sindical de CPERS (Lista Articulación Sindical); Dra. en Educación; Profesora de educación básica. Entrevista personal. Porto Alegre, junio 2018.

Dirigente CPERS2. Dirigente sindical CPERS durante el período de estudio (Lista Articulación Sindical); Especialista en Educación; Profesor de educación básica. Entrevista personal. Porto Alegre, junio 2018.

Profesora RS1. Profesora de educación básica del Estado de Río Grande del Sur. Entrevista personal. Porto Alegre, junio 2018.

### ***Argentina:***

Ministro AR. Fue Ministro de Educación de la Nación y Ministro de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (FPV), en el período de estudio. Ciudad de Buenos Aires, diciembre 2017.

Ministro BA1. Fue Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y Diputado Nacional (FPV) en el período de estudio; Docente educación secundaria. Ciudad de Buenos Aires, noviembre 2017.

Ministro BA2. Fue Directora General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (FPV) en el período de estudio. Dra en Educación. Profesora Universitaria. Ciudad de Buenos Aires, diciembre 2017.

Autoridad BA1. Fue Directora Provincial de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires (FPV) en el período de estudio. Mag. en Educación. Profesora Universitaria. La Plata, febrero 2018.

Autoridad BA2. Fue Director Provincial de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires (FPV) en el período de estudio. Docente educación secundaria. La Plata, diciembre 2017.

Ministra CABA1. Fue Secretaria de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (FPV) en el período de estudio. Mag. en Educación. Profesora Universitaria. Ciudad de Buenos Aires, setiembre 2017.

Ministro CABA2. Fue Ministro de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (PRO) en el período de estudio. Dr. en Educación. Profesor Universitario. Ciudad de Buenos Aires, noviembre 2017.

Ministro CABA3. Fue Ministro de Educación de la Ciudad de Buenos Aires y Diputado Nacional en el período de estudio y posteriormente Ministro de Educación Nacional (PRO). Master en Business Administration (MBA). Ciudad de Buenos Aires, febrero 2018.

Autoridad CABA1. Fue Director General de Carrera Docente del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires y asesor en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en el período de estudio, posteriormente Subsecretario de Educación de la Provincia de Buenos Aires (PRO). Mag. en Educación. La Plata, noviembre 2017.

Autoridad CABA2. Fue Directora General de Carrera Docente del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (PRO) en el período de estudio. Docente educación secundaria. Ciudad de Buenos Aires, diciembre 2017.

Legisladora CABA. Ex Legisladora de la Ciudad de Buenos Aires (FPV). Ex dirigente sindical de ADEMYS. Docente educación secundaria. Ciudad de Buenos Aires, febrero 2018.

Técnico CABA1. Técnica experta del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Ciudad de Buenos Aires, octubre 2017.

Técnico CABA2. Técnico experto del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Ciudad de Buenos Aires, octubre 2017.

Técnico CABA3. Técnica experta del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Ciudad de Buenos Aires, noviembre 2017.

Técnico CABA4. Técnica experta del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Ciudad de Buenos Aires, octubre 2017.

Técnico CABA5. Técnica experta del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Ciudad de Buenos Aires, noviembre 2017.

Dirigente CTERA. Secretario en Junta Ejecutiva de CTERA. Secretario Adjunto UTE-CTERA. Lista Celeste. Docente educación básica. Ciudad de Buenos Aires, marzo 2018.

Sindicalista UTE1. Dirigente sindical. UTE. Lista Celeste. Docente educación secundaria. Ciudad de Buenos Aires, marzo 2018.

Sindicalista UTE2. Dirigente sindical. UTE. Lista Celeste. Docente educación secundaria. Ciudad de Buenos Aires, febrero 2018.

Sindicalista SUTEBA1. Dirigente sindical. SUTEBA. Lista Celeste. Docente educación secundaria. Ciudad de Buenos Aires, abril 2018.

Sindicalista SUTEBA2. Militante sindical SUTEBA. Lista Multicolor. Docente educación secundaria. San Justo, abril 2018.

Sindicalistas SUTEBA3. Dirigentes sindicales SUTEBA. Lista Celeste. Docentes educación primaria. Ciudad de Buenos Aires, abril 2018.

Sindicalista ADEMYS. Dirigente sindical ADEMYS. Mag. en Psicología Cognitiva y Aprendizaje, Dr. en Educación. Docente educación secundaria y Profesor Universitario. Ciudad de Buenos Aires, abril 2018.



## 2. Aplicación del Índice de contratación docente para medir los casos.

**Tabla 19. Concentración del trabajo docente y Remuneración de la jornada laboral. Argentina (1993-2015).**

Caso	Carga horaria mínima	Unidad de designación	Dedicación exclusiva	Concentración del trabajo	Remuneración jornada laboral
Argentina (1993-2015)	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia

**Tabla 20. Concentración del trabajo docente y remuneración de la jornada laboral. Brasil (1996-2015).**

Casos	Unidad de designación	Carga horaria mínima	Dedicación exclusiva	Concentración trabajo docente	Remuneración jornada laboral
Brasil (1996-2007)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Brasil (2008-2015)	0,5	0,5	0,5	0,5	1

Fuente: elaboración propia

## 3. Recolección de evidencia para demostrar el mecanismo causal en cada uno de los casos.

**Tabla 21. Evidencia recolectada del caso brasileño para probar el mecanismo causal**

Hipótesis	Evidencia	Fuente
1. La CNTE ubica la modificación del régimen de contratación docente en un lugar prioritario dentro de la agenda sindical	Reconocimiento público (entre actores y expertos) de la preferencia histórica de la CNTE por cambiar el régimen de contratación	Unanimidad entre los entrevistados: Autoridad B1; Legisladora BR; Autoridad RS2; Experto B1; Experto B3; Experto B2; Presidenta CNTE; Autoridad B2; Autoridad RS1; Ministro BR; Dirigente CPERS1; Dirigente CPERS2
	Declaraciones históricas (previo a 2003) de la CNTE que establecen la voluntad de un cambio	Proyecto de ley de "Directrices generales para planes de carrera de los profesionales de enseñanza básica de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios" aprobado por la CNTE en 1993 (Monlevade 2000: 136-141).
	Presión histórica (previo a 2003) de la CNTE para cambiar el régimen de contratación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presión de la CNTE por instalar la regulación del régimen laboral en el "Fórum permanente de valorización del magisterio y calidad de la educación básica" y en el "Comité Lula Presidente" de 1994 (Monlevade 2000)</li> <li>- Presión de la CNTE para que se implemente el Pacto por la Valorización del Magisterio y la Calidad Educativa (ver Of. N°04/95 en Monlevade 2000: 183-185)</li> <li>- Carta del Presidente de la CNTE Carlos Abicalil al Fórum de Valorización del Magisterio de Educación Básica</li> <li>- Relatoría de João Monlevade en el Consejo Nacional de Educación (Parecer 02/1997 de CEB/CNE)</li> <li>- Consenso en entrevistados (Autoridad B1; Legisladora BR; Autoridad RS2; Experto B3; Experto B2; Presidenta CNTE; Dirigente CPERS1)</li> </ul>
	Declaraciones de la CNTE (2003-2008) que establecen la voluntad de un cambio en el régimen de contratación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PL de Piso Salarial construida por la CNTE en diciembre 2006 (CNTE 2007a, CNTE 2007 en Vieira 2010, 68)</li> <li>- PL N°1.592/2003 y PL N°2.738/2003 presentados por Carlos Abicalil</li> <li>- Resolución del 30° Congreso Nacional de la CNTE que llama a la aprobación de ambos proyectos (CNTE 2008)</li> <li>- Entrevista a Presidenta CNTE</li> <li>- Publicaciones de la CNTE (2007a; 2007b) y de sus dirigentes (Vieira 2010; 2012; Abicalil 2007; Freitas 2007).</li> </ul>
	Difusión entre sus afiliados de la voluntad de modificar el régimen de contratación docente	<p>Previo al 2008:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribución de 250.000 ejemplares entre los sindicatos de base de todo el país de la cartilla "<i>Passo-a-passo do piso salarial profissional nacional</i>" (CNTE 2007 en Vieira 2010, 68)</li> <li>- Revista "<i>Retratos da escola</i>" (CNTE 2007b:48-49)</li> <li>- Folleto (CNTE 2007b, CNTE 2007 en Vieira 2010, 68).</li> </ul> <p>Posterior al 2008:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicación anual de estados y municipios que respetan el régimen de contratación pautado por la Ley N° 11.738/2008 (CNTE 2013, Vieira 2014:417, 2016; 2017)</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difusión de la cartilla "<i>Atualização do debate da CNTE sobre o Piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica - PSPN</i>" (CNTE 2014b)</li> <li>- Difusión de la cartilla: "<i>Piso e carreira andam juntos para valorizar os profissionais da educação básica pública</i>" (CNTE 2015).</li> </ul>
2. La CNTE presiona al gobierno nacional para modificar el régimen de contratación docente	<p>Manifestaciones públicas y huelgas de la CNTE donde el cambio en las reglas de contratación se encuentra entre las demandas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marcha de CNTE 25/04/2007: "Pague el piso o pague el precio" (CNTE 2007a; CNTE2007b:48; APP 2007; CUT 2007a; CUT 2007b; entrevistas (Presidenta CNTE y Autoridad RS1).</li> <li>- Participación de CNTE en el Día Nacional de Mobilización de la CUT pidiendo la aprobación de la ley de piso salarial. 15/08/2007 (CNTE 2007b:48).</li> <li>- Realización de Huelga Nacional y Aulas Públicas en la Explanada del Congreso en Brasilia y en distintos estados. 29/08/2007 (CNTEb:48; Vieira 2012; artículos de prensa (Oglobo 2007; CUT 2007b; Revista Fórum 2007); entrevistas (Presidenta CNTE y Autoridad RS1)</li> <li>- Comienzos de octubre: Distribución de manzanas a los diputados federales en los aeropuertos (CNTE 2007b: 48).</li> </ul>
	<p>Reconocimiento entre actores y expertos de que fue una demanda prioritaria de la CNTE</p>	<p>Entrevistas: Ministro BR; Autoridad B1; Autoridad B2; Legisladora BR; Presidenta CNTE; Autoridad RS1; Autoridad RS2; Dirigente CPERS1; Dirigente CPERS2; Experto B2; Experto B3</p>
	<p>Presión de la CNTE al Poder Legislativo para modificar el régimen de contratación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de PL N° 1.592/2003 y 2.738/2003 por Carlos Abicalil</li> <li>- Presentación de PL N° 6.206/06 por Fátima Cleide (ex dirigente CNTE 1995-2002)</li> <li>- Reclamo por la modificación del RC en audiencias públicas parlamentarias (Câmara dos Deputados 26/04/2007)</li> <li>- Movilizaciones callejeras en las afueras del Congreso Nacional (Câmara dos Deputados 26/04/07)</li> <li>- Realización de aula pública afuera del Congreso Nacional donde se realizaron caricaturas de los diputados de la Comisión de Educación y Cultura y entrega de manzanas a los diputados en los aeropuertos (CNTE 2007b:48)</li> <li>- Presión de los sindicatos de base de la CNTE a sus legisladores estatales (Vieira 2012)</li> <li>- Testimonios entrevistados (Presidenta CNTE; Legisladora BR; Experto B2).</li> </ul>

	Presión de la CNTE al Poder Ejecutivo para modificar el régimen de contratación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuesta presentada por CNTE al Poder Ejecutivo el 12/01/2007 (CNTE 2007)</li> <li>- Reunión entre Presidente de la República y Presidenta CNTE 25/04/2007 (Entrevista Presidenta CNTE; Vieira 2012)</li> <li>- Declaraciones del Ex Ministro de Educación (Entrevista Ministro BR)</li> <li>- Marchas en la explanada de los Ministerios en Brasilia el 25/04/2007 y 15/08/2007 (CNTE 2007a; CNTE 2007b:48; APP 2007; CUT 2007a; CUT 2007b)</li> <li>- Testimonios entrevistados: Presidenta CNTE; Legisladora BR; Autoridad B1; Autoridad RS2; Experto B2; Experto B3.</li> </ul>
	Reconocimiento de la demanda de la CNTE desde el gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Testimonios representantes del gobierno nacional: Ministro BR; Legisladora BR; Autoridad B1; Autoridad B2; Autoridad RS1.</li> </ul>
	Presión de la CNTE al Poder Judicial para modificar el régimen de contratación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación como Amicus Curiae de la CNTE durante ADIN N°4.167 (ADIN 2011).</li> </ul>
	Fiscalización de la CNTE del cumplimiento de la ley.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resoluciones de los Congresos Nacionales N° 31 y 32 de la CNTE posteriores a la promulgación de la ley (CNTE 2011; 2014a)</li> <li>- Publicación anual de la CNTE de fiscalización del cumplimiento (CNTE 2013, Vieira 2014:417, 2016; 2017)</li> <li>- Folletería y distribución sindical de la CNTE (CNTE 2014b, 2015)</li> <li>- Página web CNTE</li> <li>- Entrevista a Autoridad RS1.</li> </ul>
3. La CNTE encuadra la demanda de cambio para tornarla políticamente legítima y factible	Encuadre de la demanda junto al piso salarial nacional para fortalecer su legitimidad entre las bases docentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Directrices de carrera aprobadas por el Consejo Nacional de Entidades de la CNTE (CNTE 1993 en Monlevade 2000)</li> <li>- Proyecto de ley de piso salarial presentado por la CNTE al gobierno (CNTE 2007a; 2007b)</li> <li>- Entrevista a Presidenta CNTE</li> </ul>
	Encuadre de la demanda para tornarla factible para el gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento de la necesidad de pensar en el financiamiento educativo: Vieira (2010; 2012) y testimonios: Presidenta CNTE; Experto B2; Experto B3 y Legisladora BR.</li> <li>- Militancia activa por la aprobación del FUNDEB: distribución de folletos (CNTE 2005 en Vieira 2010, 60); resolución Congreso Nacional N°29 (CNTE 2005).</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de una solución de política al gobierno: Creación de Grupo de Asesoramiento Técnico en la CNTE (Vieira (2010; 2012); testimonios: Presidenta CNTE, Autoridad RS1; Experto B2).</li> </ul>

		- Presentación de propuesta específica de reforma al gobierno (CNTE 2007a; 2007b; 2007c; Vieira 2012, testimonio Presidenta CNTE)
	Encuadre de la demanda para tornarla legítima en el parlamento	<p>- Presentación de la CNTE en audiencias parlamentarias (CD 26/4/2007)</p> <p>-Circulación de propuesta de la CNTE en Parlamento (Vieira 2012, testimonio Autoridad RS1)</p> <p>- Vínculo directo CNTE con legisladores (Vieira 2012; Testimonio: Presidenta CNTE y Autoridad RS1).</p> <p>- Conceptos compartidos con legisladores (entrevistas: Presidenta CNTE; Legisladora BR).</p> <p>Testimonio de Presidenta CNTE sobre importancia de la deliberación parlamentaria para aprobar y perfeccionar la propuesta sindical sobre la proporción de trabajo extra aula: <i>"Porque os parlamentários de direita (...) diziam que (...) não podia dizer que era hora atividade. Então aí nos fomos discutir o conceito (...) e aí fomos mudando e eles ficaram no debate do conceito se era hora atividade ou interação com o educando que nos formulamos isso, a hora de interação com o educando é dois terços, e acabou passando mais do que era o nosso projeto original."</i> (Presidenta CNTE)</p>
	Declaraciones desde el gobierno de la importancia de la CNTE para tornar la demanda legítima	Declaraciones Ministro Nacional Educación: <i>"Mas a administração pública em geral não considera isso como um elemento vital então graças a CNTE isso aí foi absorvido e compreendido inclusive pelos gestores como elemento importante da remuneração, da formação, e da disponibilidade também dos professores para suas funções que exigem constante aperfeiçoamento"</i> . (Ministro BR)
	Reconocimiento entre actores y expertos de que es una demanda legítima para la opinión pública	Entrevistas: Ministro BR; Autoridad B1; Legisladora BR; Autoridad RS1; Autoridad RS2; Dirigente CPERS1; Experto B3.
4. El gobierno modifica el régimen de contratación en respuesta a esta demanda	Demanda sindical como detonante del cambio para el MEC	Declaraciones de Ministro Nacional Educación: <i>"O que aconteceu foi à potencialidade que se expressou no movimento sindical que fazia um movimento forte de demanda sobre o governo e a sensibilidade do governo comprometido com essas lutas antes de chegar ao governo"</i> (Ministro BR).
	Demanda sindical como detonante del cambio	<p>- Declaraciones autoridades gubernamentales (Autoridad B1; Autoridad RS1)</p> <p>- Declaraciones dirigencia sindical (Presidenta CNTE)</p> <p>- Declaraciones expertos (Experto B2; Experto B2).</p>

	Ausencia del cambio en la propuesta programática del PT 2002	Programa PT 2002.
	Ausencia del cambio de régimen de contratación en la propuesta original del Poder Ejecutivo	PL N° 619/2007, art. 1.
	Presencia del cambio en la propuesta original presentada por CNTE	CNTE 2007a; 2007b; 2007c
	Presencia del cambio en la segunda propuesta del gobierno	Ver art. 2 numeral 1 de la Ley N° 11.738/08

**Fuente:** Elaboración propia

**Tabla 22. Evidencia recolectada del caso argentino para probar el mecanismo causal**

Hipótesis	Evidencia	Fuente
1. CTERA no ubica a la modificación del régimen de contratación docente en un lugar prioritario dentro de la agenda sindical	Ausencia o débil presión histórica (previo a 2003) de cambio de régimen de contratación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de paros o manifestaciones para presionar por la modificación del régimen de contratación y presencia de múltiples paros o manifestaciones por otras temáticas relativas a salario, derogación ley federal de educación, financiamiento educativo e instauración de paritarias (Gindin 2006, 118).</li> <li>- Ausencia de proyectos de ley elaborados por CTERA para modificar régimen de contratación.</li> <li>- Algunos entrevistados mencionan demanda histórica de CTERA (Legisladora CABA; Ministro CABA1; Sindicalista UTE2; Dirigente CTERA: “Sí. Yo digo la UTE porque nosotros lo logramos en el 2008, pero es histórico de la CTERA, una reivindicación histórica de la CTERA esto”). Pero se destaca falta de claridad en demanda (débil <i>framing</i>), no se encuentra documento con propuesta de cambio concreta.</li> </ul>
	Ausencia o presencia secundaria de un cambio en la concentración del trabajo docente en los documentos sindicales	<p>Ausencia: CTERA 1997, 1999, 2005.</p> <p>Presencia en Proyecto de Ley de Financiamiento presentado por Adriana Puiggrós en noviembre 2015 (Alesso 2016).</p>
	Ausencia o presencia secundaria de un cambio en la jornada laboral docente en los documentos sindicales	Presencia secundaria: CTERA 1997, 1999, 2005, González et. al. 2009, Alesso 2016.
	Actores gubernamentales y sindicales identifican que el cambio en el RC ocupa un lugar secundario en la agenda sindical	<p>Testimonios de entrevistados:</p> <p>“No, yo creo que de todos los reclamos docentes siempre fue un punto intermedio. Valioso, pero secundario. Siempre estuvo muy presente a nivel nacional la paritaria, la Ley de Financiamiento, no tanto lo laboral.” (Legisladora CABA).</p> <p>“Yo en una época participaba mucho más cerca de las Juntas a nivel nacional (...) Yo siempre sacaba el tema Proyecto 13 pero como que no, no, no era muy sentido. Sí que no hubiera más profesor taxi, pero tampoco...” (Sindicalista UTE2).</p> <p>“Te lo resumo. Es un tema de interés, no es un tema de primera necesidad en general.” (Ministro AR).</p> <p>“Creo que, yo por lo que veo, están de acuerdo pero no es que se les va...” (Ministro BA1).</p>

	Falta de claridad entre dirigentes de CTERA y de sus unidades de base sobre la propuesta de modificación del régimen de contratación que plantea CTERA	<p>Testimonios:</p> <p>“Cuando empezamos con esto de profesor cargo, y sí, la CTERA lo toma, que lo impulsaba sin tener muy claro me parece lo de Proyecto 13, y siempre fue un reclamo tener horas institucionales de trabajo institucional, que sean parte del docente, pero no, nunca fue demasiado claro” (Sindicalista UTE2).</p> <p>Entrevistas (SUTEBA1; SUTEBA2).</p>
	Ausencia o débil difusión entre sus afiliados de la voluntad de modificar el régimen de contratación docente	Sí existe difusión en documentos sindicales relativos a la dimensión de la jornada laboral, no de la concentración el trabajo (CTERA 1997, 1999, 2005, González et. al. 2009, Alesso 2016) pero no se especifica una propuesta de jornada concreta con un porcentaje de trabajo extra aula y un porcentaje frente a alumnos.
2. CTERA presiona al gobierno nacional para aumentar el salario mínimo y centralizar la negociación salarial, pero no para modificar el régimen de contratación docente	CTERA realiza manifestaciones y huelgas en el período, pero el cambio en el régimen de contratación no se encuentra entre las demandas de estas manifestaciones.	<p>SUTEBA (2016)</p> <p>Notas de prensa: CETYD (2017), La Política Online (2014), SUTEBA (2014)</p>
	Ausencia de la demanda de modificación del régimen de contratación en instancias de negociación con el gobierno nacional	Actas paritarias nacionales 2008-2011 y 2014-2015.
	Actores gubernamentales y expertos señalan que no fue una demanda prioritaria de CTERA	<p>“T: Y, yo lo que me pregunto es si este tema de la concentración de horas se encontraba dentro de las reivindicaciones del sindicalismo o era más, en todo caso cuando llegaba las discusiones, más desde el gobierno que llevaban las discusiones. ¿Me explico?</p> <p>E: Si, perfectamente. No, no se encontraba.”</p> <p>(Entrevista Ministro AR)</p> <p>Otros testimonios que coinciden: Ministro BA1; Ministro CABA1; Ministro CABA1; Ministro CABA1; Legisladora CABA; Autoridad CABA1</p>
	Actores sindicales reconocen que no fue una demanda prioritaria de CTERA en el período	Testimonios sindicales: “Entonces, por ahí se priorizó más que nada ese derecho (universalización educación media) que el tema del profesor por cargo, a pesar de que no dejaban de ser reclamos en cada una de las provincias con los gobiernos



		<p><i>provinciales. Pero, bueno, pudimos avanzar por ahí en eso, en tener escuelas secundarias para todos y nos faltó avanzar en el profesor por cargo.”</i>  (Dirigente CTERA); <i>“No, hay provincias en las que pudieron avanzar con eso sí, ahora vos me decís, fue una demanda nacional, no, te mentiría, si te digo que sí te mentiría”</i> (Sindicalista SUTEBA1).</p> <p>Otros testimonios que coinciden: Sindicalista UTE1; Sindicalista UTE2; Sindicalista SUTEBA2; Sindicalista ADEMYS.</p>
	Priorización de otras demandas sindicales en plataformas de manifestaciones, documentos sindicales, y entrevistas a sindicalistas.	CTERA (1997, 1999, 2005), Vázquez (2005), SUTEBA (2016), Actas Paritarias 2008-2011 y 2014-2015, entrevistas a: Dirigente CTERA; Sindicalista UTE1; Sindicalista UTE2; Sindicalista SUTEBA1; Sindicalista SUTEBA2; Sindicalista ADEMYS
	Identificación de los actores gubernamentales de otras demandas prioritarias.	Entrevistas a: Ministro AR; Ministro BA1; Ministro BA2; Ministro CABA1; Ministro CABA2; Ministro CABA3; Legisladora CABA; Autoridad CABA1
3. CTERA no encuadra la demanda de cambio en el régimen de contratación para tornarla políticamente legítima y factible	La demanda por regular la jornada docente no se encuadra junto con otras demandas priorizadas, como el salario mínimo nacional docente o la instauración de paritarias	<p>No se encuadra: CTERA 1997, 1999, 2005, SUTEBA 2016.</p> <p>Se encuadra en Proyecto de Ley de Financiamiento presentado por Adriana Puiggrós en noviembre 2015 (Alesso 2016).</p>
	CTERA no encuadra la demanda de la jornada de manera clara, especificando porcentajes de trabajo frente a alumnos y extra-aula	Ausencia de propuesta de CTERA de jornada laboral docente nacional que incluya porcentaje de tiempo frente a alumnos y porcentaje extra aula (Actas paritarias 2008-2011 y 2014-2015, CTERA (1997, 1999, 2005, 2008a, 2008b, 2010, 2011, Alesso 2016) SUTEBA (2016), entrevistas a: Dirigente CTERA; Sindicalista UTE1; Sindicalista UTE2; Sindicalista SUTEBA1; Sindicalista SUTEBA2; Sindicalista ADEMYS.
	CTERA no propone una solución programática para financiar una modificación de la jornada laboral	CTERA no realizó un análisis de los costos de una reforma de este tipo ni los modos de financiarlo (ausencia en proyectos de ley sindicales, actas paritarias 2008-2011 y 2014-2015, documentos sindicales).
	Autoridades del gobierno no identifican el trabajo extra aula en la jornada laboral docente	<p>Discurso Cristina Fernández de Kirchner, marzo de 2012 (CFKArgentina 2012)</p> <p>Entrevista a Ministro AR: <i>“Nosotros cuando tuvimos mil discusiones con los gremios, discutimos el salario</i></p>

		<p><i>básico con los gremios, salario básico para el que recién empieza, para el maestro de grado que recién empieza, que es un muchacho, muchacha, de veintipico que no tiene antigüedad, que trabaja 4 horas. Con lo cual, el horario de trabajo del resto de los trabajadores es ocho, son el doble, digamos, allí hay una discusión. Un docente dice “bueno, nuestras jornadas son de cuatro, nosotros debiéramos con cuatro horas de trabajo llegar a vivir satisfactoriamente bien”. Hoy en la Argentina, para eso, no sé si en el mundo la posibilidad de que alguien tenga un salario absolutamente digno trabajando una jornada que para otros trabajadores es la mitad”.</i></p>
<p>4. El gobierno nacional no modifica el régimen de contratación porque, entre otros factores, no existió demanda sindical</p>	<p>El gobierno nacional implementa políticas educativas y de trabajo docente que responden a las demandas sindicales</p>	<p>CTERA 1997; CTERA 1999; CTERA 2005; Alesso 2016; SUTEBA 2016</p> <p>Ley que garantiza 180 días de clase N° 25.864/03; Ley N°25.919/04 prorroga el FONID; Decreto 137/2005 que aplica régimen previsional docente; Ley de Educación Técnico Profesional 25.068/05; Ley de Financiamiento Educativo 26.075/05; Decreto 457/2007 que reglamenta paritarias; Ley de Educación Nacional 26.206/06; Convocatoria a paritarias docentes entre 2008 y 2015.</p> <p>Entrevistas a: Dirigente CTERA; Sindicalista SUTEBA1; Sindicalista UTE1; Ministro AR; Ministro BA1; Ministro CABA1.</p>
	<p>Actores gubernamentales y sindicales afirman que la presencia de demandas sindicales promovió cambios de políticas desde el gobierno</p>	<p>- Testimonios sindicalistas:</p> <p>“Las luchas docentes y sus demandas de financiamiento educativo nacional confluyeron con la voluntad política del Presidente de la Nación Néstor Kirchner, quien tomó la bandera y la lucha histórica de la CTERA y la transformó en Ley Nacional y Política Pública.” (Baradel y Almazán en Alesso 2016:18)</p> <p>“Pegadito a la Ley de Financiamiento vino otra propuesta de CTERA, que también fue tomada por el gobierno de Néstor Kirchner, que fue la derogación de la Ley Federal de Educación y en su reemplazo la Ley de Educación Nacional 26.206 que reflató la idea de extender la obligatoriedad”. (Yasky en Alesso 2016:7)</p> <p>“Yo siempre digo, el kirchnerismo que es quien toma esta propuesta que el sindicato y la CTERA venían reclamando históricamente, el kirchnerismo lo hace carne y lo concreta. Lo que ellos toman de nuestro reclamo es la ley de financiamiento educación, el</p>

		<p>6,1% del PBI destinado a educación y dentro de educación poder abrir la discusión de donde tenemos que invertir, porque tenemos que invertir, en qué tenemos que invertir. Surge la ley de paritarias, una ley con una demanda histórica por parte de las organizaciones sociales, las organizaciones sindicales.” (Entrevista a Sindicalista SUTEBA1)</p> <p>“La primera demanda era tener una ley de financiamiento, que es lo que logramos, que se derogara la ley federal de educación (...), que se derogó; volver a tener una ley de educación técnica, que también se logró una ley de educación técnica.” (Entrevista a Dirigente CTERA)</p> <p>- Testimonios gubernamentales:</p> <p>“Nosotros hicimos, creando también la paritaria que es un elemento muy importante en la relación con los gremios.” (Ministro AR)</p> <p>“El tener la instancia de la paritaria nacional también me parece que fue una demanda, que es una demanda histórica, que lo lograron (...) CTERA quiso tener una participación, una injerencia en la política pública. Quiso y lo logró, no solamente se restringió a lo salarial, que a partir de ahí también la CTERA se metió de lleno en la cuestión de la política educativa.” (Ministra CABA1).</p>
	<p>Presencia de propuestas de cambio del régimen de contratación en documentos gubernamentales que no tienen su origen en una demanda sindical</p>	<p>Ley 26.206 art. 32 inc. d; MEN 2008.</p>
	<p>Declaraciones del gobierno de que la ausencia de demanda sindical le quitó peso en la agenda política al cambio en el régimen de contratación</p>	<p>“Se hicieron otras cosas y estas que no son tan sentidas en términos reivindicativos del lado de los gremios y del lado del Estado son difíciles y arduas de implementar, porque tenés que hacer una ingeniería con 24 jurisdicciones, entonces son cosas que van quedando atrás. (...) Eso quedó relegado, me parece que la primera necesidad en las banderas tan fuertes de los gremios, y, también ahí hay cosas de dinámicas de exigencia de demanda y respuesta, cuando hay cosas que no se piden, entonces van quedando relegadas para después y después fue después, no se hicieron.” (Entrevista Ministro AR).</p>

	<p>Ausencia de normas nacionales que impongan o realicen propuestas concretas para modificar el régimen de contratación docente a nivel provincial.</p>	<p>Normativas nacionales relativas al régimen de contratación docente: Ley 26.206 art. 32 inc. d; Res 79/09 del CFE anexo 2 estrategia 9, Res. 84/09 CFE anexo 1 párrafos 105 y 108; Res 88/09 CFE anexo 1. num. 4.5 párrafo 56. Los documentos reconocen el problema, pero no establecen criterios o metas a ser cumplidos por las provincias para modificar los estatutos docentes que regulan los regímenes de contratación, que permanecen inalterados.</p>
--	---	---