



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

TESINA DE GRADO

“Lo político de las políticas públicas: El Ítem Aula en Mendoza”

TESISTAS: Pilar, Cirera; Rocío Eva, Tempestti

DIRECTORA: Elina, Agüero Zavala

Mendoza, Julio de 2018

Índice

Índice	1
Introducción.....	4
Parte I: Conceptualizaciones en torno al análisis de Políticas Públicas	
Capítulo 1: Introducción al análisis de políticas públicas	8
1.1. Las Políticas Públicas	8
1.2. Ciclo heurístico de políticas públicas.....	9
1.2.1. <i>Incorporación a la agenda</i>	11
1.2.2. <i>Formulación de la política</i>	15
1.2.3. <i>Implementación de la política pública</i>	15
1.2.4. <i>Evaluación</i>	17
1.3. Elementos claves para el análisis.....	18
1.4. Lo político de las políticas públicas	25
Parte II: Análisis de caso. El ítem aula en Mendoza	
Capítulo 2: Análisis Institucional.....	29
2.1. Introducción	29
2.2. Marco Normativo vigente.....	30
2.2.1. <i>Constitución nacional y negociación colectiva</i>	30
2.2.2. <i>Tratados internacionales ratificados</i>	31
2.2.3. <i>Leyes Nacionales de Derecho colectivo del trabajo</i>	34

2.2.4.	<i>Constitución de la Provincia de Mendoza</i>	40
2.2.5.	<i>Leyes provinciales</i>	41
2.2.6.	<i>Ítem aula: Decreto 228/16</i>	41
2.3.	Análisis de la capacidad institucional	43
2.3.1.	<i>Análisis de la dinámica institucional: primer eje de variables</i>	43
2.2.3.	<i>Análisis del grado de cumplimiento de la norma: segundo eje de variables</i>	47
Capítulo 3: Análisis de Actores.....		49
3.1.	Introducción	49
3.2.	Actores.....	50
3.2.1.	<i>Gobierno Provincial</i>	50
3.2.2.	<i>Sindicatos Docentes</i>	53
2.2.3.	<i>Poder Legislativo y Partidos Políticos</i>	65
2.2.4.	<i>Poder Judicial</i>	73
2.3.	Recursos y capacidades	78
Capítulo 4: Análisis del ciclo heurístico.....		84
4.1.	Introducción	84
4.2.	Incorporación a la agenda.....	84
4.2.1.	<i>Definición de la problemática</i>	85
4.2.2.	<i>Proceso de incorporación a la agenda</i>	88
4.3.	Formulación	94

4.3.1. Descripción del proceso de formulación.....	94
4.4. Implementación.....	99
4.4.1. Puesta en práctica del ítem aula	100
4.5. Evaluación	105
Conclusiones.....	113
Referencias Bibliográficas	119

Introducción

En marzo de 2016 se crea por decreto del gobernador de la provincia de Mendoza, Alfredo Cornejo, un adicional salarial para los y las docentes de todos los niveles y modalidades que no cuenten con más de tres faltas al mes, denominado “ítem aula”. De esta manera, con la promulgación del Decreto 228 de 2016, ratificado por la Ley 8847/16, se le puso fin al proceso paritario docente.

Con esta política se generan grandes controversias entre el Estado Provincial y los dos sindicatos mayoritarios que representan al gremio docente en Mendoza, el Sindicato Unido de los Trabajadores de la Educación (SUTE) y el Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP). Cabe mencionar que, a los fines de este trabajo, centramos la mirada en el SUTE como actor sindical central, por ser la organización del sector docente con mayor cantidad de afiliados en la provincia de Mendoza. Dicha coyuntura hace interesante el análisis del juego político en el proceso de formulación, implementación y evaluación de esta política.

El interés en la temática de la aplicación del ítem aula en la Provincia de Mendoza, se debe principalmente a nuestras experiencias de participación tanto en el ámbito sindical como estatal. Por un lado, hemos tenido la oportunidad de formar parte de la juventud sindical “Stella Maldonado”, que nos ha llevado a comprender la importancia de los sindicatos como actores centrales en la formulación y adopción de políticas en el ámbito educativo. Por otro lado, a través de pasantías, ofrecidas por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, dentro del Cuerpo Paritario Central del Ministerio de Hacienda, hemos logrado percibir la perspectiva del Estado respecto al proceso de toma de decisiones sobre estas medidas. A partir de lo observado notamos la importancia de la cooperación entre los actores durante el proceso de toma de decisiones, que lleva al éxito o al fracaso de una negociación.

Asimismo, creemos que este estudio constituye un aporte significativo a la Carrera y a la Ciencia Política porque busca resaltar la importancia de lo político en la determinación de políticas públicas. La relevancia del juego político entre actores es clave al momento de analizar tanto las decisiones que se dan en la gestión, como en la posibilidad de éxito o fracaso que tendrán dichas políticas. Esto se debe a que, al examinar a los actores intervinientes, sus recursos, capacidades y discursos podemos intentar determinar cuáles serán las facilidades, obstáculos, alianzas y oposiciones que generará la medida. Resulta

interesante entonces, aplicar este análisis de lo político de las políticas públicas a un caso reciente y tan polémico como lo es el ítem aula en Mendoza.

Nuestra investigación parte de la concepción de que las políticas públicas no son neutrales, son producto de una visión subjetiva sobre la realidad e implican un posicionamiento de parte de los tomadores de decisiones, son una construcción sobre los problemas existentes y su abordaje por parte del Estado. Por esto, la pregunta que guio esta tesina apuntó a conocer cuáles fueron las características del proceso a través del cual se debatió, aprobó e implementó el ítem aula, entendiendo que este se caracterizó por la relación tensa entre los actores claves, lo que a su vez implicó una definición no cooperativa del problema reflejada a lo largo de todo el ciclo de la política pública.

Para responder a este interrogante desarrollamos una descripción integral del ciclo heurístico de la política pública seleccionada, complementándola con un análisis transversal y profundo centrado en los actores, sus recursos y el marco institucional dentro del cual tienen lugar sus interacciones.

Con este fin, el presente trabajo se estructurará de la siguiente manera: en el primer capítulo realizaremos una revisión conceptual relativa a las políticas públicas, su ciclo, las claves para un análisis integral, y esbozaremos algunas nociones acerca del aspecto político que las caracteriza.

En el segundo capítulo, expondremos brevemente el marco normativo que engloba a la medida en cuestión, con la finalidad de conocer las reglas que enmarcaron el accionar de los actores, y para posteriormente observar la capacidad institucional que posee la política.

En un tercer momento, exhibiremos el mapa cognitivo y posicionamiento adoptado por los diversos actores intervinientes, así como también el uso de sus recursos y capacidades, a partir de la evidencia recopilada mediante entrevistas en profundidad y rastreo de material periodístico.

Posteriormente, reconstruiremos el ciclo del ítem aula como política pública, para ello hemos identificado para cada etapa una serie de herramientas. En primer lugar, para la inclusión en la agenda realizamos un rastreo en la Biblioteca General San Martín de las tapas de los diarios Los Andes y UNO, por ser los de mayor tiraje a nivel provincial. Luego para la formulación utilizamos las siete actas que enmarcaron el proceso de negociación paritario. Durante la implementación pusimos especial atención en el decreto ampliatorio

998/16 y en el estudio de un caso testigo a través de sus bonos de sueldo. Por último, para la evaluación nos basamos en datos estadísticos publicados por la Dirección General de Escuelas en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Finalmente, la conclusión será el espacio donde se dará cuenta de los resultados obtenidos a lo largo de este estudio, así como también la oportunidad de mostrar futuras investigaciones que pueden desprenderse de este análisis.

Parte I

Conceptualizaciones en torno al análisis de Políticas Públicas

Capítulo 1: Introducción al análisis de políticas públicas

1.1. Las Políticas Públicas

El análisis de políticas públicas ha contribuido a que la Ciencia Política pueda hallar innovadores canales de conexión con los hechos, y actualmente representa una nueva forma de abordar el clásico objeto de su preocupación científica: el poder, su legitimación, sus relaciones. Se trata de reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos, examinando quién interviene en cada política concreta y con qué resultados (Subirats, 1991).

Surge a partir de los años 60, principalmente en Estados Unidos como consecuencia de la necesidad de abordar de modo sistemático la forma en la que las diversas demandas sociales son procesadas por el gobierno y, a través de las agencias del Estado, transformadas en políticas específicas.

Es importante destacar que existe una gran variedad de usos en torno al concepto de políticas públicas que, a su vez, se complementan con la gran cantidad de definiciones académicas.

Dye señala que “una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (citado en Subirats, 1991).

Por su parte, O'Donnell las define como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Ossa y O'Donnell, 2008, p. 565).

Aguilar Villanueva (2009) se refiere a las políticas públicas como un conjunto de acciones (secuencia, sistema, ciclo) y se centra en que dichas actividades se orientan a realizar objetivos considerados de interés por la sociedad o resolver problemas, y cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución entre el gobierno y sectores de la ciudadanía previamente a que las autoridades públicas legítimas decidan y las ejecuten.

Sin embargo, podemos observar que todas las definiciones descriptivas tienen ciertos puntos en común: institucional, la política es elaborada por una autoridad legal; decisorio, es una secuencia de decisiones en torno a los medios y los fines; comportamental, implica una acción o inacción; y causal, generan efectos en el sistema político y social (Pérez Sánchez, 2005).

En el presente trabajo, tomaremos a Subirats (2008) quien define a una política pública como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos (cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían) a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (p. 38)

1.2. Ciclo heurístico de políticas públicas

Comprender el proceso de políticas públicas requiere estrategias de abstracción y simplificación que posibiliten formular pautas o mapas, que a su vez sirvan como guía para el análisis.

Existen diversas teorías sobre el análisis del proceso de políticas públicas, entre ellas destaca el modelo heurístico por etapas, ya que permite desagregar analíticamente en fases el ciclo de políticas públicas para poder abordar su estudio. Algunas de las ventajas de este modelo es que permite tener en cuenta la existencia de círculos de retroalimentación durante todo el proceso. Además, posibilita identificar en cada etapa los retos y actores relevantes, lo que reduce la complejidad de los métodos de análisis. Sin embargo, Subirats (2008) comenta que esta perspectiva cíclica debe ser considerada como un marco de referencia general y no como un esquema rígido. Jaime (2013), también señala que el estudio de las políticas públicas como proceso, ha sido un punto de inflexión en su análisis ya que, permite superar la concepción según la cual la política pública se restringía al momento de la toma de decisiones.

Los/as autores/as que desarrollan el modelo heurístico proponen diferentes etapas del ciclo de políticas públicas, sin embargo, coinciden en comenzar el análisis con el surgimiento de los problemas y concluir con la evaluación de la política.



Ilustración 1: Modelo heurístico. Fuente: Elaboración propia en base a Subirats, 2008.

A lo largo de este trabajo, utilizaremos el enfoque analítico que identifica Subirats (2008), distinguiendo cuatro grandes fases dentro del ciclo de formación políticas públicas: la incorporación a la agenda política, la formulación de la política, la implementación de esta, y finalmente su evaluación.



Ilustración 2: Etapas de las Políticas Públicas. Fuente: Elaboración propia en base a Subirats, 2008.

1.2.1. Incorporación a la agenda.

El surgimiento y la percepción de un problema constituyen la primera instancia dentro de una política pública. En esta fase se hace visible la diferencia entre la situación actual y la situación deseable. Sin embargo, no todo problema social genera una política pública. Para que esto ocurra, es necesario que dicho problema social se convierta en un problema público, mediante una reconstrucción social del mismo, incorporándose a la agenda política.

En el presente trabajo adoptaremos la perspectiva constructivista en el análisis del problema, según la cual su clasificación social y posteriormente política significa siempre una construcción colectiva. Es decir, que los problemas no existen sino que son definidos subjetiva e interesadamente por individuos y grupos involucrados. La construcción de un problema como tal, conlleva intereses, valores y estrategias de determinados/as participantes.

Esta primera etapa se caracteriza por determinar la solución a tomar. Si el problema no es algo neutral, la respuesta al mismo dependerá de cómo se lo considere. Esto significa que, distintas consideraciones nos muestran problemas distintos a los que aplicar distintas soluciones.

Ruiz y Ortega (2005), explican el carácter político que predomina en esta fase: por un lado, la identificación de los actores y la reconstrucción de sus visiones del problema implica definir a quién se tiene en cuenta y de qué manera. Por otro lado, supone también la

identificación entre las consecuencias de optar por una definición y no por otra, las consecuencias de una decisión, a quién favorece y a quién perjudica.

Una vez definido el problema de determinada manera se debe tener en cuenta que convive con múltiples problemas en el universo social; y como explica Subirats (2008), ese problema de entre las múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios servicios públicos, podrá dar lugar a una acción estatal sólo cuando sea considerado por parte de los actores decisivos del sistema político administrativo. En este sentido, el proceso puede ser entendido como una lucha de poder, donde el objetivo central es el establecimiento de un primer supuesto causal, que vendrá a preestructurar la futura intervención pública.

Para entender cómo logra un problema del ámbito social convertirse en un problema gubernamental, hay que hacer una primera distinción de los distintos tipos de agenda que existen. A grandes rasgos, se puede diferenciar entre la agenda sistémica o coyuntural y la agenda gubernamental o institucional.

Siguiendo a Ruiz y Ortega (2005) vemos que la agenda sistémica es aquella conformada por las demandas de la ciudadanía, puede preceder o determinar la agenda de gobierno, o por el contrario ser impulsada por los intereses gubernamentales. La agenda gubernamental, o política, la constituyen los asuntos aceptados para ser considerados seriamente por parte de quienes toman decisiones.

Las autoras también explican el paso de una agenda a otra a través de las relaciones que pueden darse entre ellas, y en base a esto determinan modelos que permiten explicar cómo se estructuran dichas relaciones.

Los tres patrones que establecen son, en primer lugar, el modelo de iniciativa externa, donde el problema aparece en la agenda sistémica porque es apoyado por varios grupos de interés y pasa a la agenda gubernamental por la presión de dichos grupos, esto se denomina ascenso democrático representativo. El segundo tipo de relación es llamada la tiranía de la oferta, que sucede cuando es la autoridad pública quien crea necesidades y estructura las demandas de la acción pública. Por último, el modelo de iniciativa interna, según el cual el problema surge del aparato gubernamental pero no se observa la necesidad de que tenga apoyos públicos, las políticas se crean a partir de otras existentes, es lo que se denomina ilusión natalista.



Ilustración 3: Incorporación a la agenda. Fuente: Elaboración propia.

Otro elemento importante para el análisis que mencionan es la noción de agenda setter, aquellos actores que aparecen, se relacionan, e interactúan entre sí en el momento de formación de agenda, y que presionan para que sus intereses sean tratados por las autoridades.

Aquí podemos encontrar al Parlamento, tanto como escenario en el que ejercen los actores o como actor propiamente dicho. El Gobierno, por ser quien define en última instancia los problemas que va a tratar, aquí Ruiz y Ortega (2005) se detienen para aclarar que, aunque tradicionalmente se ha considerado a la burocracia como mera ejecutora de las decisiones adoptadas, en ocasiones puede ser calificada como un grupo con sus propios intereses. También se observan a los Grupos de interés, con una estructura estable, sólida y permanente que defiende intereses particulares, encuadra en esta categoría organizaciones empresariales, sindicatos, ONG, asociaciones civiles, etc. y los Partidos políticos, ya que en sus programas electorales de alguna manera realizan una selección de los problemas que consideran más necesarios a tratar. Por último, existe la Asesoría o grupos expertos, quienes poseen un papel menor como individuos o grupos que presionan a las autoridades para conseguir que un determinado problema entre en la agenda gubernamental.

Paralelamente, otros autores distinguen una tercera agenda: la agenda de los medios, Petrone (2009) la define como “la lista de asuntos con cobertura mediática” (p. 4). En esta línea, Ruiz y Ortega (2005), si bien no incorporan la agenda mediática, reconocen a los

medios como factores influyentes en el proceso de formación de agenda, entendiendo que logran llamar la atención del gobierno o la sociedad sobre determinados temas, haciendo que un conflicto se atenúe o se acelere.

Asimismo, Dorante (2008) explica que un tema representa un conflicto entre dos o más grupos sobre algún asunto, generalmente relacionado con la distribución de recursos o posiciones, es decir, que la tensión es lo que define un tema de agenda. Es esta tensión o potencial conflicto lo que convierte al tema en noticia, en tanto que refleja la disputa en la arena política entre actores a favor o en contra. Por ello, Dorante considera como condición para que un tema acceda a la agenda, que sea objeto de cobertura en los medios de comunicación, esto conlleva a que el sistema informativo se convierta en uno de los espacios donde se escenifica la batalla por el acceso de un asunto a la agenda gubernamental.

Entonces vemos que no todos los problemas calificados como públicos por la sociedad necesariamente se incorporan a la agenda de gobierno, e incluso si logran ingresar, pueden no ser considerados prioritarios. Jaime (2013) se interesa en analizar cuáles son los factores que explican qué problemas ingresan, y si bien establece que son variados y que depende en gran medida de la coyuntura en que se analice una problemática, existen ciertos factores que le otorga previsibilidad al proceso de formación de la agenda gubernamental. En primer lugar, nombra a los motivos ideológicos, políticos y constitucionales, los cuales determinan que la atención prestada por el gobierno se restrinja sólo a ciertos problemas de la agenda sistémica, al establecer ciertos límites a la legitimidad de su intervención y al generar una mayor sensibilidad del gobierno y las dependencias gubernamentales por ciertos asuntos y grupos mientras que mayor resistencia y hostilidad hacia otros.

Se configura así, en palabras de Aguilar Villanueva (1996), un patrón de atendibilidad y aceptabilidad de los problemas públicos. Esto significa que existe un patrón de plausibilidad político administrativo que está determinado por la restricción de recursos e ideas que tiene todo gobierno. Jaime (2013) dice que esto sugiere que, si una situación percibida socialmente como problemática no se condice con el universo de respuestas disponibles y viables no tendrá oportunidad de llamar la atención del gobierno.

1.2.2. Formulación de la política.

Una vez que el problema logra ingresar en la agenda política, se procede a la formulación de un programa de actuación político administrativo, mediante el cual se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y los procedimientos de acción pública a seguir para resolver dicho problema. Aquí también tiene lugar la redacción de un acuerdo de actuación político-administrativo, que corresponde al aspecto más operacional vinculado a la decisión tomada, fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores del ámbito público para la implementación de dicho programa (Subirats, 2008).

Durante el proceso de formulación de políticas una diversidad de actores políticos participa e interactúan en diferentes escenarios, los cuales, según explica Scatarcsini (2011) pueden ser formales, como la legislatura o el gabinete, o informales, como la calle, y pueden ser más o menos transparentes. Así es como esta etapa puede entenderse como un proceso de negociaciones e intercambios entre diversos actores políticos.

Esto lleva a reconocer la importancia de lo político en el proceso de formulación de políticas públicas, el cual se caracteriza por ser sumamente complejo. Así múltiples actores con diversos poderes, horizontes temporales e incentivos interactúan en una pluralidad de escenarios con diferentes reglas que regularizan su interacción. La cooperación durante esta fase es de suma importancia, ya que, la capacidad de los actores políticos para alcanzar y hacer cumplir acuerdos, conducirá a políticas públicas más efectivas, más sostenibles y más flexibles frente a cambios en las condiciones económicas o sociales (Scatarcsini, 2011).

1.2.3. Implementación de la política pública.

Durante esta etapa adherimos a la definición de Blázquez y Morata (2005) quienes entienden a la implementación como la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos, aquel espacio que existe entre la política como “declaración de intenciones” y la política como “declaración de resultados”. Compartimos además, su idea de incluir en esta fase tanto la planificación y asignación de recursos como a la ejecución de dichos recursos.

Paralelamente, Subirats (2008) considera esta etapa como una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (producción de outputs), y respecto a ella destaca que es una fase generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que los/as analistas de políticas muchas veces imaginan y que en ella se pueden observar diversos mecanismos de filtro como la no ejecución, la aplicación selectiva de medidas, etc.

La implementación es usualmente considerada un proceso de menor rango o valor en comparación con los procesos de diseño o evaluación de las políticas públicas, dejando de lado la complejidad que implica la tarea de coordinar. Causa de ello es la idea de que dicho periodo consiste únicamente en la aplicación del diseño previamente elaborado de la política.

En este sentido, Cortázar (2007) explica cómo esta noción termina por ocultar los problemas que se manifiestan en la puesta en marcha de una política, y que no necesariamente ocurren porque la implementación no se ajusta a lo planificado o porque en el diseño no se hayan previsto determinadas situaciones. A su vez, esto implica un gasto de recursos, ya que, en el primer caso, la solución consiste en ajustar el desempeño de los/as operadores/as para que respeten y sigan las pautas del diseño. En el segundo, la solución consiste en “volver atrás” y realizar un nuevo esfuerzo de diseño.

Esta idea de que los problemas surgen porque quienes implementan no se ciñen a lo establecido en el diseño de la política, tiene como supuesto implícito que los actores deberían ajustarse de manera casi automática a lo previsto y que cualquier desviación con respecto al diseño es ilegítima y perjudicial. Así, pasa por alto el hecho de que los actores participantes tienen valores, visiones e intereses propios que guían su acción.

Otro elemento a tener en cuenta es la importancia que adquiere la Administración durante esta etapa donde su actuación, con un cierto margen de autonomía, toma especial protagonismo. En esta línea Blázquez y Morata (2005) señalan:

Hay que considerar que la implementación de las políticas públicas no puede plantearse como una guerra a dos bandas, entre políticos y burócratas. (...) la confluencia de distintos actores en el proceso crea un entramado o red de actores de todo tipo que supone intercambios, presiones y negociación de una variada naturaleza, difícil de encorsetar en una realidad estática o lineal. (p. 229)

1.2.4. Evaluación.

Por último, la etapa de la evaluación apunta a identificar los resultados y efectos de la política pública evaluada, es decir, pretende observar si los grupos-objetivos modificaron su conducta (impactos) y si la situación de los/as beneficiarios/as finales mejoró realmente (outcomes). Esto permite valorar científicamente y/o políticamente la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la política pública aplicada (Subirats, 2008).

Según explica Martínez del Olmo (2005) la evaluación significa tanto un instrumento técnico como una herramienta política. Técnico porque permite el desarrollo de procesos de revisión y medición del problema cuyos resultados darán lugar a la finalización, continuidad o a una nueva política. Y una herramienta política porque sus resultados sirven para mejorar programas y ofrecer información a la ciudadanía sobre la eficacia de las políticas. Es decir, las evaluaciones avalan los fundamentos de decisiones futuras, y a la vez legitiman las medidas tomadas.

Siguiendo a la misma autora, se pueden identificar tres grandes objetivos de la evaluación: para mejorar la política, para el rendimiento de cuentas y/o para generar conocimiento.

La evaluación para mejorar la política se refiere a la evaluación como un proceso interactivo y dinámico que facilita la introducción de cambios en la planificación de manera rápida en la gestión cotidiana. Como rendimiento de cuentas provee de información a los/as responsables para la toma de decisiones respecto a la continuidad o finalización de la política, asignación de recursos o grandes modificaciones. Y como generación de conocimiento, permite el contraste de teorías y prácticas.

Vale aclarar que, frente a la concepción tradicional de la evaluación, que la sitúa únicamente al final del proceso y sobre sus resultados, optamos por una visión integral donde la evaluación se realiza en todas las etapas del diseño de políticas públicas, analizando la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, la implementación y sus resultados.

Martínez del Olmo (2005), también adhiere a una concepción integral de la evaluación, y considera que puede aplicarse a lo largo de todo el proceso de una política pública. Explica que en algunas fases la evaluación será prospectiva, como en la definición del problema, y

servirá para el diseño de un plan de acción; en otras etapas será retrospectiva, cuando se valore los resultados de la acción.

1.3. Elementos claves para el análisis

Si bien este enfoque contiene ciertas limitaciones que se caracterizan por querer dotar de una coherencia artificial a la política pública, induciendo a quien la analiza a construir conexiones o vínculos entre los hechos aun cuando estos nexos no se den en la realidad, nos pareció interesante tomar esta perspectiva; complementándola con un análisis transversal y profundo centrado en los actores, sus recursos y el marco institucional dentro del cual tienen lugar sus interacciones; como lo es el análisis propuesto por Subirats (2008) en su libro “Análisis y gestión de políticas públicas”.

Subirats (2008), parte de la noción de política pública haciendo referencia a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores del ámbito público, parapúblico y privado, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada. Es por esto que, reconstruir el proceso de una política pública, implica tomar en cuenta los tres elementos mencionados: actores, recursos e instituciones.



Ilustración 4: Claves para el análisis. Fuente: Elaboración propia en base a Subirats, 2008.

En primer lugar, siguiendo al autor, “son actores aquellas personas físicas o jurídicas, con sus valores, intereses, mecanismos de defensa y con capacidad de innovación y adaptación. Capaces por tanto de utilizar las políticas públicas para la consecución de sus propios fines”. Esta definición puede hacer referencia a un individuo, a uno o varios grupos de individuos, o a una organización, definida esta última en función de las ideas compartidas o del interés común que unen a sus miembros.

Resulta interesante sumar a este análisis el aporte de Acuña (2005) quien agrega a esta noción de actores su capacidad de acción estratégica, esto es: “capacidad de definir sus intereses, de traducirlos en objetivos, de diseñar un curso de acción (estrategia) para el alcance de esos objetivos y con relativa autonomía (recursos) para implementar dicho curso de acción” (p. 36).

A su vez, los actores pueden dividirse en públicos y privados. Estos últimos, lo componen los grupos-objetivo (actores cuyo comportamiento se define políticamente como la causa indirecta del problema), beneficiarios/as finales de una política pública (actores que sufren los efectos negativos del mencionado problema y cuya situación pretende mejorarse a través de la intervención pública) y grupos terceros, (afectados/as de manera indirecta por la política pública, ya sea de manera positiva o negativa) (Subirats, 2008).

Real Dato (2005) aporta otra categorización de tipos de actores que intervienen en una política pública, y los divide en actores gubernamentales (gobierno, burocracia y administración pública, parlamento y tribunales de justicia,) y actores no gubernamentales (partidos políticos, organizaciones defensoras de algún interés colectivo, empresas y corporaciones empresariales, organizaciones del tercer sector, expertos, mass media, individuos).

Sin embargo, el “juego” de tales actores depende no sólo de sus intereses respectivos, sino también de los recursos que logren movilizar para defender sus posiciones con relación a los objetivos, a los instrumentos y a los procesos de elaboración de una intervención pública.

Subirats (2008), distingue diez tipos de recursos, dejando abierta la posibilidad de que existan otros que no se hayan puesto de relieve:

- **Recurso jurídico:** hace referencia a bases legales y reglamentarias. A diferencia de otros recursos, se caracterizan por estar principalmente a disposición y por ser sumamente importante para los actores públicos, ya que sin este recurso los actos administrativos pueden ser cuestionados, e incluso anulados por las decisiones de los tribunales administrativos.

- **Recursos humanos:** consisten en la capacidad de reclutamiento y de formación que poseen los diversos actores. Los actores de las políticas públicas desarrollan un lenguaje específico del sector en que se desarrollan, apoyándose en nociones técnicas propias de ese ámbito. Por lo tanto, las personas intervinientes en una política pública deben poseer calificaciones profesionales especializadas. La gestión de recursos humanos del sector público toma cada vez más en cuenta esa necesidad poniendo en marcha programas de formación en lo que refiere a los conocimientos técnicos. Asimismo, los recursos humanos juegan un rol cada vez más importante, en el caso de los actores del sector privado, dado que muchas veces pueden verse en la necesidad de pronunciarse acerca de proyectos, con plazos sumamente cortos.

- **Recurso económico:** se refiere a la movilización y asignación de incentivos que se otorgan a actores del ámbito privado o público a fin de conseguir que adecuen su conducta al objetivo deseado. Es un recurso imprescindible, ya que sin los medios financieros es imposible llevar a cabo una política pública.

- **Recurso cognitivo:** está constituido por conocimientos que se pueden tener en relación a elementos técnicos, sociales, económicos y/o políticos. Es un componente de la capacidad de intervención de los actores y se caracteriza por ser escaso y estar desigualmente repartido entre los actores de una política pública.

- **Recurso relacional:** se refiere a la capacidad de organización en base a los atributos individuales de los actores, la calidad de la organización y la existencia de redes de interacción entre sí. Además, para los actores del sector público, este recurso se apoya en su capacidad de organizar los procesos de interacción entre sí y en la presencia de valores colectivos comúnmente compartidos.

- **Recurso de confianza:** es el consenso entre actores, que puede hacer contrapeso o reforzar la legitimidad democrática del Estado, y es el recurso que más frecuentemente intercambian los actores durante todo el proceso de las políticas públicas. Subirats destaca que, para los actores del ámbito público el recurso consenso se distingue no sólo por la legitimidad primaria, constituida por el apoyo político del legislativo o de la mayoría democrática, sino que también es necesaria la proveniente de los grupos-objetivo y beneficiarios/as finales (legitimidad secundaria).

- Recurso cronológico es el horizonte temporal del que disponen los actores para cumplir los plazos y moratorias de una política pública. La distribución de este recurso temporal entre los actores es generalmente desigual, ya que los actores públicos, dadas sus funciones, disponen de más tiempo que los/as representantes de grupos sociales. Además, recursos temporales hace referencia no sólo a que las políticas públicas llevan tiempo, sino también a los ciclos políticos y electorales, que puede permitir a los actores servirse de la coyuntura según sus intereses.

- Recurso patrimonial: engloba al conjunto de bienes tangibles de los que disponen los actores, ya sea porque les pertenece o porque disponen de su uso. A este recurso pueden asociarse dos utilidades, la primera se refiere a la capacidad que poseen los actores del sector público para administrar directamente un servicio o para imponer de manera, más o menos directa, limitaciones al uso de este. La segunda concierne a la capacidad de comunicación que tales infraestructuras permiten, ya que este recurso también hace referencia a los instrumentos de comunicación externa (teléfonos, correos, redes de difusión, etc.). Estos son cada vez más complejos y su gestión como recurso resulta cada vez más importante.

- Recurso de mayoría: consiste en el apoyo político necesario para que una política sea considerada legítima. Consiste en la aceptabilidad de una política pública por parte de una mayoría parlamentaria o popular, por esto la disponibilidad del recurso va a estar influenciada por la conformación partidaria del Congreso. Subirats se centra en el apoyo político no sólo al momento de su origen, sino también en fases posteriores cuando la política es más susceptible de ser cuestionada y perder apoyo.

- Recurso violencia: es la capacidad de coaccionar a través de la fuerza física. Este es un recurso que poseen en mayor medida los actores gubernamentales debido a su capacidad del uso monopólico de las fuerzas de seguridad, pero también puede ser utilizado por actores no gubernamentales para demostrar desacuerdo con alguna política, por ejemplo, a través de manifestaciones o bloqueando recursos patrimoniales. Para utilizar este recurso sin perder legitimidad ni consenso es necesario asociarlo a un apoyo político mayoritario.



Ilustración 5: Visión del conjunto de los recursos. Fuente: Elaboración propia en base a Subirats, 2008, p. 71.

Respecto al análisis de los actores, nos parece interesante la contribución de Acuña (2005) quien además de los recursos tiene en cuenta las capacidades que poseen. Decidimos agregar este aporte al modelo de Subirats ya que consideramos que permite analizar de manera más completa el accionar de sujetos y grupos.

El autor comienza por distinguir entre recursos y capacidades. Entendiendo a los primeros como distintos tipos de bienes (materiales, simbólicos, políticos, etc.) necesarios para generar capacidades, y a éstas como la habilidad de comportarse en función de alcanzar un objetivo. En este sentido, puede considerarse a los recursos como indicadores observables de la presencia de una capacidad.

Las capacidades que observa Acuña son las siguientes:

- Organizacional: habilidad de sostener la coordinación de la acción a partir de la definición de roles y funciones, y de contar con procedimientos administrativos y recursos económicos y humanos suficientes para implementar estrategias o políticas.
- De representación y gobierno: en el caso de actores estatales se refiere al ejercicio de su autoridad; en el de actores no gubernamentales se refiere a la existencia de un liderazgo legítimo para quienes conforman su base de sustentación. Esta capacidad,

articulada con el resto, determina en ambos tipos de actores la habilidad de movilización política o de resolver problemas de acción colectiva y presionar a otros actores.

- De actuar ideológicamente: habilidad de accionar de manera tal que se ajuste a los intereses, valores, identidades y normas del grupo que se representa.
- De negociación: habilidad de realizar intercambios cooperativos con otros actores en función de lograr influir en el proceso de una política pública.
- De salida de una situación considerada inconveniente: se refiere a la habilidad de abandonar una situación desfavorable, evitando así posibles costos, como a la posibilidad de presionar al resto de los actores con un eventual abandono de dicha situación.



Ilustración 6: Visión del conjunto de las capacidades. Fuente: Elaboración propia en base a Acuña, 2005.

Además, para un estudio integral de los actores se hace imprescindible comprender, no sólo sus intereses, recursos y capacidades sino también, sus ideas y entendimiento. En este sentido, Acuña (2005) aporta la noción de mapa cognitivo: “mapa normativo e identitario que le dice al sujeto cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, lo cual incluye los modelos causales con los que piensa el actor, así como sus valores e identidades y las normas que internalizó como pautas de comportamiento” (p. 45).

En cualquier caso, los actores deberán tener en cuenta los obstáculos y las oportunidades que representan las reglas institucionales vigentes. Subirats (2008) explica

que las reglas establecidas a nivel constitucional, y en consecuencia aplicables a todas las políticas públicas, predeterminan, dado el principio de la jerarquía normativa, las reglas específicas ligadas a una política determinada. Estas reglas específicas tendrán a su vez, una influencia directa sobre el acceso que determinado actor tendrá al espacio de la política pública de que se trate y también el tipo de recursos que podrá utilizar.

A su vez, las instituciones importan por su potencial de modificar comportamientos. Este conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación, distribuyen poder y recursos y son, a su vez, el producto de la lucha entre sectores desiguales. Constituyen un marco de referencia dentro del cual los actores despliegan sus estrategias de acción tendientes a alcanzar sus propios objetivos, es decir, regulan el accionar de los sujetos y a la vez son su resultado (Acuña, 2005).

En esta línea, para el entendimiento de cómo y por qué las instituciones funcionan como lo hacen es necesario analizar las normas vigentes en función de su capacidad institucional, es decir, su capacidad de incentivar comportamientos y generar horizontes a largo plazo, que permitan resolver problemas de coordinación y conflictos en un ámbito y momento dado. En consecuencia, poder entender la capacidad institucional implica observar dos ejes de variables: el de la dinámica institucional intrínseca y el de grado de cumplimiento de las reglas, cuya relación de causalidad es relevante para entender cómo y por qué las instituciones funcionan como lo hacen.

Las propiedades intrínsecas revelarán mayor o menor potencial para la generación y fortalecimiento de la capacidad institucional en base a cinco atributos

- Consistencia interna de las reglas: capacidad de las reglas de seguir una coherencia lógica y evitar contradicciones, permitiendo emitir un mensaje claro al motivar comportamientos.
- Forma de articulación entre reglas: capacidad de una norma de no mostrarse contradictoria con otras, respetando la jerarquía normativa.
- Completitud de las reglas: capacidad de abarcar el conjunto de comportamientos, eventos y procesos relevantes sobre los que opera una regla.
- Estabilidad de las reglas: capacidad de ofrecer un horizonte temporal amplio que impacte en el comportamiento de los actores.
- Rigidez/flexibilidad de las reglas: capacidad de adecuación y adaptabilidad de una norma ante cambios en el entorno.

El segundo eje de variables, referido al grado de cumplimiento de las reglas, se refiere a si lo establecido por las reglas es factible. Esta factibilidad dependerá de si para el mapa cognitivo y normativo de los actores esa regla es creíble o deseable, y de si los intereses y la distribución de recursos y capacidades resulta en coaliciones que sostienen el cumplimiento de las reglas o en coaliciones de actores con capacidad de veto.

Finalmente, para que el análisis de la capacidad institucional sirva como herramienta analítica, es necesario asignar una autonomía recíproca a estos dos ejes de variables. Una vez caracterizada la capacidad institucional en función de estos dos ejes, se debe explicar el porqué de esa articulación, las razones de esa evolución y sus implicancias.

1.4. Lo político de las políticas públicas

En consecuencia, según lo abordado en los apartados anteriores, observamos que las políticas (su diseño y desarrollo), no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas (Aguilar Villanueva, 1992).

Las políticas son un espacio crítico de consenso y conflicto, que puede cristalizar o malograr la representatividad y constitucionalidad de los gobiernos. Es por esto, que gobernar un Estado implica elegir ciertos valores y criterios. Sin embargo, no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental, sino que deben incluirse las expectativas de diferentes actores involucrados.

Es entonces, una estrategia de acción colectiva, producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aprobación e implementación.

En este sentido, resulta interesante retomar a Scartascini (2011), quien describe al proceso de elaboración de políticas como un conjunto de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre actores políticos. Así, siguiendo esta perspectiva, el potencial de las recetas de política para lograr resultados positivos depende, en gran medida, de la calidad del proceso de formulación de políticas a través del cual se debate, se aprueban y se implementan. Es decir, diversas características importantes de las políticas públicas

dependen fundamentalmente de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos, de su capacidad para lograr acuerdos políticos y hacerlos cumplir en el tiempo.

En este sentido, algunas de las características, que el autor sugiere, son la estabilidad de la política, su adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad de la aplicación y del enforcement y su orientación al interés público.

La estabilidad de una política pública se asocia con la capacidad de los actores políticos de acordar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan generar políticas de Estado. La adaptabilidad es definida como la capacidad de adaptar las políticas a condiciones económicas y sociales cambiantes y de cambiar las políticas cuando estén fracasando. Las características de coordinación y coherencia hacen referencia a la importancia de la comunicación y coordinación entre los actores y agencias que intervienen en una política pública. La falta de coordinación a menudo refleja la naturaleza no cooperativa de las interacciones políticas. La calidad de la implementación y del enforcement se centra en la aplicación efectiva de una política pública, asociada en parte a burocracias capaces e independientes, sistemas judiciales fuertes y una estructura de incentivos que promueva que los/as políticos/as desarrollen propias capacidades. Finalmente, la orientación al interés público hace referencia a la medida en la cual una política promueve el bienestar general o tiende a generar beneficios privados para algunos sectores como beneficios concentrados, subsidios o lagunas fiscales.

Por último, se apoya en la teoría de los juegos (en particular, sobre cooperación en juegos repetidos) que ofrece algunas lecciones útiles relacionadas con el tipo de características del proceso de formulación de políticas que pueden fomentar la cooperación. Éstas incluyen la estructura de pago, el número de actores políticos clave, sus horizontes temporales, la frecuencia de su interacción, la naturaleza de los escenarios en los cuales interactúan y la disponibilidad de mecanismos de enforcement que los obliguen a cumplir con sus compromisos.

La estructura de pagos se refiere a los beneficios inmediatos asociados con desviarse de acuerdos cooperativos, si estos son altos la cooperación será difícil de sostener. Respecto al número de jugadores/as políticos/as, cuanto más grande sea el número de jugadores/as, más difícil será cooperar, ya que en situaciones de escasez de recursos aumentarían los incentivos para desviarse del equilibrio cooperativo. Al mismo tiempo, hay que tener en

cuenta los horizontes temporales, ya que, si son amplios, generan marcos donde es más beneficioso mantenerse en acuerdos cooperativos. Además, la interacción repetida facilita castigar a los que se desvían de la cooperación

Con relación a los escenarios, se observa que aquellos que están más institucionalizados promueven la cooperación, ya que pueden facilitar los complejos intercambios requeridos para implementar políticas públicas efectivas. En cambio, cuando los escenarios están menos institucionalizados, los intercambios se realizan en ambientes más informales, más inciertos y más difíciles de monitorear, observar y cumplir.

Finalmente, la cooperación es más fácil de lograr si existe un buen enforcement ejercido por una tercera parte, en contextos donde un poder judicial fuerte logre hacer cumplir los acuerdos, es más probable la cooperación.

En síntesis, este enfoque parte de la hipótesis de que en ambientes que facilitan los acuerdos políticos, el juego político será más cooperativo y conducirá a políticas públicas más efectivas, más sostenibles y más flexibles frente a cambios en las condiciones económicas o sociales. Por el contrario, en escenarios donde el comportamiento cooperativo es más difícil de alcanzar y sostener, las políticas serán o demasiado inestables (sujetas a cambios políticos) o demasiado rígidas, estarán poco coordinadas y habrá poca inversión en la creación de capacidades a largo plazo.

En definitiva, teniendo en cuenta todo lo expuesto a lo largo de este capítulo, consideramos que para realizar un análisis integral de una política pública se debe tener en cuenta no sólo su ciclo heurístico, con las características asociadas a cada etapa, sino también los actores involucrados, con sus respectivos recursos, intereses, capacidades y mapas cognitivos; y las instituciones y su dinámica.

Además, para observar la posibilidad de que una política sobreviva en el tiempo resulta útil el estudio de los factores que hacen a la cooperación de los actores, entendiendo a la cooperación como un elemento clave para la estabilidad de una política pública.

Parte II

Análisis de caso: El ítem aula en Mendoza

Capítulo 2: Análisis Institucional

2.1. Introducción

Como ya mencionamos en el capítulo anterior, las instituciones importan debido a su potencial para modificar comportamientos y resolver problemas de coordinación y distribución. Además, son un factor clave para analizar la distribución de poder y observar el accionar de los diversos actores.

Subirats (2008) expone que existen diversas definiciones de instituciones, y postula las de tres escuelas principales del neoinstitucionalismo: económica, sociológica e histórica.

Desde un enfoque económico las reglas institucionales son normas contractuales voluntarias que permiten disminuir la incertidumbre de los individuos. Desde una perspectiva sociológica, las instituciones son definidas como las reglas y procesos formales de una organización, pero también como el sistema de valores, esquemas cognitivos y normas de comportamiento de esta. Finalmente, teniendo en cuenta una perspectiva histórica, las instituciones son vistas como estructuras estatales que regulan las reglas de juego para el acceso a los ámbitos de decisiones, y se asocian principalmente a las normas jurídicas y procesos político administrativos formales e informales. Desde esta escuela se entiende que, “si bien las reglas no determinan per se la participación de actores y los resultados de las actividades estatales, si ofrecen oportunidades de acción colectivas a partir de una perspectiva determinada” (Subirats, 2008, p.96).

Sin embargo, dejando de lado sus diferencias, hay algunos puntos sobre los que existe consenso. En primer lugar, que las instituciones están conformadas tanto por las reglas formales explícitas como por las informales implícitas, lo importante de las normas es que son compartidas por los actores. También coinciden sobre que las instituciones establecen estructuras y procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación de dichos actores.

Nos proponemos construir, en este capítulo, un marco que nos permita analizar la dinámica institucional y su relevancia, reconociendo que las instituciones no sólo pueden influir sobre las variables ideológico-culturales y socioeconómicas y también sobre los

actores, sino que pueden ser influidas por esas mismas variables y por el comportamiento de los actores.

2.2. Marco Normativo vigente

A continuación, expondremos brevemente las normas que afectan el desenvolvimiento de actores involucrados en la política seleccionada, el ítem aula en Mendoza. Siguiendo la noción de Subirats (2008) de que las normas constitucionales predeterminan las reglas específicas, y que éstas a su vez tendrán influencia directa sobre la posibilidad de participación que tendrá cada actor así como los recursos que podrá utilizar. El orden en que expondremos estas normas responde al principio de jerarquía normativa, comenzando con las disposiciones que se encuentran en la Constitución Nacional, luego los tratados internacionales, seguido por las leyes nacionales y finalmente la Constitución y leyes provinciales.

2.2.1. Constitución nacional y negociación colectiva

Es oportuno comenzar con el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que consagra ciertos derechos del trabajo, entre los cuales nos interesa que garantiza el derecho de sindicación, de negociación colectiva, y el derecho a huelga.

El artículo establece que el trabajo, en sus diversas formas, gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán a los/as trabajador/as, entre otros, la organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial. También garantiza a los gremios concertar convenios colectivos de trabajo, recurrir a la conciliación y al arbitraje, y el derecho de huelga.

Rodrigo (2013) comenta que “resulta fundamental esta disposición constitucional, ya que se está garantizando los tres pilares indispensables e interdependientes sobre los cuales descansa la libertad sindical: el sindicato, la negociación colectiva, y la huelga” (p.4). Esto es así porque al estar redactada de manera amplia, termina por favorecer la autonomía sindical. Por un lado, al no restringir la finalidad de una huelga, permite múltiples opciones para ejercer este derecho, así en la Argentina se pueden realizar huelgas en solidaridad con otros sectores, o en defensa de medidas económicas o políticas que afecten las condiciones de vida de la población.

Además, en el art. 43 la Constitución establece que:

Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Esta acción de amparo fue utilizada por el Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación para pedir la inconstitucionalidad de la Ley N°8847 que ratificó el decreto 22/16.

2.2.2. Tratados internacionales ratificados

En materia de derecho colectivo del trabajo, Argentina ha ratificado varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) , entre los que se encuentran: el N° 87 sobre libertad sindical y promoción del derecho de sindicación, Convenio sobre la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (N° 98), Convenio sobre la consulta tripartita (N° 144), Convenio sobre protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las relaciones de trabajo en la administración pública (N° 151) y Convenio sobre fomento a la negociación colectiva (N° 154).

2.2.2.1. Convenio N° 87 sobre Libertad Sindical y protección del derecho de sindicación

Establece que los/las trabajadores/as y los/las empleadores/as tienen derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como a afiliarse a estas organizaciones. La norma abarca a todos los/as trabajadores/as, con la sola excepción del personal de seguridad, si la legislación nacional así lo determina.

El convenio también determina que dichas organizaciones podrán darse a sí mismas sus propios estatutos y reglamentos, elegir libremente sus representantes, formular su programa de acción, unirse en federaciones y confederaciones. Además, establece que las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o entorpecer su ejercicio.

2.2.2.2. Convenio N° 98 sobre la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva

El convenio 98 sancionado en 1949, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, determina en el inciso uno del primer artículo que los/las trabajadores/as deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

Además, en el segundo artículo, inciso uno, establece que “las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.”

2.2.2.3. Convenio N° 151 sobre relaciones de trabajo en la administración pública

Ratificado en Argentina a través de la ley N° 23328/86, el convenio establece medidas de protección del derecho de sindicación para los/las empleados/as que se encuentren dentro del ámbito públicos.

En su art. n° 5 queda vedado el despido o causar perjuicio a un trabajador/trabajadora por pertenecer a una organización sindical, y establece la independencia de las organizaciones frente a las autoridades públicas.

Rial (2013) explica que el concepto relevante de este convenio consiste en especificar que la independencia que se garantiza es frente a las autoridades públicas. El tema ha suscitado controversias intensas, nacidas ante la circunstancia de que la autoridad pública actúa a veces como empleador y otras como Gobierno. La Conferencia de la OIT estableció entonces que cabía entender que se refería a la autoridad pública en tanto empleador, pero como sin duda se trata de una distinción difícil de realizar quedó establecido que ello no significa que las autoridades públicas, cualesquiera que fuese la calidad en que actuaban, estuvieran facultadas para adoptar medidas que pudiesen socavar las garantías a las que se refiere este artículo.

El art n° 7 se refiere al fomento de mecanismos de negociación entre las autoridades y los sindicatos, y la participación de estos últimos en la determinación de las condiciones de empleo.

La delicada cuestión de la fijación de salarios mediante la negociación y su relación con las normas presupuestarias y con la planificación de los gastos públicos ha motivado diversas controversias. Respecto a esto Rial (2013) comenta que ni la Comisión de Expertos ni el Comité de Libertad Sindical “han admitido que el órgano parlamentario rechace lo acordado en un convenio o impida la aplicación de un laudo, sin embargo, las experiencias de negociación en el mundo reservan esta facultad a la Administración” (p.31).

El art n° 8, ante el surgimiento de un conflicto, propugna la negociación entre las partes o mediante procedimientos imparciales como la mediación, la conciliación y el arbitraje.

Es un tema que originó múltiples debates por diferencias de interpretación, los cuales se resolvieron por la conferencia de la OIT explicando que el artículo se refiere exclusivamente a los conflictos de intereses; que no interfiere en el derecho a huelga, y que el arbitraje puede ser tanto de naturaleza voluntaria como obligatoria.

2.2.2.4. Convenio N° 154 de promoción de la negociación colectiva

Ratificado en Argentina a través de la Ley N° 23.544/88, insta a los Estados intervinientes a adoptar medidas destinadas a facilitar el proceso de negociación, define qué es la negociación colectiva, quienes son las partes intervinientes, y pone de manifiesto la importancia de la negociación de buena fe.

El artículo n° 2 describe qué se entiende por negociación colectiva, cuando define que “comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador o un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de trabajadores, con el fin de fijar condiciones de trabajo y regular las relaciones entre empleadores y trabajadores.”

En su art n° 5 establece explícitamente el objeto de las medidas que deberán aplicarse para el fomento de la negociación colectiva.

La negociación de buena fe implica que ambas partes desplieguen esfuerzos auténticos y persistentes para alcanzar un acuerdo, que las negociaciones sean constructivas, que se eviten las demoras injustificadas y que las condiciones del acuerdo se respeten y cumplan.

Según Rial (2013):

De todas sus cláusulas se desprende que, si bien la legislación en la práctica puede fijar modalidades particulares para la Administración pública, estas no deben obstaculizar la negociación colectiva, sino que, por el contrario, deben fomentarla. Este convenio tiende a consolidar y asegurar la metodología de la negociación colectiva, procurando garantizar su aplicación efectiva y equitativa. (p.33)

2.2.2.4. Convenio N° 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.

El Convenio 187, en su artículo 2 establece el objetivo que lo rige:

Artículo 2

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá promover la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo mediante el desarrollo de una política, un sistema y un programa nacionales, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

2. Todo Miembro deberá adoptar medidas activas con miras a conseguir de forma progresiva un medio ambiente de trabajo seguro y saludable mediante un sistema nacional y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, teniendo en cuenta los principios recogidos en los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) pertinentes para el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.

3. Todo Miembro, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, deberá examinar periódicamente las medidas que podrían adoptarse para ratificar los convenios pertinentes de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo.

En conclusión, todo Estado miembro debe valorar los riesgos y/o peligros en el trabajo, combatir los mismos en su origen, y desarrollar una cultura nacional de prevención.

2.2.3. *Leyes Nacionales de Derecho colectivo del trabajo*

La legislación que regula el derecho colectivo laboral en nuestro país está contenida en varias leyes, y no existe una sistematización de ellas en un único cuerpo normativo. Algunas de las leyes más relevantes para nuestra temática son: la Ley N° 23.551 de Asociaciones Sindicales de Trabajadores, Ley N° 14.786, sobre Resolución de Conflictos Colectivos del Trabajo, Ley N° 25.674 sobre Participación Femenina en las Unidades de Negociación, Ley N° 24185 sobre Convenciones Colectivas de Trabajo en la Administración Pública, y la Ley N° 23929 sobre Negociación Colectiva para los Trabajadores Docentes.

A continuación, expondremos brevemente el aporte de cada ley en orden cronológico por año de sanción.

2.2.3.1. Ley N° 14786/58 de conciliación obligatoria

Establece las condiciones en las que se produce la instancia de conciliación obligatoria ante conflictos sin solución entre las partes y regula sus condiciones y procedimientos.

Una vez planteado el conflicto, las partes deben primero instar la autocomposición, y si ésta fracasa el Ministerio de Trabajo queda facultado para intervenir y decretar la conciliación obligatoria por otros 15 días.

Cremonte (2006) explica cómo esto ha permitido a los gobiernos “enfriar” conflictos paritarios con diversos gremios, ya que una de las medidas que establece es el cese de cualquier acción directa de las partes mientras dure la mediación.

Esta ley fue modificada por la ley N° 24635 en 1996, que establece la creación del Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria dependiente del Ministerio de Trabajo. También crea el Registro Nacional de Conciliadores Laborales, que será administrado por el Ministerio de Justicia, siendo requisito para ser conciliador tener el título de abogado/a.

El/la conciliador/a para cada caso específico será electo por sorteo, y además cada parte debe concurrir a las audiencias con su propio letrado, o en el caso de los trabajadores y las trabajadoras, con representantes del sindicato que posea personería gremial.

Sin embargo, los plazos siguen siendo los mismos, existiendo la posibilidad de extenderlo hasta 30 o 35 días hábiles antes de pasar a la vía judicial ordinaria.

2.2.3.2. Ley N° 23.551/88 de asociaciones sindicales de trabajadores

Establece el marco de funcionamiento de las organizaciones gremiales, de esta norma se resalta que garantiza una amplia libertad sindical. Indica como objeto de las asociaciones sindicales la defensa de los intereses de los trabajadores, y éste es definido en el art. 3 de la norma como todo cuanto se relacione con sus condiciones de vida y de trabajo, por lo que las organizaciones quedan habilitadas para disponer del derecho a huelga y otras medidas con libertad.

Además, establece tipos de asociaciones sindicales, obligaciones, mecanismos de funcionamiento y derechos, entre los que podemos destacar el derecho a formular su programa de acción, realizar todas las actividades lícitas en defensa del interés de los/las trabajadores/as, y el derecho a negociar colectivamente para las asociaciones con personería jurídica.

De esta norma Rodrigo (2013) destaca que la tipificación de los sindicatos, que distingue asociaciones de trabajadores/as de un mismo sector o trabajadores/as del mismo oficio, y trabajadores/as que presten servicios en una misma empresa, permite la unidad trabajadora, lo que influye en la capacidad sindical a la hora de realizar una negociación con la parte empleadora.

También distingue entre asociaciones simplemente inscriptas y asociaciones con personería gremial, en donde a estas últimas se le reserva ciertos derechos, como el de intervenir en negociaciones colectivas. Esto se debe a que el modelo sindical en la Argentina se rige por un modelo de unicidad, en contraposición a los modelos de pluralidad sindical, lo que es determinante cuando se realizan negociaciones con la parte empleadora.

Siguiendo a Marshall (2004) se ha dicho que:

La negociación centralizada a nivel de las actividades económicas, por su parte, tiende a frenar el aumento de la diferenciación salarial entre sub-ramas, empresas, regiones o niveles de calificación, ya que la capacidad de representación del sindicato y su posición de fuerza en la negociación se potencian cuando todos los asalariados de la actividad se benefician en grado similar por los resultados de la negociación, y que en la literatura internacional se ha documentado que existe una relación inversa entre el grado de centralización de la negociación colectiva y el grado de desigualdad de los salarios. La negociación colectiva centralizada de máximo grado tiene efectos homogeneizadores sobre la evolución de los salarios (citado en Rodrigo, 2013, p.6).

La ley N° 23.551 fue modificada en el año 2002 por la Ley N° 25.674, que establece la participación femenina en las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales, en función de la cantidad de trabajadoras en la rama o actividad de que se trate, y la integración de mujeres en cargos electivos y representativos.

La finalidad de la norma ha sido lograr la integración efectiva de las mujeres en la actividad sindical. Con el propósito de que en todas las asociaciones sindicales se otorgue un tratamiento homogéneo al tema, se dictó el Decreto reglamentario N° 514/2003 que establece los criterios generales para su aplicación, tratando de evitar posteriores impugnaciones intersindicales o judiciales.

2.2.3.3. Ley N° 23.929/91 de negociación colectiva para los trabajadores docentes

Esta ley expone las condiciones en que se desarrollarán específicamente las negociaciones con los/las trabajadores/as de la educación, la mayoría de sus disposiciones son las mismas que rigen para el resto de la Administración Pública, pero debido a las particularidades de la educación, agrega:

En su artículo n° 4, que existen dos niveles de negociación: el Federal, integrado por un conjunto de jurisdicciones educativas provinciales con la jurisdicción educativa nacional donde la representación sindical deberá ser asumida por la o las asociaciones de trabajadores con personería gremial y ámbito de actuación en toda la República, salvo aquellas organizaciones con personería gremial, sectoriales o jurisdiccionales que no hayan delegado su representación.

Y el nivel Sectorial, integrado por cualquiera de las jurisdicciones educativas (nacional, universitaria, provincial o municipal), con las asociaciones sindicales representativas del personal docente de cada una de ellas.

Este artículo fue complementado con el Decreto N°1753/91 que reglamenta el porcentaje que corresponde a cada organización en la comisión negociadora cuando la representación sindical debe ser asumida por más de un sindicato con personería gremial, y establece que será proporcional a la cantidad de afiliados que tengan en sus respectivos sectores o jurisdicciones.

En el art n° 7 determina que, a excepción de las facultades constitucionales del Estado en materia educativa, la estructura orgánica del sistema educativo, y el principio de idoneidad como base para el ingreso y para la promoción en la carrera; en las negociaciones colectivas de ambos niveles podrán tratarse todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo.

Esta norma ha sido modificada a través del Decreto N° 52/18, que excluye las condiciones salariales de la negociación. Esto implica el fin de la paritaria nacional docente al establecer que el salario básico docente no puede ser menor al 20% del salario mínimo, vital y móvil vigente.

2.2.3.4. Ley N°24185/92 de Convenciones Colectivas de Trabajo en la Administración Pública

Establece las disposiciones por las que se regirán las negociaciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública Nacional y sus empleados/as.

Algunos de los aspectos a destacar de esta norma son los referidos a los siguientes artículos:

En su art n°8 establece que la negociación colectiva será comprensiva de todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo. Sin embargo, las tratativas salariales o aquellas concernientes a las condiciones económicas de la prestación laboral deberán sujetarse a la ley de presupuesto y a las pautas determinantes de su elaboración.

El art. n° 9 determina que las partes están obligadas a negociar de buena fe, esto implica concurrir a todas las negociaciones y audiencias, la realización de reuniones con la periodicidad que sea necesaria, designar mediadores con idoneidad, intercambio de información relevante, y la realización de los esfuerzos conducentes a lograr acuerdos.

El incumplimiento de alguno de estos elementos del principio de buena fe puede conducir a sanciones por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En su art n° 12 fija que cuando se vence el término de vigencia de un acuerdo colectivo, se deben mantener las condiciones de trabajo que este planteaba, así como las contribuciones y otras obligaciones asumidas por el Estado, hasta que entre en vigencia un nuevo acuerdo.

Además, su art n° 4, especifica que la representación de los empleados públicos será ejercida por sindicatos u otras organizaciones que cuenten con personería gremial.

Sobre este tema es importante realizar una aclaración, esto es distinto al modelo de pluralidad sindical, en el cual se pueden conformar sindicatos habilitados para negociar colectivamente sin restricción.

Cremonesi (2012) explica que, en el sector público, para que se reconozca a un sindicato y se permita el ejercicio de los derechos sindicales, debe obtenerse, al igual que en el sector

privado, una personería gremial. La particularidad es que, en el ámbito estatal, el otorgamiento de una personería gremial no implica desplazamiento de otra personería preexistente. Lo que existe en el sector público no es un régimen de pluralidad sindical, sino un sistema de coexistencia o pluralidad de personerías gremiales.

Otros aspectos importantes a tener en cuenta del derecho colectivo de trabajo en Argentina, como lo señala Rodrigo (2013), son la homologación y el efecto erga homines. El primero corresponde a una autorización que concede el Ministerio del Trabajo para que el acuerdo colectivo comience a tener vigencia, lo que implica la asignación de un importante rol al Estado, que por medio de la homologación se reserva la última palabra en la materia, como si fuese un contratante más en el convenio. El efecto erga homines se refiere al instrumento por el cual, una vez homologado el convenio colectivo, sus resultados serán vinculantes no solo para los/las afiliados/as de las partes que lo suscribieron, sino para todos los/las trabajadores/as y empleadores/as de la rama o rubro correspondiente, firmantes o no, presentes y futuros.

2.2.3.5. Ley N°26075/06 de Financiamiento Educativo

Esta ley tiene como finalidad el planteamiento de algunos objetivos para lograr el incremento progresivo de la inversión en educación por parte del gobierno nacional y los gobiernos provinciales y de C.A.B.A, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% del PBI.

Además, crea el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente dentro del ámbito del Ministerio de Educación, cuyo objetivo será contribuir a la compensación de las desigualdades de salario docente básico en aquellas provincias que demuestren, debido a su situación económica y financiera, no poder cubrir esas desigualdades.

También establece que el Ministerio de Educación, conjuntamente con el Consejo Federal de Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales sobre las condiciones laborales, el calendario educativo, el salario mínimo y la carrera docente.

En el año 2007 se complementa con el Decreto N° 457/07 que establece algunas pautas para el convenio marco como que la representación de los docentes en el sector público será ejercida por asociaciones sindicales con personería gremial y ámbito de actuación en todo el territorio nacional, y será proporcional al promedio de cantidad de afiliados activos.

Además, incluye expresamente que el convenio marco integrará todas las cuestiones laborales generales que integran la relación de empleo de los trabajadores de la educación, tanto salarial como de otras condiciones.

Esta ley fue modificada en enero de 2018 por el Decreto n°52/18, éste sustituye la representación sindical y establece que será ejercido por 1 (un) miembro de cada asociación sindical de primer, segundo y tercer grado que tenga personería gremial y ámbito de actuación geográfica nacional. También, como ya mencionamos, cambia las materias que podrán tratarse en el convenio marco, excluyendo las condiciones salariales y la retribución mínima de trabajo de los/las docentes, quedando así sólo posibilitado el debate sobre las condiciones laborales, asistencial y previsional.

2.2.4. Constitución de la Provincia de Mendoza

Respecto a la política que nos interesa, es pertinente mencionar el art. 39 de la Constitución Provincial de Mendoza, que establece que no podrán adoptarse medidas que tengan por objeto acordar alguna remuneración extraordinaria a ningún funcionario/a o empleado/a de los poderes públicos, mientras lo sean, por servicios hechos o que les encarguen en el ejercicio de sus funciones.

También es oportuno mencionar el art. 99 que determina algunas de las competencias del Poder Legislativo, en su inciso 3 establece que debe “fijar anualmente el presupuesto de gastos y cálculos de recursos, no pudiendo aumentar los gastos ordinarios y sueldos proyectados por el Poder Ejecutivo”, además el inciso 9 expresa que puede “crear y suprimir empleos para la mejor administración de la Provincia, determinando sus atribuciones y responsabilidades, y dictar la ley general de sueldos”, siendo ésta una atribución compartida con el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el art. 128 determina que el gobernador es el jefe del Poder Ejecutivo, y algunas de sus atribuciones son: “participar en la formación de las leyes con arreglo a esta Constitución, promulgar y expedir decretos, instrumentos o reglamentos para su ejecución, sin alterar su espíritu” (inc. 2) y “presentar a la Legislatura el proyecto de ley de presupuesto para el año siguiente, acompañado del plan de recursos y da cuenta del uso y ejercicio del presupuesto anterior” (inc. 14).

Finalmente, el art. 144 en su inciso 3 establece como deber de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza el “ejercer jurisdicción originaria y de apelación para conocer y resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones o reglamentos que estatuyan sobre materia regida por la Constitución y se controviertan por parte interesada”.

2.2.5. Leyes provinciales

2.2.5.1. Ley N° 6656 de presupuesto del año 1999

Dentro de esta ley resulta importante destacar el art. 24 sobre convenciones colectivas de trabajo, que establece la adhesión a la Ley Nacional N° 24185, y establece como autoridad de aplicación aquella que designe el Poder Ejecutivo. Además, faculta a éste último para que “acuerde con las Organizaciones Gremiales la implementación de la recomposición o reasignación de los Adicionales por Antigüedad, y/o Riesgo, y/o Zona Inhóspita, y/o Promoción Automática o Semi Automática”.

2.2.5.2. Ley N° 6970/02 de Educación Pública Provincial

De esta norma resulta pertinente destacar los art. 141 y 142, que establecen el asesoramiento obligatorio del Consejo General de Educación en materia de política educativa, atribución del Poder Ejecutivo provincial según los art. 5 y 7 de la Constitución de Mendoza.

El art. 141 determina que “el consejo general de educación será un ámbito de consenso de la política educativa provincial, a fin de garantizar su continuidad y proyección en el tiempo”.

Paralelamente, el art 142 expresa algunas de las funciones correspondientes al Consejo General de Educación, entre las que se encuentra el asesoramiento y consulta obligada sobre: planificación general de la política educativa provincial, todos aquellos temas relacionados con el ordenamiento educativo, y sobre normas educativas tendientes a regular innovaciones en el sistema educativo provincial.

2.2.6. Ítem aula: Decreto 228/16

En el contexto de las negociaciones paritarias entre el gobierno provincial y el SUTE, el gobernador Alfredo Cornejo establece el aumento salarial y crea un adicional salarial

denominado ítem aula a través del Decreto 228/16, más adelante ratificado por el Congreso Provincial con la Ley N° 8847/16.

El decreto establece un adicional remunerativo y no bonificable, que será percibido sólo por aquellos docentes que cuenten con hasta tres faltas por mes y sólo hasta diez al año no acumulables. El adicional es equivalente al 10% de la asignación de la clase, antigüedad, zona y estado docente, y no alcanza a todos aquellos que cuenten con licencias gremiales.

Este ítem fue modificado unos meses más tarde a través del Decreto 989/16, ratificado por la Ley N° 8899/16. Con este cambio se incluyen dentro del conjunto de docentes que percibirán el ítem aula, a pesar de no contar con asistencia o cumplimiento de actividades frente al estudiantado, a aquellos que se encuentren en misión especial, cambio de funciones, con licencias por enfermedades terminales o por razón de violencia contra la mujer en los términos de la Ley N° 26485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

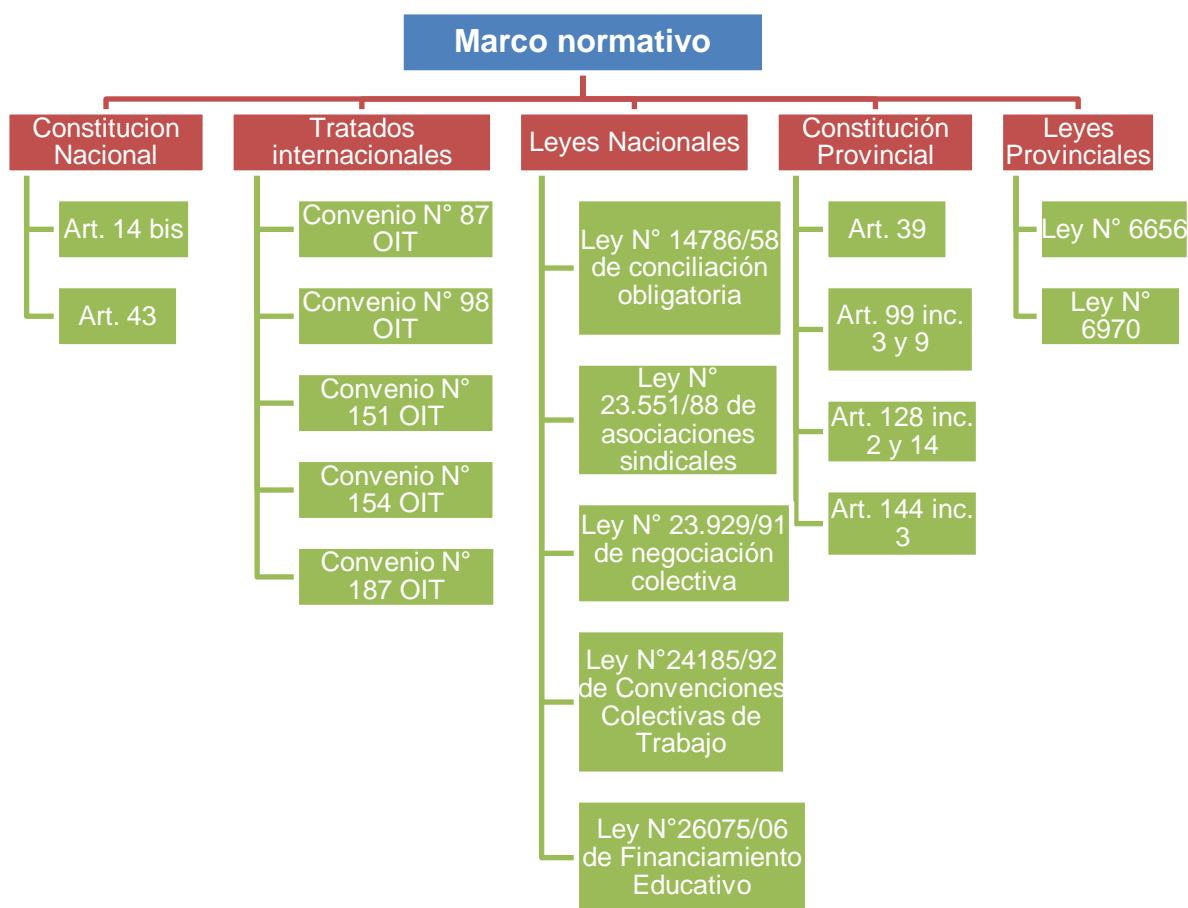


Ilustración 7: Marco normativo del ítem aula. Fuente: Elaboración propia.

2.3. Análisis de la capacidad institucional

En el apartado anterior repasamos el marco institucional específico del ítem aula en el que tienen lugar las interacciones, alianzas y conflictos de los diferentes actores intervinientes. Durante este punto nos abocaremos al entendimiento de cómo y por qué las instituciones funcionan como lo hacen, para lo cual es necesario analizar, siguiendo a Acuña (2005), la capacidad institucional. Esta última, explica el autor, hace referencia a la habilidad que tienen las normas para estimular determinados comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, a través de la resolución de problemas de coordinación y la regulación de conflictos en un ámbito y un momento dados.

Como se mencionó en el primer capítulo, la capacidad institucional muestra dos ejes de variables cuya relación de causalidad es de distinguida importancia para poder comprender el funcionamiento de las instituciones: el eje de la dinámica institucional y el eje referido al grado de cumplimiento de las reglas. A continuación, se analizan y describen ambas variables para el caso del ítem aula.

2.3.1. Análisis de la dinámica institucional: primer eje de variables

Es pertinente aclarar que durante el desarrollo de esta tesis, el día 8 de mayo de 2018, la Corte Suprema de Justicia de la provincia emitió su fallo respecto a la constitucionalidad del ítem aula, siendo este positivo respecto a la continuidad del ítem aula. En el capítulo siguiente veremos más detenidamente algunos aspectos de este fallo.

2.3.1.1. Consistencia interna

El decreto 228/16, ratificado por la Ley 8847/16, crea un adicional salarial denominado Ítem Aula. Inicialmente, el Gobierno anunció que el ítem lo cobrarían aquellos/as docentes que estén en el hecho educativo, pero no siempre se aclaró quiénes son realmente los/las que están en esa instancia. De esta manera, se generaron confusiones acerca de quienes lo percibirían.

En un primer momento, la propuesta dejaba afuera del cobro del adicional a los/las que tenían inasistencias justificadas por licencia ordinaria, por maternidad, por accidente o

enfermedad profesional. Sin embargo, las negociaciones con el sector sindical pusieron marcha atrás sobre este punto.

Finalmente, el 14 de marzo de 2016 el decreto, emitido en forma unilateral por el gobierno, estableció que quienes no serían incluidos/as en la propuesta serían aquellos que contaran con licencias gremiales o misiones especiales por afuera del sistema educativo. También, quedarían excluidos/as los/las docentes que se encuentren en cambio de funciones y los/las celadores/as.

Paralelamente, la normativa contenía ciertos puntos caracterizados por su ambigüedad. Con respecto a las licencias por enfermedad laboral, la Aseguradora de Riesgos del Trabajo contratada por el Estado no reconoce ninguna enfermedad inculpable como la faringitis, el cáncer, la gripe, la neumonía, etc. Por lo cual, las mismas no serían contabilizadas para percibir el mencionado ítem si se faltaba más de los días establecidos por el decreto. Otro punto poco claro, serían los casos de título supletorio o carpeta de antecedentes quienes, según sugiere la redacción del artículo 9 del decreto, serán beneficiados/as proporcionalmente por dicho plus salarial.

Así se visibiliza la falta de emisión de un mensaje claro y unívoco por parte de la regla lo cual obligó a su modificación a través del decreto 989/16 refrendado por la Ley 8899. Esta última establece formalmente la ampliación de la medida a todos los y las docentes que estén en cambio de funciones por razones de salud, y a aquellos/as con enfermedades terminales, aun cuando por razones de salud vinculadas a su dolencia excedan el límite de días previstos.

2.3.1.2. Consistencia y forma de articulación entre reglas

Sobre este punto es importante destacar el pedido de inconstitucionalidad del ítem aula, presentado por el SUTE el día 30 de marzo de 2016. El reclamo denuncia la falta de articulación de la política respecto al resto de las institucionalidades.

En primer lugar, según el pedido sindical, el ítem entra en contradicción con el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que garantiza el derecho de sindicación, de negociación colectiva y de derecho a huelga; y con el artículo 39 de la Constitución Provincial, que establece la imposibilidad de dictar por medidas que tengan por objeto acordar remuneración extraordinaria para empleados/as del ámbito público, por servicios hechos o que les encarguen en el ejercicio de sus funciones.

En segundo lugar, Argentina ha ratificado diversos convenios en materia de derecho colectivo de trabajo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entre ellos el convenio N° 87, sobre libertad sindical y promoción del derecho de sindicación; el N°98, sobre la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva; el N° 151, que prohíbe causar perjuicio a un trabajador por pertenecer a una organización sindical; y también el convenio N° 154, que insta a los Estados a adoptar medidas tendientes a facilitar el proceso de negociación. Es así como el decreto 228/16 no logra articularse con lo dispuesto en dichos convenios. Sumado a esto, la Ley 23.551/88, que garantiza el derecho a huelga y el ejercicio de otras medidas con total libertad, se encuentran en la misma situación.

Por otra parte, si bien el decreto 228/16 fue modificado y ampliado unos meses más tarde a través del Decreto 989/16, con el objeto de adaptarse a situaciones que no habían sido contempladas desde un principio como licencias por razón de violencia contra la mujer, en la práctica se observan falencias en cuanto a la liquidación de sueldo de estos casos debido a la inexistencia de una reglamentación provincial.

Otro punto importante son los y las docentes con licencia por enfermedad que no perciben actualmente el ítem aula. Estas situaciones han sido sumadas al expediente del pedido de inconstitucionalidad, ya que se entiende que la falta de reconocimiento del pago del ítem vulnera derechos constitucionales de los/las trabajadores/as y Convenios Colectivos vigentes, como el decreto 1.276/2006, que establece el derecho de hasta dos años de licencia por enfermedad de largo tratamiento, con goce íntegro de haberes; la Ley 5.811, quien en su artículo 40 establece que las enfermedades incumplibles deben ser pagadas por el Estado; y el Estatuto Docente, avalado por la Ley 4.934 que determina el régimen de licencias.

Finalmente, el Decreto 1026/2006 sobre protección de la maternidad constituye otro punto de inflexión, en tanto y en cuanto el ítem aula sólo se pagará durante la licencia por maternidad, excluyendo cualquier otra licencia vinculada al estado de embarazo. Igual es la situación del Decreto 112/2011 sobre licencias, ya que el decreto 228/16 excluye del pago del ítem aula a los casos de extensión de licencia por cuidado de familiar con enfermedad terminal que requiera internación (en terapia intensiva o cuidados especiales).

2.3.1.3. Completitud de la norma

Como expusimos en el capítulo anterior, este atributo corresponde a la capacidad de abarcar el conjunto de comportamientos, eventos y procesos relevantes sobre los que opera una regla. Si tenemos en cuenta las modificaciones que debieron hacerse a la política original, en primera instancia mediante negociaciones sindicales, y luego una modificación al Decreto N° 228 a través del Decreto N° 989, vemos que ambas modificaciones se refieren a la inclusión de casos que no estaban contemplados que percibieran el ítem aula, como aquellos/as docentes que estaban por licencias de maternidad, cambio de funciones, con misión especial o por licencias especiales. Podemos observar entonces, que la norma no tuvo en cuenta todo el universo de docentes que por diversas razones no se encuentran frente al aula.

2.3.1.4. Estabilidad de la regla

Desde el poder ejecutivo provincial, a través de la Dirección General de Escuelas, se ha afirmado que el ítem aula ha implicado una mejoría respecto a índices como el ausentismo docente y el número de licencias pedidas por los/las trabajadores/as de la educación. Esto podría demostrar que la norma es efectiva en su cumplimiento y por ende tiende a ser estable; sin embargo, desde los actores sindicales se afirma que el acatamiento al ítem es resultado del temor por la pérdida salarial que implica no percibirlo.

Esto significa que el gobierno, a diferencia de los y las docentes, cuenta con un horizonte temporal amplio que le permite continuar implementando el ítem aula para impactar en el comportamiento de los actores.

Por otra parte, más adelante, cuando analicemos la evaluación del ítem aula veremos que los indicadores de ausentismo docente no han presentado niveles constantes, por lo que es necesario un mayor análisis sobre el ausentismo según el tipo de licencias tomadas.

Otro elemento a tener en cuenta es que el Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación critica especialmente que el Decreto N° 228/16 terminó con la instancia de paritarias con el sector, por ello presentó un pedido de inconstitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza antes mencionado, cuyo fallo se espera para finales de abril de 2018.

2.3.1.5. Rigidez/flexibilidad de la regla

Respecto a la capacidad de adaptabilidad de una norma ante cambios en el entorno, observamos que la norma si posee capacidad de adecuación, esto puede identificarse en las modificaciones dispuestas. Ante el reclamo de los actores de que no era legal la exclusión de determinados casos, el gobierno provincial dispuso mediante otro decreto que la norma debía incluirlos para adecuarse a las especificidades de la labor docente.

Sin embargo, la regla puede mostrar cierta rigidez con la inclusión de casos que los actores sindicales sostienen que deben ser incluidos, dado que su exclusión representa una flagrante violación a las leyes vigentes sobre licencias.

2.2.3. Análisis del grado de cumplimiento de la norma: segundo eje de variables

Respecto al cumplimiento de la regla observamos que tiene un alto nivel de acatamiento para los casos de licencia por enfermedad. Sin embargo, las licencias especiales contempladas en el artículo 50 de la Ley 5.811, entre las que se encuentran los pedidos por cuidado de familiar enfermo o razones particulares, presentan un aumento respecto al nivel observado antes de la implementación del ítem aula. Cabe mencionar que estos indicadores serán desarrollados más exhaustivamente durante el análisis de la etapa de evaluación.

Paralelamente, su cumplimiento puede estar relacionado con la capacidad del Estado de crear alianzas que sostienen el cumplimiento del ítem aula. Nos referimos a que, si bien nació como un decreto, fue refrendado por el Poder Legislativo a través de su aprobación en el Congreso. Además, el Estado tiene la capacidad de gobierno, que le permite, según explica Acuña (2005), hacer ejercicio de su autoridad, y los recursos para establecer el ítem aula y mantenerlo en el tiempo.

Por el contrario, el claustro docente no ha logrado imponer una estrategia coordinada que permita que el nivel de cumplimiento de la norma se vea afectado. Sobre esto, entendemos que se debe a que la medida impacta directamente sobre el salario, impidiendo que se lleven a cabo de manera sostenida acciones tradicionales de oposición como, por ejemplo, los paros.

En el siguiente capítulo analizaremos más detenidamente las características de cada actor, así como sus capacidades y recursos específicos. También expondremos el mapa cognitivo que cada uno de ellos sostiene respecto al ítem aula.

Capítulo 3: Análisis de Actores

3.1. Introducción

Las políticas públicas no son neutrales, son producto de una visión subjetiva sobre la realidad e implican un posicionamiento de parte de los/las tomadores de decisiones, son una construcción sobre los problemas existentes y su abordaje por parte del Estado.

Estas decisiones están condicionadas por múltiples factores como los actores intervinientes, sus intereses, los recursos disponibles, el contexto de actuación y las instituciones, entre otros.

Por ello las políticas públicas conforman un espacio donde confluyen intereses contrapuestos y fuerzas políticas, y su análisis representa una herramienta clave para entender el juego político que facilita o limita las decisiones que se llevan adelante y sus consecuencias.

En el presente capítulo analizaremos los distintos actores que formaron parte del proceso de formulación, aprobación e implementación del ítem aula, centrándonos en el gobierno provincial y en los sindicatos docentes, en especial el Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación por ser quien cuenta con mayor cantidad de afiliados de la provincia, ya que éstos son los actores responsables de la negociación paritaria del sector.

También analizaremos el Poder Legislativo y Poder Judicial de Mendoza, por ser actores que intervinieron posteriormente a la sanción del decreto 228/16, en instancias de validación del mismo, por lo que su análisis resulta pertinente para observar la legitimidad del ítem aula.

En primer lugar, a través de la desagregación de entrevistas en profundidad, expondremos el mapa cognitivo o posición que sostienen los principales involucrados respecto al ítem aula.

Posteriormente, en base al análisis de estas entrevistas, sumado a material periodístico disponible respecto a la política abordada, construiremos una matriz con los recursos y capacidades que identificamos en cada actor relevante.

Es importante aclarar que la postura del gobierno de la provincia de Mendoza será expuesta sólo a través de entrevistas realizadas por medios de comunicación y declaraciones oficiales, ya que luego de reiterados intentos por coordinar entrevistas con diversos funcionarios relacionados con el área de interés de la política, fue imposible concretarlas.

3.2. Actores

3.2.1. Gobierno Provincial

El ítem aula es una medida del ámbito provincial que, por estar contenido dentro de un decreto, corresponde a una decisión tomada por el Poder Ejecutivo. Por esto uno de los actores más relevantes dentro de su análisis es el gobierno de la provincia de Mendoza.

El adicional es creado e implementado en marzo del 2016 durante el gobierno del Alfredo Cornejo, electo como gobernador de Mendoza en las elecciones generales de junio de 2015 con el 46,33% de los votos, según la junta electoral de la provincia, y asume como gobernador el 9 de diciembre del mismo año.

Alfredo Cornejo llega a la gobernación a través del frente Cambia Mendoza, alianza compuesta por la Unión Cívica Radical -partido al cual pertenece-, el PRO, el Partido Demócrata, el Frente Renovador, Libres del Sur, la Coalición Cívica ARI, el Partido Socialista y el Partido Fe. Es pertinente mencionar que esta alianza, a excepción de algunos de sus integrantes como el Frente Renovador y Libres del Sur, a nivel nacional se encuentra en consonancia con el frente Cambiemos, que llevó al gobierno al actual presidente Mauricio Macri.

Antes de adentrarnos en el análisis de los intereses de este actor, así como en sus recursos y capacidades, cabe aclarar algunos aspectos respecto a sus atribuciones en materia de negociación colectiva y educación, por ser temas que atraviesan especialmente el desarrollo del ítem aula.

Sobre el primero cabe mencionar que, según Gilio (2013) Mendoza es una de las provincias que posee negociaciones colectivas permanentes, donde se negocia tanto en general como a través de negociaciones sectoriales, y las actas de acuerdo son firmadas por las partes y homologadas a través de un órgano de aplicación asignado al Ministerio de Trabajo de la provincia. Los procesos de diálogo permanente se pueden llevar adelante por

medio de diferentes modalidades, en Mendoza es a través de la Mesa Paritaria Central, que depende del Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia.

Del mismo modo que ocurre en el nivel nacional, las cuestiones que puede abordar la negociación están vinculadas con la relación de empleo, al contenido salarial y las prestaciones de servicios y condiciones laborales. Y están excluidas la posibilidad de dirección del Estado en relación con la organización y conducción de la Administración Pública de la provincia, respecto de su estructura orgánica y el principio de idoneidad para el ingreso y promoción de la carrera administrativa, entre otras decisiones (Gilio, 2013)

Sobre las atribuciones de Mendoza respecto al ámbito educativo, hay que recordar la Ley N° 24.049 por la cual se terminó de federalizar la educación. En ella se dispuso la total y definitiva transferencia a las provincias de los establecimientos escolares del nivel medio y de los institutos de formación docente que permanecían bajo la órbita del Estado Nacional, la transferencia de las escuelas primarias había finalizado en 1978.

En Mendoza, las actividades educativas quedan a cargo de la Dirección General de Escuelas, el órgano provincial encargado de fijar las políticas educativas en el marco de la normativa nacional vigente, y supervisa la educación que se imparte en todos los establecimientos de gestión estatal y de gestión privada.

En lo que respecta específicamente a la medida analizada, el Gobierno Provincial entiende que existe una fuerte problemática referida al uso de licencias en el sector docente, las cuales, según este actor, se utilizan de manera abusiva y esto, a su vez, termina impactando directamente en la merma de calidad educativa. Por ello, expresan que la finalidad de la política formulada es funcionar como un estímulo al docente para que puedan cumplirse la totalidad de los 180 días de clase, y de esta manera lograr continuidad pedagógica entre los docentes y estudiantes, mejorando así la calidad de la educación mendocina.

Asimismo, tanto el gobernador Alfredo Cornejo como el director general de escuelas, Jaime Correa, han realizado varias menciones positivas sobre ella en diversas entrevistas, remarcando que efectivamente ha disminuido la inasistencia docente.

El día 29 de febrero de 2016 se realizó el primer paro de los/las trabajadores/as de la educación, cuyo motivo principal era la negativa a aceptar el ítem aula dentro de la recomposición salarial. En ese marco las declaraciones del gobernador Cornejo a la prensa

se centraron en defender el ítem aula como una medida positiva como incentivo a los/las docentes, y remarcó que no se trataba únicamente de un tema económico, sino que su objeto era mejorar la educación, y repitió su diagnóstico sobre que hay una situación de pedido abusivo de licencias. (Mdznews, 2016, febrero 29)

Una vez impulsado el ítem a través de un decreto, mantuvo esta posición, y el 18 de marzo de 2016, día que se trataba en el Congreso la aprobación del decreto 228/16, afirmó que el tema central de la propuesta hecha en paritarias era para estimular al docente, para que no hubiera licencias abusivas, para aumentar los días de clase, y se refirió a la continuidad en el contacto de los estudiantes con sus docentes. (Mdznews, 2016, marzo 18)

Más adelante, a dos meses de implementado el ítem aula, el gobierno presentó algunas estadísticas sobre el ausentismo docente, y en una rueda de prensa Alfredo Comejo afirmaba “en marzo y abril hemos advertido dos bajas sustantivas en materia de ausentismo, esas bajas rondan el 36% en marzo y el 32% en abril, esto es en cuanto a docentes, en cuantos a días caídos por licencia”. (Señal U, 2016, mayo 12). Según la DGE, hubo 16432 licencias amparadas en la Ley 5811 en marzo de 2015 y otras 19381 en abril del mismo año, mientras que, durante 2016, en esos mismos meses, se registraron 10475 y 13245 respectivamente.

Al año siguiente, durante su discurso de apertura de sesiones del Congreso, el 1 de mayo de 2017, sobre el ítem aula sostuvo que desde su aplicación “han bajado 40% la cantidad de días de licencia pedidos por los docentes” y que desde entonces “Mendoza es la única jurisdicción del país donde el ausentismo docente de la escuela estatal es del 5%, el mismo que en la educación privada”. (Jornada Online, 2017, mayo 1)

Por su lado, Jaime Correas también ha expresado en público, a través de entrevistas y de notas de opinión, su posición favorable respecto al ítem aula. En una nota firmada por él escribía que la medida apunta a reconocer al docente luego de observar el abrumador ausentismo, y dice que su efecto fue contundente e inmediato. (Correas, 2016, septiembre 2)

Al año siguiente, mantuvo su postura y en reiteradas ocasiones marcó que, según datos de la DGE, cayó 40% la cantidad de días de licencia pedidos por los docentes y también disminuyó entre 32% y 38% el número de docentes que pidieron días y expresó que “el

sistema estatal mendocino ha conseguido índices de ausentismo similares a los de la escuela privada, alrededor del 5%". (Correas, 2017, abril 14)

Además, hay que tener en cuenta que en entrevistas y declaraciones oficiales el aspecto económico de la medida es mencionado constantemente por parte del gobierno al momento de justificar el adicional. El gobernador Alfredo Cornejo, a dos meses de haberlo implementado, sostenía: "el ítem implicó un ahorro de 30 millones de pesos para la provincia" (MendozaPost, 2016 mayo 12). Además, teniendo en cuenta el diagnóstico del gobierno de que por cada cargo docente se estaba pagando alrededor de 3 sueldos debido a las suplencias, a finales de 2017 el director general de Administración de la DGE, Gabriel Sciola, presentó un informe que afirmaba que ese año la disminución en el pago de sueldos a docentes había sido de 1.000 millones de peso. (Diario Uno, 2017 diciembre 10)

3.2.2. Sindicatos Docentes

Argentina cuenta con un sistema sindical que se fue estructurando durante décadas sobre la base de la experiencia histórica del movimiento obrero argentino y el consenso entre los grandes partidos políticos. No obstante, si bien los/las docentes argentinos/as comenzaron a organizarse sindicalmente al mismo tiempo que los demás sectores de trabajadores, en general puede decirse que recién en la década de 1960, el sindicalismo docente alcanzó un grado de unidad y contenido reivindicativo, que le permitiera comenzar a incidir en las condiciones de trabajo de los y las docentes.

Una de las características más salientes del sindicalismo docente en la Argentina en la actualidad es su complejidad organizacional. Existe una gran variedad de organizaciones sindicales que actúan en distintos niveles jurisdiccionales (provincial, nacional), organizaciones sindicales de distinto grado (1º, 2º y 3º) coexistiendo en distintos agrupamientos, organizaciones que agrupan a docentes de un mismo nivel y/o modalidad del sistema (educación básica- primaria, educación secundaria, educación técnica, etc.), entre otras variables. La afiliación a los sindicatos docentes es voluntaria (Peter Fischer, 2008).

Al presente, dichas asociaciones, que agrupan y representan al gremio con el fin de defender sus intereses, se constituyen alrededor de cinco grandes organizaciones sindicales nacionales que participan sistemáticamente de las negociaciones paritarias y poseen personería gremial, es decir, son reconocidas oficialmente como representación de los/as

maestros/as en las negociaciones salariales, de condiciones de trabajo, etc. Estas son: la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), la Confederación de Educadores Argentinos (CEA), la Unión de Docentes Argentinos (UDA), la Asociación del Magisterio de la Educación Técnica (AMET) y el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP). La finalidad última de los mismos es la representación y legítima defensa, además de la promoción de los intereses económicos, sociales y culturales de sus asociados/as (Robles, 2010).



Ilustración 8: Mapa de las grandes organizaciones docentes en Argentina. Fuente: Elaboración propia en base a Robles, 2010.

A su vez, CTERA, quien concentra la mayor cantidad de afiliados/as en el agregado nacional, agrupa a una organización sindical docente por cada provincia y una en la ciudad de Buenos Aires (24 en total). En Mendoza, el Sindicato Unido de los Trabajadores de la Educación (S.U.T.E), forma parte de dicha Confederación y además cuenta con la personería gremial en la provincia por representar a la mayoría de los/las docentes estatales. Por otro lado, los y las docentes privados mendocinos/as son representados/as por S.A.D.O.P Mendoza (Sindicato Argentino de Docentes Privados).

Es por esto que, en el presente trabajo abordaremos el análisis de estos tres actores sindicales y nos enfocaremos principalmente en el Sindicato Unido de los Trabajadores de la

Educación (S.U.T.E), por ser quien cuenta con la personería gremial y quien afrontó el proceso de negociación paritaria previa al dictamen del decreto 228/16.

3.2.2.1. Sindicato Unido de los Trabajadores de la Educación (S.U.T.E)

El año 1972 significó un gran avance en la lucha docente, iniciada en 1916, junto a la conformación del Sindicato Unido de los Trabajadores de la Educación. La personería gremial, que actualmente se denomina SUTE, tiene su origen con el Sindicato del Magisterio en 1950, dentro de la CGT y con una conducción mayoritariamente femenina.

El día 4 de julio de 1971 se llevó a cabo un plenario donde por decisión de los/as docentes asistentes al mismo, se comienza a organizar el SUTE E.F. (en formación). Este termina por conformarse luego de dos años, gracias a la articulación del Sindicato del Magisterio, la Unión Gremial de Educadores de Mendoza (UGEM) -de orientación católica- y Maestros Independientes (de San Rafael).

El Sindicato se consolida sobre la base de una conciencia del docente como trabajador, frente a una visión que lo posicionaba como un mero profesional, dejando de lado su condición de asalariado y de trabajador en relación de dependencia (Canal SUTE, 2016).

En la actualidad, el sindicato cuenta con 25 mil afiliados/as aproximadamente y se encuentra encabezado por el secretario general Sebastián Henríquez, perteneciente a la agrupación Marrón, ligada a la izquierda. Sin embargo, vale destacar que, en el momento de la creación y aplicación por decreto del ítem aula, el sindicato se encontraba presidido por la lista Celeste, con Adrián Mateluna en la secretaria general (actualmente perteneciente a la lista Azul Naranja).

En torno a la formulación del adicional y la problemática que da lugar a que se adopte esta medida, el posicionamiento del sindicato puede verse reflejado en la entrevista realizada a Mateluna. El ex secretario general relata que, si bien es el ausentismo docente el problema que, según el gobierno, busca solucionar el ítem; vale aclarar que la discusión sobre esta temática existe hace más de cien años. Además, agrega que en este caso es sumamente importante tener en cuenta las particularidades del gremio docente, es decir, no se debe dejar de lado que más del 80% del sector son mujeres y la mujer, aparte de trabajadora, carga con un rol social que debería ser repartido, ya que tradicionalmente es la que se encarga de las tareas del hogar.

Es por esto que Mateluna resalta la necesidad de romper con la falsa hipótesis de igualdad del sector docente con el resto de los/las trabajadores y aclara:

El desconocimiento del gobierno, que más bien fue aprovechamiento, instaló un mal debate en la sociedad. Quieren compararnos con el sector privado como si fuera lo mismo y no es lo mismo, es particular nuestro sector, y nunca se dio el debate sobre eso, directamente instalaron esta falsa idea (Mateluna, comunicación personal, 18/04/2018)).

Paralelamente, Amalia Abucet, prosecretaria de Salud Laboral del SUTE durante la gestión en la que se implementó el ítem, agrega que el error del gobierno fue querer disminuir el ausentismo castigando a los docentes, en vez de ir a la empresa de control de inasistencias y analizar sus fallas. Entiende que la intención del ítem fue más bien la extorsión: “Nosotros lo rechazamos por extorsivo, creemos sinceramente que ése ha sido el primer motivo, ha sido una extorsión y también con eso un elemento de control y coacción hasta para la adhesión de paros” (Abucet, comunicación personal, 16/04/2018).

En lo que refiere también a la justificación de esta medida, el actual Secretario General del sindicato, Sebastián Henríquez expresó, mediante una entrevista semiestructurada, que el Gobierno de Cornejo argumentó la decisión haciendo hincapié en la problemática del ausentismo docente. Sin embargo, Henríquez entiende que dicha problemática es “una excusa para avanzar en una política educativa y salarial que pone al docente como el centro de los problemas del sistema educativo (...) dejando de lado el análisis de las políticas educativas y sociales, además del impacto en la salud docente de las condiciones de trabajo”

Además, el actual Secretario General pone en discusión la solución tomada por el gobierno frente al ausentismo y explica:

El ítem aula logró reducir el ausentismo empujando a un sector de docentes a trabajar enfermos. Lo que sin duda no logró fue mejorar las condiciones de trabajo que generan enfermedades físicas y mentales inevitables por la sobrecarga horaria, el stress, etc. No podría solucionar los problemas reales porque no parte de las causas reales, sino de la presunción de que el docente abusa de las licencias. Lo cual implica poner en duda todo el sistema de auditoría y control del propio Estado, que es el más sofisticado para nosotros,

pues incluye una empresa privada de control de ausentismo y una junta médica del gobierno, ambos obligatorios. (Henríquez, comunicación personal, 21/05/2018)

Por otro lado, a través de las entrevistas realizadas el sindicato denuncia la inexistencia de otras alternativas al ítem. Abucet, quien también participó de la mesa paritaria, explica que no se presentó otra propuesta opcional al adicional, sino que lo que se proponía era un “paquete” y las opciones eran “aceptarlo o aceptarlo”. En esta línea señala que la postura del gobierno fue extorsiva: “no tuvo nada de negociación esa instancia, sino que fue fuertemente un acto autoritario y no dio ningún tipo de posibilidad de nada”. Afirma: “proponer es analizar los aspectos que el otro puede llegar a aceptar o los cambios que puede llegar a introducir, esta no fue ninguna propuesta, fue una imposición.”

La ex prosecretaria de Salud Laboral del sindicato entiende que el actual gobierno de Cornejo es de tinte neoliberal y, por lo tanto, no le interesa tener relación con las organizaciones sindicales. De esta manera argumenta que las políticas públicas llevadas a cabo por este gobierno se encuentran atadas a mandatos trasnacionales y por ende no les incumbe que los y las trabajadores/as crezcan en sus derechos, lo que buscan es vedar el movimiento y las organizaciones de trabajadores.

Por su parte, Mateluna aclara que el ítem aula fue una elección del gobierno y nunca fue víctima de discusión:

A los trabajadores de la educación, los que hemos estudiado, nos hemos formado y ganando experiencia en educación, no se nos convocan a discutir nada (...) Jamás han abierto un espacio democrático a la discusión sobre la educación de Mendoza. El ítem aula no lo discutieron en la paritaria, lo llevaron y era acéptalo o rechazalo; pero si lo rechazas, lo vamos a implementar igual, como efectivamente se hizo. (Mateluna, comunicación personal, 18/04/2018)

Asimismo, el entonces representante del SUTE, comenta que el fin de la paritaria era discutir el salario: “asegurar un salario mínimo para que las personas pudieran vivir en condiciones, tanto de alimentación y demás necesidades básicas; pero también para poder formarse, que les quedara dinero para hacer una inversión cultural, ir al teatro, etc.” Sin embargo, resalta, la intención del gobierno fue llevarlo a la negociación como un “premio”, lo cual queda fuera del objeto de la paritaria ya que dicho adicional no puede considerarse

como parte del salario: “El salario justamente es una retribución con la que tenés previsibilidad, con el que estás seguro de que podés contar, que lo vas a cobrar, porque no sabes si te vas a enfermar”. Mateluna termina la idea diciendo:

Se aprovecharon nuevamente del engaño de decirle a la gente que ellos venían a darle valor al docente y ningún docente sintió que el ítem aula viniera a darle valor, sino que lo que se hizo fue privarlo de los derechos que habíamos conquistado (...). Hoy en día el gobierno está entregando salud por dinero, y eso me parece que es un retroceso social importante. (Mateluna, comunicación personal, 18/04/2018)

Sobre este punto, el actual dirigente del SUTE concluye en que la relación que mantiene el gobierno con el gremio es de “enfrentamiento”, ya que su objeto último es disciplinar a los sindicatos y a los que no se disciplinan, “los atacan por todos los medios posibles”. Además, desde su punto de vista entiende que no es un problema de dialogo sino una “cuestión ideológica” ya que:

El ítem aula es parte de un programa educativo que pone centro en los docentes, y piensa que debe haber salario diferenciado por estímulos, con premios e incentivos, como en una empresa. Estímulos para obtener resultados y estímulos para ir a trabajar en cualquier condición. Ese programa es de alcance latinoamericano, trabajado principalmente con sectores empresariales que hacen lobby en los gobiernos de la región. (Henríquez, comunicación personal, 21/05/2018)

En lo que refiere a la etapa de implementación, el SUTE hace alusión a una gran cantidad de reclamos por parte de muchos/as docentes que quedaban fuera del cobro del plus salarial. Mateluna ejemplifica esta situación relatando que alrededor de veinte mil afiliadas en cambio de funciones realizaron su descargo, ya que al principio no se les pagaba. Sobre este punto vale la pena destacar que, siguiendo la explicación de Abucet, un cambio de funciones se da cuando el docente, teniendo más de 7 años de antigüedad, pierde la capacidad de estar frente a grupos de estudiantes por diversos motivos.

Otros casos, como enfermedades de largo tratamiento y terminales, y licencias por maternidad; también quedaron excluidos en primera instancia del cobro del adicional. “Se

dejaba sin recursos económicos a personas que estaban en una situación realmente muy seria respecto a sus condiciones de vida”, expone Amelia Abucet.

En este contexto el sindicato luchó con éxito por la ampliación de la medida. Sin embargo, otro es el caso de las licencias por violencia de género. Adrián Mateluna, hace hincapié en la entrevista sobre el tema y esclarece que actualmente no existe en nuestra provincia la reglamentación a la adhesión de la Ley Nacional 26.485 de Protección Integral a las Mujeres. Esto quiere decir que en la actualidad aquellas trabajadoras docentes que sufren violencia de género, al no existir un decreto reglamentario que establezca los pasos a seguir para cobrar el adicional en estos casos, terminan perdiendo el ítem ya que “la única manera que tenés para cobrarlo es ir a casa de gobierno, preguntar, y lograr dar con alguien que te explique qué presentar y lo arreglan ahí”.

Actualmente, los reclamos siguen existiendo, según lo expuesto por Henríquez, muchos de estos se deben a malas liquidaciones del adicional o por pérdida total del mismo por el límite de 10 faltas anual. También, gran cantidad de afiliados se acercan al sindicato para denunciar situaciones de mucho riesgo o de tragedias, no contempladas como excepciones, con el fin de que se los ayude a percibir el ítem, un ejemplo de ello son mujeres embarazadas con riesgo de aborto.

Asimismo, el ítem también afectó al paro como medida de fuerza, sostiene Henríquez, “porque al descontar el día más el ítem, se pone en riesgo la propia supervivencia del trabajador”. Es por esto que desde el sindicato se está desarrollando una nueva estrategia para resistir los descuentos como Fondos de Huelga o Solidarios. No obstante, confiesa que “el paro volverá a ser una medida contundente cuando los trabajadores de la educación lleguen a la convicción de que pueden ganar la pelea que se está entablando y que la recompensa vale ese sacrificio”

Por otra parte, en lo que refiere a la continuidad de la medida, Mateluna sostiene que la única manera de que siga vigente es que continúen gobernando gobiernos neoliberales:

Si viene un gobierno que crea realmente en lo público, que crea que es parte de construir un país, de construir una base fuerte para la educación pública, el acceso a la salud, a la vivienda, a las condiciones para las personas que ya están jubiladas; si se da ese contexto el ítem aula va a tener que desaparecer, porque no coincide con esto. (Mateluna, comunicación personal, 18/04/2018)

Además, agrega Abucet que la continuidad de la política dependerá en gran parte de la fuerza organizativa del sindicato, es decir, al no contar con el aval del poder legislativo ni del poder judicial, indudablemente la persistencia del ítem dependerá de la organización y de las fuerzas que tome desde las bases el sindicato.

En esta misma línea, el actual Secretario General agrega que su duración como política dependerá de que se logre revertir el consenso político y social que le dio origen. El ítem aula, aclara, “fue el resultado de una campaña ideológica desigual de desprestigio docente y de la escuela pública que no se supo enfrentar durante años y que culminó con esta imposición.”

Finalmente, Sebastián Henríquez hizo referencia al reciente fallo de la corte alegando que no solamente fortalece la decisión del gobierno, sino que además fortalece todavía algo más peligroso: el cuestionamiento de los convenios colectivos de trabajo en el ámbito de estado, cuestionando sus alcances y subordinándolos al Poder Ejecutivo.

3.2.2.2. Confederación de Trabajadores de la Educación (C.E.T.E.R.A)

Tras varios intentos de unificación de las organizaciones sindicales provinciales y regionales, en 1973 se logra la creación de un movimiento unificador nacional, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).

En los encuentros que dieron lugar a la creación de CTERA participaron entre 100 y 140 sindicatos de base, entre los que se pueden destacar SUTE y de ATEP de Tucumán con su gran aporte e iniciativa (Canal SUTE, 2016).

Actualmente, CTERA constituye una organización sindical de 3º grado y actúa a nivel nacional, agrupando a sindicatos provinciales (de 2º grado), que a su vez incluyen secciones locales (municipales o departamentales) con niveles variados de independencia de acuerdo con cada provincia. Vale la pena aclarar que CTERA concentra la mayor cantidad de afiliados en el agregado nacional, lo que la convierte en la mayor organización sindical docente y una de las más grandes organizaciones gremiales de cualquier actividad (Peter Fischer, 2008).

Pertenece orgánicamente a la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), que no posee personería gremial y que nuclea a gran parte de los sindicatos de trabajadores

estatales y organizaciones sociales. Paralelamente, en el ámbito internacional CTERA es miembro de la Internacional de la Educación (IE).

CTERA tiene personería gremial registrada en el Ministerio de Trabajo, y en 2004 declaraba poseer 260.390 afiliados. A su vez, la elección de los/as representantes de la Confederación se produce por votación directa de los/as afiliados/as en los sindicatos de base. Los miembros de la Junta Ejecutiva del nivel nacional se eligen cada tres años por voto directo de los/as afiliados/as (Peter Fischer, 2008).

La Confederación de Trabajadores de la Educación acompañó la lucha y el reclamo del SUTE, transformándose en un actor relevante dentro del contexto donde se desarrolló el Ítem Aula. A través de una entrevista con Javier Guevara, Secretario de Formación Política Sindical de CTERA durante la formulación e implementación de la medida, pudimos conocer el posicionamiento adoptado por la Confederación.

En primer lugar, respecto al proceso de diagnóstico y diseño de la política, Guevara destaca que uno de los errores principales fue buscar disminuir el ausentismo docente, dejando de lado sus verdaderas causas y los derechos en materia de licencias que por ley y paritarias han sido adquiridos.

Asimismo, agrega, el ítem termina siendo “una medida para coartar la libertad de poder expresarse de los trabajadores, de realizar medidas de fuerza”. Es decir, pone al docente en una situación compleja porque parar implica una gran disminución en el salario, en un salario “absolutamente deprimido”.

Es por esto que desde la Confederación se planteó acompañar todos los reclamos que hiciera el SUTE. De hecho, explica Javier Guevara -quien en el momento de la aplicación del ítem se encontraba dentro de la Junta Directiva de CTERA- se hizo una presentación en la Internacional de la Educación para América Latina y desde la Internacional se repudió la acción del Gobierno Provincial. Además, CTERA estuvo presente en todas las movilizaciones y paros nacionales que se hicieron, incluso en la primera marcha federal puso como uno de los puntos convocantes el rechazo al ítem aula en Mendoza.

Por otra parte, el ex Secretario de Formación Política Sindical de CTERA hizo referencia a la mala relación que mantiene el gobierno mendocino con los sindicatos, describiendo que “el gobierno se ha caracterizado por una práctica más bien despectiva frente a las paritarias, autoritaria”. Sumado a esto, aclaró que entiende que actualmente “el SUTE carece de la

capacidad de generar espacios de unidad o de articulación, espacios de construcción colectiva, que le permitan al sindicato pararse con fuerza frente al gobierno”.

En cuanto a la posibilidad de permanecer y mantenerse al largo plazo de esta política, Javier dice: “la historia nos demuestra que cuando se han llevado adelante este tipo de medidas con el tiempo han sido dejadas de lado”. Dicha frase es acompañada por un breve relato acerca de una situación vivida en la provincia de Santa Fe donde, durante el gobierno de Reuteman, se aplicó también un presentismo cercano al 30% del salario de un docente. Este escenario, menciona Guevara, llevó a los docentes a trabajar de cualquier manera, incluso con enfermedades graves o situaciones complejas de salud, y terminó con el caso de una docente que, contra la prescripción médica fue a trabajar muy enferma, y murió en el aula. Todo esto generó una gran movilización que obligo al gobernador santafesino a quitar este presentismo. Entonces, afirma:

Experiencias de este tipo han tenido que ser derogadas porque, queda claro que después terminan pateando un problema hacia delante (...) Con el tiempo estas situaciones no se pueden sostener, porque aparte es una política claramente extorsiva, no es una política para cuidar al docente o para proteger su salud, sino claramente para extorsionarlo. (Guevara, comunicación personal, 22/05/2018)

Finalmente, en cuanto al reciente fallo de la Corte se entiende, según Guevara, que no agrega nada nuevo al escenario. Sobre este punto resalta la importancia de buscar alternativas y de explotar la capacidad de organización y unión sindical ya que, considera, que es la principal salida para enfrentar esta situación y por ende “plantarse” de otra manera en paritarias.

3.2.2.3. Sindicato Argentino de Docentes Privados (S.A.D.O.P)

Para mediados del año 1936 un grupo de docentes encabezado por María Elena Damiano conformaba la Asociación Pro Jubilación de Maestros de Docentes Particulares. Como miles de trabajadores de distintos sectores los/las docentes privados comenzaban a organizarse para pedir por sus derechos (SADOP, 2017).

La situación de los/las docentes en los establecimientos privados, en aquellos años llamados particulares, era crítica. No había grilla salarial, ni licencias y se exigía a los trabajadores una dedicación total. Durante la Década Infame, aún con enormes dificultades

y presiones, los/las primeros/as organizadores del sindicato se movieron al compás del clima social de la época: la organización de los/las trabajadores en sindicatos únicos por actividad.

El 14 de enero de 1947 se funda el SADOP, obteniendo la personería gremial N° 90. De esta manera, comienza su búsqueda por la protección social de los docentes privados. En julio se realiza el primer Congreso Argentino de Docentes Particulares en el aula magna del Colegio Nacional de Buenos Aires. Mientras tanto se discutía bajo presiones cruzadas de los propietarios de colegios y el sindicato, el Estatuto; el cual fue finalmente promulgado el 15 de octubre de 1947 (SADOP Nación, 2012).

En la década del 60 el SADOP suscribió los primeros cuatro convenios colectivos de trabajo para docentes privados con las entidades representativas de los propietarios de escuelas. Esos convenios constituyeron la base de la obra social de docentes privados.

Actualmente, el sindicato agrupa y representa a todo el personal de ambos sexos, que reviste en actividad o jubilado, que ejerza o haya ejercido en Institutos, academias, colegios, establecimientos, etc. privados, ya sea autónomo, adscriptos, autorizados, incorporados o libres, de niveles, preprimarios, primarios, secundarios, terciarios, universitarios en todas sus modalidades; de enseñanza directa o por correspondencia.

Según la página web del sindicato, su objetivo principal es expresar de forma continua las líneas de acción encaminadas a llevar a la práctica un proyecto nacional y popular que conciba a la educación como una herramienta genuina para construir un país más justo y solidario.

Es importante aclarar que SADOP es miembro de la Confederación General del Trabajo (CGT) y de la Corriente Federal de Trabajadores. A nivel nacional la Secretaria General, representante legal de la institución en todos sus actos, se encuentra presidida por Mario Almirón. A su vez, en Mendoza, dicho cargo es conducido por María Ester Linco Lorca y se encuentra acompañado por la Secretaria Adjunta, María Luisa Nasif, a quien tuvimos la posibilidad de entrevistar durante este trabajo.

En dicha entrevista, Nasif explicó la postura del Sindicato Argentino de Docentes Privados en torno al ítem aula. En esta línea, aclaró que la verdadera intención del gobierno provincial es la de ajustar y por ende precarizar los salarios: “dentro de su esquema ideológico la educación pública es un gasto” dijo. Además, desde el sindicato se cuestiona la medida tomada frente a la problemática del ausentismo, la cual apunta principalmente –

según la Secretaria Adjunta- a criminalizar al docente. Paralelamente, se le impide el ejercicio de sus derechos laborales ya que, perder el adicional significa perder el diez por ciento de un salario “pequeño” lo que no le deja otra opción al docente más que ir a trabajar enfermos y no poder asistir a los paros y movilizaciones.

Asimismo, el sindicato pone en discusión la forma en la que se atacó el problema de ausencias docentes. María Luisa Nasif entiende que el error fue castigar al docente en vez de centrarse en “la burocracia médica y corporativa” que representa Salud Laboral. También, la secretaria denuncia la falta de diálogo ya que, según dijo, no hubo una alternativa ni propuesta previa; y la violación al derecho de maternidad: “En vez de proteger la maternidad, que es un deber del Estado, castigan a esa mujer embarazada impidiéndole cobrar ese 10% del ítem aula, entonces es totalmente ilógico”.

Por otra parte, la secretaria señaló que el ítem aula es una medida que no se sostendrá en el largo plazo principalmente porque, según entiende el sindicato, es inconstitucional, más allá del fallo de la Corte que ampara a la medida. En este punto, SADOP denuncia al gobierno de maniobrar los resultados ya que, en primera instancia la sentencia iba a ser dictada por los tres jueces de la sala II, pero a pedido del gobernador la decisión se extendió a todos los miembros del tribunal en plenario:

Es una Corte que en un primer momento iba a dictar la inconstitucionalidad, de 3 miembros 2 habían firmado la inconstitucionalidad, y cuando el gobernador decide no, lo extendemos a todos los miembros de la Corte, vemos que son maniobras para extender en el tiempo que no se declare inconstitucional, y maniobras para que los que son adeptos al gobierno no aprueben la inconstitucionalidad del ítem aula. (Nasif, comunicación personal, 10/04/2018)

Finalmente, durante la entrevista, la referente sindical expresó que al gobierno actual no le interesa mantener una buena relación con los gremios, “es un gobierno que no dialoga” manifestó, “su lógica es la educación como mercancía, no como derecho (...) su postura ideológica, que tiñe todo lo que han hecho como política pública, es contraria a nuestro modelo de educación”.

2.2.3. Poder Legislativo y Partidos Políticos

Siguiendo a Cingolani (2010) vemos que cualquier definición de partido político dependerá de la perspectiva metodológica que se adopte. A grandes rasgos, los enfoques funcionalistas entienden los partidos como “una consecuencia de las necesidades sistémicas de la estructura social de contar con nuevos agentes políticos, luego de los procesos de modernización ocurridos a partir de las revoluciones nacionales e industriales” (p. 218). Por otro lado, los enfoques normativos se centran en su carga ideológica, y asocia sus fines y objetivos a esta carga, y los enfoques racionalistas se centran en los medios posibles para acumular poder, “entendiendo los partidos como actores con direccionalidad, intenciones y preferencias” (p.218). Pero en todas queda claro que una característica principal de los partidos es que vinculan al Estado con la sociedad civil.

La autora también describe algunas de las funciones de los partidos en consonancia a las relaciones que mantiene con el resto del sistema político. Así, en lo que respecta a su relación con el electorado cumple la función de estructurar las demandas sociales, y de estructuración del voto. En lo que respecta a su interacción con el gobierno se encargan de reclutar, formar y seleccionar dirigentes políticos.

Abal Medina (2002) propone otra forma de distinguir definiciones de partidos políticos, dividiéndolas en estrechas, o electoral, que son aquellas definiciones que sostienen que para que una organización sea considerada un partido político, deben cumplir necesariamente con dos atributos: “tener un determinado fin, ocupar cargos en el gobierno y obtenerlos según determinado medio, compitiendo en elecciones debidamente constituidas” (p. 2).

Definiciones amplias, donde “ni la finalidad esencial de los partidos políticos es ocupar los lugares en el gobierno, ni la existencia de elecciones es condición necesaria para que se pueda hablar de partidos”, pero cuya cuestión pendiente sería la de señalar algún elemento clasificatorio. (p. 3)

Y, por último, definiciones intermedias, que, si bien son relativamente amplias, si poseen algún tipo de elemento clasificatorio. Estas definiciones no restringen los partidos a los casos de competencia electoral, por lo que incluyen partidos únicos y otras organizaciones que buscan el poder político, pero a diferencia de las definiciones amplias dejan afuera del concepto de partido a aquellas que no buscan cargos públicos.

La definición que Abal Medina (2002) configura, teniendo en cuenta elementos de diversas definiciones de partido, es:

Un partido político es una institución, con una organización que pretende ser duradera y estable, que busca explícitamente influir en el Estado, generalmente tratando de ubicar a sus representantes reconocidos en posiciones del gobierno, a través de la competencia electoral o procurando algún otro tipo de sustento popular. (p. 5)

Tanto Cingolani (2010) como Abal Medina (2002) ven en los partidos políticos un nexo entre el Estado y la sociedad, en especial a través de las políticas públicas. Según Cingolani los partidos están involucrados en el diseño de las políticas públicas, y una vez implementadas suelen hacer el seguimiento y evaluación de dichas medidas, constituyéndose en los principales garantes de los resultados cuando están en el gobierno, o en los principales impulsores de transformaciones cuando son oposición.

Abal Medina entiende que los partidos son intermitentemente actores sociales y/o estatales, de manera cambiante y en forma simultánea. Entonces, los partidos tienen el rol de articuladores de políticas, en el sentido que ocupan -o pueden llegar a ocupar- posiciones clave en el aparato estatal que permitan darle una determinada dirección a las políticas públicas.

En conclusión, vemos que la relación entre partidos políticos y políticas públicas es clave al momento de analizar una medida. En el caso del ítem aula, analizaremos la posición de los partidos a través de sus representantes en el Congreso, por ser quienes votaron a favor o en contra de la aprobación del decreto 228/16 que establecía dicho ítem.

En la siguiente imagen (gráfico 1), podemos observar cómo fue la votación del decreto 228/16 según partido político. Así, vemos que los partidos que votaron a favor de la medida fueron la Unión Cívica Radical, el PRO y Libres del Sur; el Partido Justicialista, el Frente de Izquierda y de los Trabajadores votaron en contra. Por último, los referentes del Partido Demócrata y el Frente Renovador se abstuvieron de votar.

Así, considerando las votaciones de ambas cámaras, quedaron configurados 45 votos a favor, 40 votos en contra y 2 abstenciones.

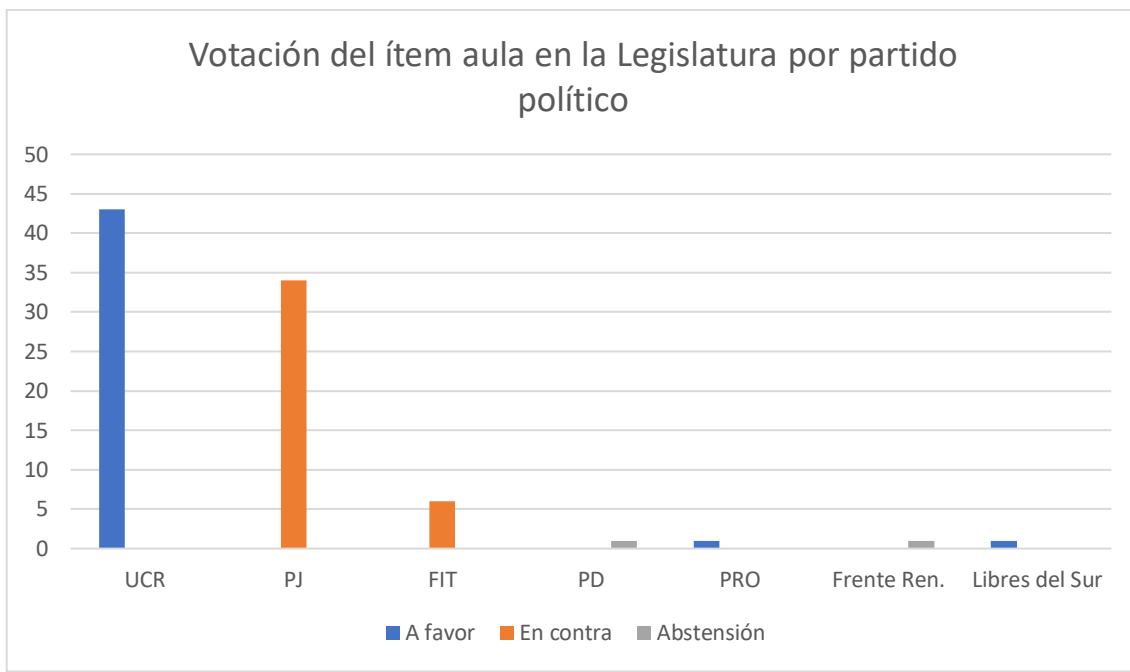


Gráfico 1: Votación del ítem aula. Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Legislatura de Mendoza

Para analizar la posición de los partidos realizamos entrevistas a senadores/as de 3 partidos distintos, siendo el criterio los de mayor representación en el Congreso: Unión Cívica Radical, Partido Justicialista y Frente de Izquierda y de los Trabajadores

Composición Cámara de Diputados por partido político

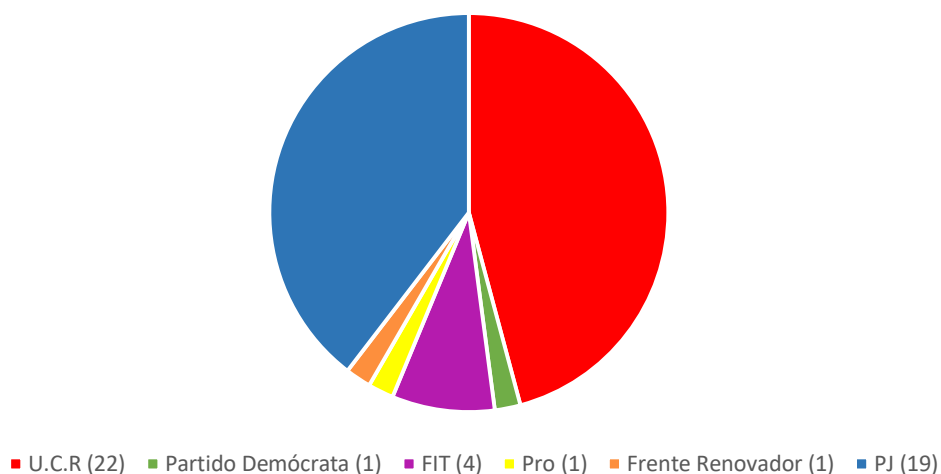


Gráfico 2: Composición de la Cámara Baja de Mendoza en 2016. Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia.

Composición Cámara de Senadores por partido político

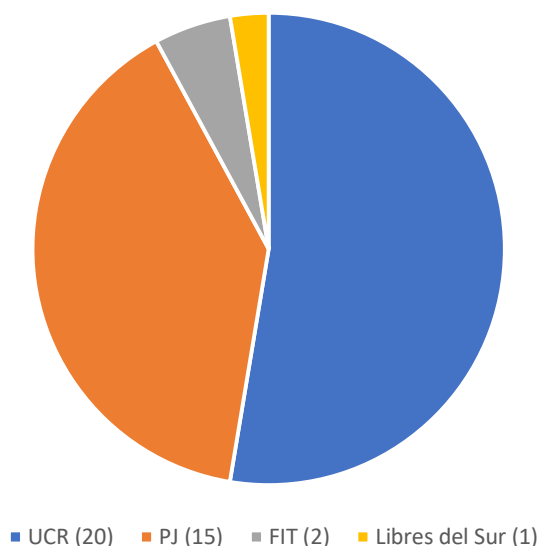


Gráfico 3: Composición de la Cámara Alta de Mendoza en 2016. Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Senadores de la provincia.

2.2.3.1. Unión Cívica Radical

Respecto a la problemática que da lugar a una medida como el ítem aula, la senadora Daniela García, considera que se debe principalmente a la deuda pública que existía. Relata que la DGE tenía grandes deudas por más de un año con sus proveedores. Parte de esta problemática situación económica de la educación, se la atribuye a paritarias sin tope que se habían dado en años anteriores, y en el hecho que se pagaban en promedio 3 sueldos por cargo, por lo que creían necesario implementar un “ítem de productividad que, en el caso de educación, implicara que el docente estuviera en el aula”. Además, destaca el aspecto pedagógico de la continuidad del docente frente a los estudiantes en los procesos de aprendizaje.

En relación con la presentación del ítem aula, cree que fue mal presentado, ya que lo considera una medida para jerarquizar a la docencia que se encuentra frente al aula, y cree que fue presentado como un elemento punitivo. También admite que esto puede deberse a que lo mejor hubiera sido tener la paritaria, por un lado, y el ítem aula por otro, pero sobre esto reflexiona que “la problemática de recursos del Estado era agobiante”.

La segunda pregunta estaba dirigida a porqué se eligió el ítem aula para abordar la problemática identificada, sobre esto la Lic. García respondió que, en base a los malos

resultados en diversas pruebas como la PISA, por ejemplo, la calidad educativa de la provincia no era buena. Sobre la situación educacional de la provincia expresaba que: “No se cumplía con los 180 días de clase, fíjate que de 100 alumnos que asistían a clase en primer grado, en séptimo terminaban 31, expulsaba el sistema 69 alumnos. O por repitencia o porque no finalizaban”. Y realiza una comparación con la calidad del ámbito privado, en donde declara que sí se cumplen los 180 días de clase.

Al contestar el porqué de su voto positivo en la aprobación del decreto 228/16, la senadora explicó que su decisión se basó, por un lado, en la situación económica de la provincia, pero que principalmente afirmó su decisión en la convicción de que el Estado debe intervenir en la educación para garantizar la equidad, y la igualdad de oportunidades para niños y niñas, independientemente de si provienen del ámbito público o privado.

Sobre la relación entre los bloques partidarios al momento del debate y aprobación de esta medida, comentó que no fue buena. Pero considera que se debe a “oportunismo político”, ya que gobiernos anteriores venían dando aumentos de salarios más altos y considera que les hubiera resultado más fácil adoptar un ítem de productividad, pero que no lo hicieron porque, en sus palabras, “esto lleva costos, son decisiones difíciles, y hay partidos que no quieren pagar ese costo”.

Por último, consultamos cuál es su opinión respecto a las causas de licencias docentes, y respondió que no se puede generalizar, ya que existen “docentes con vocación y con problemas de salud reales, pero que hay otros problemas que no”. En esta pregunta también habló sobre el sueldo docente al comparar la educación con el sistema finlandés:

Si entiendo que, en países como Finlandia, uno de los principales productores de la mejor educación del mundo, se centra en la pertenencia del docente, en el compromiso de vocación del docente, entonces se paga y se profesionaliza la docencia. ¿Yo creo que el docente tiene que cobrar el doble? Si, creo que el docente tiene que cobrar el doble de lo que cobra o más, pero para eso necesitamos previamente la profesionalización del mismo. (García, comunicación personal, 27/03/2018)

2.2.3.2. Partido Justicialista

Por este partido entrevistamos al senador Gustavo Arenas, quien respecto a la problemática que da lugar a una medida como el ítem aula, considera que existe una crisis

general del sistema educativo, y que la inasistencia docente es un síntoma dentro de esta problemática mayor. Considera que la decisión del gobierno provincial de abordar el ausentismo docente de entre diversos problemas del sistema educativo, responde a un trasfondo político, ya que “condicionar la asistencia de los docentes en base a su salario, es también quitarle capacidad de movilización a las protestas o los reclamos laborales que les corresponde como trabajadores”. Él compara la situación del ejercicio de los derechos de movilización y reclamo de los/as trabajadores/as en otras provincias con la situación que actualmente presentan los docentes en Mendoza.

Sobre el ítem aula él recuerda que, en su intervención durante la votación de la medida, expresó que sería bienvenido si realmente fuera un incentivo, pero que, dado que está dentro del salario del trabajador, es un castigo. Sobre esto explica que durante las paritarias lo que se discute es la recomposición del salario en base a la inflación, por lo que “condicionar este aumento implica un castigo sobre el salario ganado”. También considera que la situación hubiese sido diferente si el ítem se hubiera planteado por fuera del aumento salarial, si una vez establecido el salario se hubiera planteado el ítem, si podría verse como un incentivo.

Luego el senador Arenas retoma el tema de la problemática que da origen a esta medida y opina que es un tema de gestión sanitaria, de falta de un diagnóstico y de control de las licencias, y comenta que ha faltado una política, de éste y de parte de gobiernos anteriores, en relación al sistema de salud laboral, que es adonde cree que debería dirigirse el enfoque de cómo mejorar el control.

Al ser consultado sobre su opinión de porqué considera que el gobierno provincial eligió el ítem aula por sobre otras medidas para abordar la situación, respondió que es por un tema económico y financiero, debido a la situación de endeudamiento de la provincia. Por ello reflexiona que “no solamente ha sido para disciplinar al docente ante la capacidad de movilización que tiene el sector, sino además realizar un fuerte ajuste en los gastos que vienen haciéndose por el tema de los reemplazos”.

Sobre su voto en contra del ítem aula, justifica su decisión en que no es una política integral, y comenta que el Director General de Escuelas jamás presentó su proyecto educativo cuando fue citado por el Congreso, y recalca que considera que es una medida de disciplinamiento del sector docente. Además, expresa su inconformidad con que se terminara por decreto una paritaria.

En la pregunta sobre la relación entre bloques puso de relieve que el día de la votación la Legislatura se encontraba totalmente vallada, por lo que el desarrollo de la sesión fue tenso, tanto por el tema en discusión, con el que no estaban de acuerdo, como por el contexto que se vivía en la Legislatura:

Se había vallado toda la legislatura, había fuerzas de seguridad dentro de la legislatura -que no era habitual- estaba infantería en los despachos de las autoridades legislativas, y afuera todo vallado. Y a mí me pareció exagerado que estuvieran preparados así, no sé qué esperaban, si eran trabajadores docentes que se habían movilizado para pedir por sus derechos, y ellos estaban preparados para reprimir, porque la verdad que había una movilización muy fuerte de las fuerzas de seguridad. (Arenas, comunicación personal, 28/03/2018)

2.2.3.3. Frente de Izquierda y de los Trabajadores

Por el FIT realizamos la entrevista al senador Víctor Dávila; sobre la primera pregunta, acerca de la problemática que da lugar al ítem aula, el senador considera que su verdadero fin no es el que ha comunicado públicamente el gobierno.

Cree que más bien ha tenido una doble intencionalidad, o dos aspectos. Por un lado, es una medida de coerción frente a los reclamos del sector docente, ya que busca condicionar los derechos a peticionar y a realizar una huelga. El otro aspecto que identifica, que califica de estratégico, se refiere a la concepción de educación y a la introducción de un concepto de carácter mercantil, la productividad.

Frente a esto el senador se pregunta “¿En educación cómo se mide la productividad?” y contesta que es un debate ideológico, pero que a grandes rasgos hay dos orientaciones. Una, que es la que defienden desde su partido, es la educación como derecho de cualquier persona a poder instruirse. Por el otro lado, está la idea de que la educación también tiene que ser una forma de acumulación.

Ante la pregunta de cuál era su opinión sobre porqué el gobierno elige el ítem aula por sobre otras medidas, Dávila lo enmarca en un conjunto de políticas más general. Cree que tanto el gobierno nacional como provincial tienen la premisa general de “recomponer la tasa de rentabilidad de los grupos capitalistas que actúan en el país”, y teniendo eso en cuenta, las políticas que se están generando en el país y en la provincia, tiene características comunes con gobiernos de otros países.

A su entender las reformas del sistema fiscal, “cuando se retiran cargas impositivas a grupos empresariales y terminan trasladándose al consumo”, la reforma previsional, “que busca estirar la edad jubilatoria”, y la reforma laboral, son tres aspectos comunes a esos gobiernos y son tendencia mundial. En este marco considera al ítem aula como “cabeza de lanza” de estas políticas en Mendoza, ya que si desde el gobierno, aun reconociendo que el salario docente es bajo, se lleva a cabo una política de ataque y desprestigio hacia el sector, la señal que se envía es negativa para los/as trabajadores/as, porque si no hay estabilidad en el Estado que es el garante de los derechos, se comunica que no hay estabilidad en ningún lado.

Sobre su voto negativo al ítem aula, además de lo ya expuesto, él contó que primero habló con personas del Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación, por entender que eran quienes realmente podrían explicar las implicancias de la medida, y que la respuesta fue que era considerado un ataque, y él también lo ve de esa manera: “antes de haber establecido una discusión salarial, de problemas edilicios, de programas de educación y demás, se descarga un ataque sobre la preservación del trabajador de la educación y su integridad física”.

Además, considera que también atenta contra la calidad educativa, porque un docente de por sí entre diversas escuelas puede llegar a tener alrededor de 300 estudiantes en una semana, lo cual hace imposible un verdadero seguimiento pedagógico, en este sentido considera que “el problema salarial no es un tema secundario cuando hablamos de calidad educativa que reciben las futuras generaciones”.

Su postura respecto a la relación entre bloques partidarios al momento de debatir y aprobar el ítem aula es bastante crítica, él considera que “la Legislatura es la escribanía del Poder Ejecutivo”. A su entender, en la Argentina, debido a su fuerte carácter presidencialista, “donde existen decretos de necesidad y urgencia, y en la práctica existe algún tipo de disciplinamiento del Poder Legislativo”, no existe realmente oposición legislativa.

Considera que el Congreso mendocino se limita a certificar las acciones de Cornejo, y que esto no sólo se debe a que su partido actualmente posee mayoría parlamentaria; sino también al segundo partido mayoritario, el Partido Justicialista, que si bien votó en contra del ítem aula no se planteó la posibilidad de dejar sin quórum la sesión para que dicha medida

tuviera que continuar como decreto, por lo que califica a este partido de “opositor colaboracionista”. Y concluye:

Esto de alguna forma redondea la idea que nosotros tenemos, discutimos en el órgano que debería realmente discutir las leyes, pero nos vienen todas enlatadas del ejecutivo, y lo que hace la legislatura de alguna manera es formalizarlas, ponerle el moño a la democracia formal. Cornejo no tiene necesidad de hacer pasar muchas de las medidas que ha aplicado por la legislatura, lo hace para no ser él el foco de atención y el roce, y que se discuta en la legislatura. (Dávila, comunicación personal, 10/04/2018)

Su opinión respecto a la estabilidad en el tiempo del ítem aula es que no es factible de perdurar a largo tiempo, ya que cree que cuando se utiliza la violencia o la coerción como método de contención social no se puede llegar demasiado lejos, en este sentido reflexiona cuánto tiempo pueden tolerar los/as docentes ir enfermos a trabajar.

2.2.4. Poder Judicial

Teniendo en cuenta el reciente fallo de la Corte respecto a la constitucionalidad del ítem aula, vemos que la suprema corte de justicia de Mendoza, es un actor clave para analizar la legitimidad del ítem aula, y que dicho fallo influye en la estabilidad de éste como política pública. Por ello realizaremos un breve recorrido del pedido de inconstitucionalidad la política antes de ver el dictamen del máximo tribunal.

La Suprema Corte de Justicia de la provincia de Mendoza, está constituida por los Drs. Jorge Nanclares -su presidente-, Mario Adaro, Omar Palermo, José Valerio, Pedro Llorente, Alejandro Pérez Hualde y Julio Gómez.

El 30 de marzo de 2016 el Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación presentó ante Tribunales un pedido de inconstitucionalidad del decreto 228/16, que establecía el aumento salarial e incluía el ítem aula. Desde el sindicato justificaron la inconstitucionalidad del decreto en que implica una contradicción con derechos constitucionales y acuerdos internacionales, como vimos en el capítulo anterior. En el escrito presentado remarcan que no se agotaron las instancias de la negociación colectiva previstas en la ley, que da incrementos diferenciados entre los que tienen cargos y horas cátedras, lo que sería ilegal

desde el punto de vista que todos realizan la misma función, y que vulnera derechos laborales y sindicales.

En un primer momento, quienes debían fallar respecto al ítem aula eran los jueces Valerio, Adaro, y Palermo, por ser los integrantes de la Sala 2 de la Corte, dedicada al fuero penal y laboral, cuyo fallo estaba esperado para principios de diciembre del 2017. Sin embargo, el 15 de diciembre de 2017, el Gobernador Alfredo Cornejo envió un recurso al máximo tribunal para que la constitucionalidad del ítem aula fuera tratada en plenario, lo que significa que los 7 miembros de la Corte debían analizar y expedirse sobre el tema.

Tanto el presidente de la Suprema Corte, Jorge Nanclares, como el José Valerio, que preside la Sala II de lo Laboral y Penal, resolvieron convocar a tribunal plenario para dictaminar sobre la constitucionalidad del ítem, su justificación a la aceptación del pedido del gobernador fue que “la cuestión a resolver involucra a un gran número de docentes públicos de la Provincia”, lo que indica que se buscaba mayor seguridad jurídica para el fallo. (El Sol, 2017, diciembre 15)

Ante ello, el Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación, presentó un pedido de nulidad del fallo plenario solicitado por el gobierno, para que el litigio sobre la constitucionalidad del ítem aula continuara adelante en la Sala II del tribunal. Al entender de representantes del sindicato, esto se trataba de “una grave violación institucional”, ya que un expediente publicado el 15 de diciembre en la página del Poder Judicial daba cuenta que los jueces Adaro y Palermo ya habían emitido sus votos, y sólo faltaba José Valerio. Además, consideraban que iba en contra de los tiempos procesales, ya que el mismo 15 de diciembre era la fecha límite para que la Corte decidiera por la constitucionalidad del ítem aula. (El Sol, 2017, diciembre 21)

Con esto, el fallo por el ítem aula se pospuso para el 2018. El 9 de marzo de este año el máximo tribunal emitió una resolución aceptando parcialmente el pedido del sindicato, por un lado, ratificó la convocatoria a plenario para emitir dictamen, pero acotó la fecha límite de 140 a 30 días hábiles, teniendo entonces en vez de 20 días cada juez, 4 días para emitir su voto. La resolución justifica la aceptación del pedido de plenario entendiendo que “la división en salas sólo obedece a cuestiones de estructura y organización interna del Poder Judicial”. (Universidad, 2018, marzo 15)

El 9 de abril de 2018 finalmente la Suprema Corte de Justicia de Mendoza falló por unanimidad el rechazo a la acción de inconstitucionalidad presentada por el sindicato docente.

2.2.4.1. Votación y fundamentos

El fallo, identificado como la causa N° 1303888269-9, caratulada “Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación contra gobierno de Mendoza por acción de inconstitucionalidad”, plantea 3 cuestiones a resolver, en primer lugar, si la acción de inconstitucionalidad interpuesta es procedente, si así lo fuera cuál es su solución, y las costas.

El primero en emitir su voto fue el presidente, Jorge Nanclares, que rechazó todos los pedidos hechos por el SUTE. Denegó la inconstitucionalidad del decreto, también la de la Ley N° 8847, que había sido cuestionada por el voto de desempate que debió hacer el presidente de la Cámara de Diputados, Néstor Parés, cuando se aprobó la norma; y también rechazó la posición del gremio con respecto a que vulnera el derecho de huelga. Además, denegó el reclamo sobre que el Ejecutivo, en la paritaria 2016, no agotó las posibilidades de negociación tras el rechazo gremial de la oferta.

En cuanto a la inconstitucionalidad, argumentó que es una vía para garantizar la efectiva vigencia de la Constitución, pero “no lo es cuando el aspecto atacado de la norma se vincula con la oportunidad o conveniencia, que es cuestión ajena al control judicial” (p. 19). Considera que de lo contrario el contrapoder ejercido por el Poder Judicial vulneraría la división de poderes y las reglas democráticas, por lo que desde el principio considera necesario desestimar la acción de inconstitucionalidad.

Respecto a la posición del sindicato, que alega que según la Ley N° 6970 el gobierno se ve en la obligación de consultar al Consejo General de Educación sobre cualquier disposición en materia de política educativa, el juez Nanclares considera que el decreto establece un aumento salarial, lo que no tiene una vinculación directa con los fines y objetivos de la educación ni con la planificación general de la política educativa provincial, y por lo tanto, constituye un ejercicio regular de la potestad del gobierno de dictar resoluciones que adecuen las remuneraciones previstas en una ley general de acuerdo a la economía provincial.

Sobre la prohibición de acordar remuneraciones extraordinarias a los empleados públicos por el ejercicio de sus funciones establecida en el art. 39 de la Constitución de Mendoza, Nanclares alega que una remuneración es extraordinaria en la medida que supere lo que las leyes asignan como normales, y teniendo en cuenta que el Estatuto del Empleado Público permite adicionales particulares a la estructura salarial ordinaria, considera que “por tanto, en función de que no puede ser calificado como una remuneración extraordinaria, el ítem aula no infringe la norma constitucional invocada” (p. 28).

Sobre la vulneración del derecho a huelga, dictamina que:

El ejercicio de este derecho colectivo del trabajador no conlleva a la ruptura del vínculo laboral, sino a la suspensión de las condiciones básicas del contrato, esto es: la prestación personal del servicio por parte del empleado y la remuneración a cargo del empleador. Significa que el trabajador tiene derecho a no cumplir sus prestaciones sin ser pasible de sanción alguna; pero el empleador no está obligado a pagar la remuneración por el tiempo no trabajado, ya que es a su cargo sostener la actividad durante la huelga. (p. 30)

En relación a la violación de la libertad sindical y del compromiso internacional asumido por el Estado de promover la negociación colectiva en el sector público, el presidente del máximo tribunal considera que el decreto 228/16 y el ítem aula no constituyen una violación, ya que, en primer lugar, el ítem no modifica a la baja ningún punto de la estructura salarial vigente, ni restringe la posibilidad que sea objeto de negociación colectiva en un futuro. En segundo lugar, considera que ninguna normativa impide al gobierno provincial disponer un aumento salarial por vía de normas generales, como lo ha sido luego de la ratificación legislativa del decreto.

Luego emitió su voto José Valerio, quien adhirió plenamente al voto emitido por Jorge Nanclares. Más tarde Alejandro Pérez Hualde haría lo mismo.

Pedro Llorente también mostró su adhesión al voto de Jorge Nanclares, aunque amplió algunos aspectos, al remarcar que el ítem aula es remunerativo, que constituye un incremento salarial para aquellos que cumplan con los requisitos previstos en la norma, y que “el docente que no se encuentre dentro de esos requisitos no está sufriendo la disminución de su haber, sino que no se beneficia con el plus previsto para quienes alcancen los requisitos de procedencia” (p. 45).

A su turno, el Dr. Mario Adaro votó en disidencia parcial, no sólo sobre el ítem aula sino también en cómo se llegó a la definición por plenario. El juez remarcó que cuando el

governador Alfredo Cornejo solicitó que se tratara en plenario, sólo faltaba el voto del Dr. Valerio, lo que considera que ha configurado un antecedente procesal grave: “que la decisión definitiva de cualquier proceso pueda ser prorrogada, mediante el recurso a la Ley 4.969, según los intereses -más o menos poderosos- que subyazgan en las presentaciones” (p. 49). Y que por lo tanto esta resolución vulnera la garantía de la defensa en juicio establecida por la Constitución Nacional y la Constitución de Mendoza, y el derecho a una decisión judicial en plazo razonable.

Respecto al fundamento esgrimido por el juez Jorge Nanclares, Adaro consideró que no necesariamente una acción por inconstitucionalidad debe ser interpuesta ante una violación efectiva de la Constitución, sino que su criterio es justamente prevenir la violación constitucional, por lo que manifiesta que él adhiere a una concepción “declarativa – preventiva” de la acción de inconstitucionalidad, por lo que sí analizaría la causa como una acción de inconstitucionalidad. Así, el juez comienza por realizar un análisis de las normas cuestionadas para lograr un enfoque integral respecto a la demanda interpuesta y los objetivos de las normas.

Luego de una revisión por las leyes nacionales, tratados internacionales y la jurisprudencia existente, respecto a la violación de la libertad sindical y del compromiso internacional asumido por el Estado de promover la negociación colectiva en el sector público, Adaro considera que, si bien el decreto del Estado puede resultar excepcionalmente validado en el marco de la declaración de emergencia administrativa, fiscal y financiera establecida en la Ley N° 8833:

La regla general es que las partes tendrán que resolver las condiciones de trabajo dentro del ámbito paritario y el Estado tiene la obligación de fomentar por todos los medios posibles, la negociación colectiva libre y voluntaria. Debe, entonces, evitar recurrir a dictar decretos frente al más mínimo fracaso en la negociación paritaria (p.59)

Sin embargo, sí consideró inconstitucional el inciso 4 del artículo 8 del decreto 228/16 porque viola derechos de los trabajadores, entendiendo en primer lugar que el tope de 10 días máximos de licencias justificadas al año carece de sustento y por tanto es arbitrario. Y además que es necesario exceptuar casos particulares amparados en normas de mayor jerarquía y que el ítem no contempla o no cumple, como lo son la protección de la mujer, la protección integral de la familia y la protección de la salud.

En relación a la libertad sindical, sobre el derecho a huelga considera que; si bien es legal que ante un día no trabajado corresponda no abonar el salario de ese día, y que esto no va en contra de la libertad sindical; el caso del ítem aula presenta una situación grave al ser el descuento no sólo el de ese día, sino el 10% de su salario. Esto implica que el Estado efectivamente ha impuesto un obstáculo mayor para la realización de paros a los/las trabajadores/as de la educación. En este mismo apartado, en cuanto a la protección de los/las representantes sindicales, considera que la pérdida de este ítem por el cumplimiento de sus labores gremiales constituye una violación del Convenio N° 151 de la OIT.

Coincidió con el voto del juez Nanclares respecto a que la diferenciación entre docentes con cargo y docentes con horas cátedra no representa una discriminación, por haber sido el aumento salarial final para ambos casos el mismo. También desestima que durante la votación del decreto haya existido una irregularidad o contradicción con el reglamento interno de la Legislatura.

Por su parte, Omar Palermo también adhirió a la posición favorable al ítem aula, aunque comentó que el inciso 4 del artículo 8 del decreto 228/ 16 “puede ser considerado inconstitucional en tanto podrían configurarse situaciones que justificarían el derecho al ítem pese a registrarse inasistencias.” (p. 86). Para justificar su posición, aludió a un ítem similar, el “Asistencia Perfecta” que se les otorgó, también por decreto, a los empleados judiciales en la paritaria del 2016.

Este decreto, N° 686/16, motivó el dictado de la acordada 27.426, en la que se especificaron “licencias que no ocasionarían la pérdida del ítem y que originariamente no estaban previstas por el Poder Ejecutivo” (p. 87). Según el juez, el ítem desconocería derechos fundamentales si se aplicara de manera irrestricta sin contemplar situaciones particulares amparadas por normas nacionales e internacionales con jerarquía constitucional.

Finalmente, Julio Gómez mostró su acompañamiento al voto del Dr. Nanclares, así como a las consideraciones del voto ampliatorio del Dr. Palermo.

2.3. Recursos y capacidades

En el presente apartado analizaremos las capacidades y recursos de los principales actores intervinientes teniendo en cuenta las definiciones de Acuña (2005) y Subirats (2008) descriptas en el Capítulo 1. A fin de facilitar el análisis y la lectura, en primera instancia desarrollaremos una matriz y posteriormente sus interpretaciones.

ACTORES		RECURSOS										CAPACIDADES				
		Jurídico	Humano	Económico	Conocimiento	Relacionales	Consenso	Infraestructura	Mayoría	Fuerza	Cronológico	Organizacional	Representación	Idiológica	Negociación	De salida
ESTATALES	Gobierno Provincial	X	X	X	X			X	X	X		X	X			X
	Poder Legislativo	X											X	X		
	Poder Judicial	X									X					
NO ESTATALES	Sindicatos Docentes: SUTE- SADOP- CETERA		X		X	X	X			X		X	X	X	X	

Tabla 1: Matriz de recursos y capacidades. Fuente: elaboración propia

En primer lugar, como se observa en la matriz, el gobierno provincial posee una diversidad de recursos, entre ellos el jurídico, humano, económico, consentimiento, infraestructura, de mayoría y fuerza.

Consideramos que cuenta con el recurso jurídico porque al ser un actor gubernamental tiene a disposición una serie de atributos legales para implementar política pública. Un ejemplo de esto es el uso de la facultad delegada por el Poder Legislativo para determinar el régimen del empleo público y la ley de sueldos mediante la negociación colectiva. Además, el gobierno provincial utilizó -dentro de un contexto de emergencia financiera establecida por la Ley N°8833- el art 24 de la Ley N° 6656 que determina que las tratativas salariales, o aquellas referidas a las condiciones económicas de la prestación laboral, deberán sujetarse a la Ley de Presupuesto y a las pautas que establece. También recurrió al fallo "Morici" de la Corte Suprema de la Provincia que sostiene que el Poder Ejecutivo está facultado a dictar

resoluciones que adecuen las remuneraciones previstas a las circunstancias de la economía provincial.

Asimismo, posee el recurso humano debido a que dentro de la administración cuentan con personal con nociones técnicas de políticas públicas y con manejo del lenguaje específico de cada sector. Además, el gobierno tiene la posibilidad de impulsar programas de formación que mejore el conocimiento de su recurso humano.

Por otra parte, tiene el recurso económico ya que posee los medios financieros, otorgados a través de la Ley de Presupuesto N° 8838 del año 2016. Sumado a esto, hay que tener en cuenta que, en el contexto de esta política, el gobierno actúa como Estado empleador, por lo que es quien regula las liquidaciones de los salarios.

Por ser un actor que maneja grandes niveles de información, y por poseer acceso a diversos espacios institucionales a los que otras organizaciones no pueden acceder sin autorización estatal, el gobierno es un actor que posee conocimientos políticos, económicos y sociales.

Posee el recurso patrimonial debido a que cuenta con la totalidad de la infraestructura estatal, y además, la capacidad de administrar y limitar el uso de dicho patrimonio. Sin embargo, este recurso patrimonial no se limita a las infraestructuras o equipo material, sino que también hace referencia a los instrumentos de comunicación externa como teléfonos, correos, páginas institucionales, redes de difusión, etc. de los que el gobierno hizo uso. Esto no es un elemento menor si se tiene en cuenta que se trata de instrumentos de tipo persuasivo que permiten comunicar la visión del gobierno al resto de la sociedad.

Posee el recurso de mayoría debido a que el gobierno provincial logró el apoyo político necesario de parte del Congreso, tanto al momento de su aprobación como en su ampliación. Además, el reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia sobre la constitucionalidad del ítem aula, le otorgó mayor legitimidad a la decisión del gobierno.

Por último, tiene el recurso de violencia, ya que por ser el actor gubernamental posee el monopolio del uso legítimo de las fuerzas de seguridad. Según las declaraciones de actores involucrados, podemos observar el uso de este recurso durante la aprobación del ítem aula a través de la presencia de las fuerzas de seguridad del Estado en la Legislatura.

En segundo lugar, dentro de los actores gubernamentales, se encuentra el Poder Legislativo, el cual sólo cuenta, según lo observado en la matriz, con el recurso jurídico. Esto no significa que sea el único recurso del Poder Legislativo como actor, sino que, en el contexto del ítem aula, sólo utilizó sus facultades jurídicas. Es decir, hizo uso de su atribución constitucional para refrendar o rechazar los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo en dos ocasiones; primero el día 14 de marzo de 2016, cuando se aprueba el decreto 228 que establecía el ítem aula, y luego el 11 de agosto del mismo año cuando ratifica el decreto 989 de ampliación del ítem.

Al igual que el Poder Legislativo, el Poder Judicial cuenta con el recurso jurídico porque utilizó su facultad constitucional de emitir un dictamen acerca de la constitucionalidad del ítem aula. También se observa que posee el recurso cronológico, ya que aplazó en varias oportunidades la emisión del fallo, lo que permite concluir que cuenta con un horizonte temporal amplio.

Por último, identificamos que los actores sindicales poseen los recursos: humano, cognitivo, relacionales, de consenso y fuerza.

Poseen recursos humanos porque cuentan con personas calificadas para representar al sector del cual provienen, con nociones específicas del ámbito educativo, y capaces de involucrarse en la formulación de políticas públicas en educación. Por esto mismo poseen el recurso cognitivo, ya que por ser el actor que nuclea la organización de los trabajadores de la educación, tienen acceso a información sobre elementos técnicos, sociales y económicos que afectan la labor docente.

Observamos que los sindicatos poseen el recurso relacional, por un lado, porque para lograr su cometido de representar a los trabajadores es fundamental la capacidad de organización que puedan desarrollar, así como la creación de redes de interacción entre los trabajadores del sector, y con otros sindicatos. Además, hay que tener en cuenta que el Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación (SUTE) es el sindicato con mayor número de afiliados de la provincia y a su vez, pertenece a la Confederación de Trabajadores de la Educación (CETERA), quien concentra la más extensa cantidad de afiliados en el agregado nacional, lo que la convierte en la mayor organización sindical docente y una de las más grandes organizaciones gremiales de cualquier actividad.

Identificamos el recurso de confianza, principalmente, a partir de la capacidad de consenso entre los diferentes actores sindicales, incluyendo aquellos no relacionados con el ámbito educativo. Además, el apoyo que lograron de parte de diversos partidos políticos, como el Partido Justicialista y el Frente de Izquierda y de los Trabajadores, en conjunto con algunos sectores de la sociedad; reforzó la legitimidad del reclamo sindical.

Por último, el recurso violencia fue utilizado por los sindicatos a través de las movilizaciones realizadas en espacios públicos para manifestar el desacuerdo con la política pública en cuestión.

Como ya vimos, Acuña (2005) distingue entre recursos y capacidades, entendiendo a los primeros como distintos tipos de bienes, necesarios para generar capacidades, y a éstas como la habilidad de comportarse en función de alcanzar un objetivo. Es por esto que a continuación analizaremos las capacidades de los diferentes actores a partir de los recursos utilizados.

Como se observa en la matriz, el gobierno provincial detenta la capacidad organizacional, de representación, de salida de una situación considerada inconveniente y de negociación.

En primer lugar, entendemos que cuenta con la capacidad organizacional debido a que, como resaltamos en el punto anterior, cuenta con recursos económicos y humanos, así como procedimientos administrativos, suficientes para lograr la coordinación necesaria para implementar el ítem aula. Por otra parte, la capacidad de representación deriva del ejercicio de la autoridad gubernamental que posee legítimamente, así como de su habilidad de actuar con otros sectores del gobierno como el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Demostró su capacidad para salir de una situación considerada inconveniente para el gobierno, al utilizar sus facultades para finalizar la discusión paritaria mediante la emisión de un decreto. Por último, su capacidad de negociación proviene de su atribución de formar parte de las mesas paritarias con la finalidad última de generar acuerdos cooperativos.

El Poder Legislativo por su parte, cuenta con las capacidades de representación y de ideología. El de representación debido a que es un poder del Estado cuyos integrantes son electos democráticamente. Así mismo, la capacidad de actuar ideológicamente está relacionada con la habilidad de los diversos partidos políticos que componen la Legislatura de accionar conforme los intereses y valores que representan.

Finalmente, las capacidades identificadas de los actores sindicales son la organizacional, de representación, de actuar ideológicamente, y de negociación. Posee la capacidad organizacional debido a su habilidad de coordinar la acción de sus afiliados en función de implementar estrategias que le permitan influir en el proceso de formulación de una política pública. Además, su capacidad de representación se debe a que los sindicatos son organizaciones que nuclean el accionar y los reclamos de los trabajadores a los que representan; vale destacar que esta capacidad articulada con el resto determina su habilidad de movilización política. El hecho de que los sindicatos accionen en función de los intereses y valores de los gremios a los que representan, determina su capacidad de actuar ideológicamente.

Por último, su capacidad de negociación se encuentra determinada por su facultad de realizar intercambios cooperativos en función de influir en las políticas públicas que afectan a su sector.

Capítulo 4: Análisis del ciclo heurístico

4.1. Introducción

Existen diversas teorías sobre el análisis del proceso de políticas públicas, entre ellas destaca el modelo heurístico por etapas, ya que permite desagregar analíticamente en fases el ciclo de políticas públicas para poder abordar su estudio. Algunas de las ventajas de este modelo es que permite tener en cuenta la existencia de círculos de retroalimentación durante todo el proceso. Además, posibilita identificar en cada etapa los retos y actores relevantes, lo que reduce la complejidad de los métodos de análisis.

Sin embargo, Subirats (2008) comenta que esta perspectiva cíclica debe ser considerada como un marco de referencia general y no como un esquema rígido, por lo que resulta necesario complementarlo con un análisis transversal y profundo centrado en los actores, sus recursos y el marco institucional dentro del cual tienen lugar sus interacciones. Es por esto que en el presente capítulo nos avocaremos al análisis del ciclo heurístico del ítem aula poniendo especial énfasis en este conjunto de relaciones.

Para desarrollar dicho análisis hemos identificado para cada etapa una serie de herramientas. En primer lugar, para la inclusión en la agenda realizamos un rastreo bibliográfico de material periodístico, luego en la formulación utilizamos las actas del proceso paritario, durante la implementación pusimos especial atención en el decreto ampliatorio 998/16 y en el estudio de un caso testigo a través de sus bonos de sueldo, finalmente para la evaluación nos basamos en datos estadísticos publicados por la Dirección General de Escuelas en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

4.2. Incorporación a la agenda

Como vimos en el Capítulo 1, al abordar teóricamente el ciclo heurístico, la incorporación a la agenda constituye la primera etapa, e incluye a su vez la definición del problema.

Según la perspectiva constructivista, la clasificación social y política de un problema es una construcción colectiva, es decir, que los problemas no existen sino que son definidos subjetiva e interesadamente por individuos y grupos involucrados. Esto implica considerar sus intereses, recursos y capacidades.

Lo característico y relevante de esta fase es la determinación de la solución a tomar, ya que el problema no es algo neutral y por ende la respuesta al mismo dependerá de cómo se lo considere: consideraciones distintas sobre una misma situación, implicarán soluciones distintas.

Ruiz y Ortega (2005), explican el carácter político que predomina en esta fase: por un lado, la identificación de los actores y la reconstrucción de sus visiones del problema implica definir a quién se tiene en cuenta y de qué manera.

Es por esto que en este apartado observaremos, en primer lugar, la definición del problema que da lugar a que se adopte una medida como el ítem aula, teniendo en cuenta tanto la visión del gobierno provincial como la de los principales actores sindicales intervinientes. De esta manera, veremos las diferencias en sus concepciones sobre el problema, y por ende las distintas alternativas para abordarlo.

Luego, analizaremos el proceso de incorporación de la problemática a la agenda política a través del análisis de las portadas, durante los meses de febrero, marzo y abril, de los dos diarios provinciales de mayor tiraje, Los Andes y Uno. De esta manera se pudo observar la mediatización del tema y la prioridad que fue adquiriendo en el transcurso de estos meses, así como la preponderancia de una postura frente a la otra a lo largo de este proceso.

4.2.1. Definición de la problemática

Desde el gobierno provincial la problemática identificada se encuentra referida al desmedido pedido de licencias, entendiendo como causa principal el abuso por parte del gremio docente. En esta línea, en diversas notas periodísticas el gobernador Alfredo Cornejo expresó que el ítem aula tiene como finalidad última la disminución del ausentismo a fin de que puedan cumplirse la totalidad de los 180 días de clase, y de esta manera lograr continuidad pedagógica entre los docentes y estudiantes, mejorando así la calidad educativa. Es decir, el grupo- objetivo identificado por el Ejecutivo es el gremio docente, ya que representan al conjunto de actores cuyo comportamiento ha sido definido políticamente como la causa indirecta del problema; mientras que los beneficiarios finales, según lo descrito por el gobierno, serían los estudiantes y alumnos, ya que pretende mejorarse su situación.

Asimismo, el análisis realizado por la Dirección General de Escuelas, según lo expuesto en el decreto 228/16, muestra la compleja situación administrativa y sanitaria en la que se encontraba la educación mendocina.

El siguiente cuadro, construido en base a datos aportados por la Dirección General de Escuelas, muestra el incremento en el uso de licencias por enfermedad o accidente, en nivel inicial, básico y secundario; durante los segundos trimestres entre los años 2010 y 2015.

Uso de licencia por enfermedad o accidente en inicial, básica y secundaria durante los segundos trimestres					
2do trimestre 2010	2do trimestre 2011	2do trimestre 2012	2do trimestre 2013	2do trimestre 2014	2do trimestre 2015
397.527	423.096	460.469	398.198	405.758	458.265

Cuadro 1: Uso de licencia por enfermedad o accidente en inicial, básica y secundaria durante los segundos trimestres. Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por la D.G.E.

Paralelamente, el diagnóstico construido por el Ejecutivo apunta a que proliferaron los cargos docentes alejados del aula, ejerciendo funciones ajenas al proceso de enseñanza. Según datos otorgados por la Dirección General de Escuelas, en el año 2016 la Planta Funcional tenía registrado el otorgamiento de 3.049 cambios de funciones por medio de actos administrativos, sin que se registrara no obstante, en qué lugar desarrollaba la tarea, si el docente seguía en actividad o estaba jubilado, si estaban prestando servicios en una escuela o en la administración central. A su vez, la oficina de Salud Laboral de la repartición escolar, también llevaba un registro, según el cual, a diferencia del anterior, los docentes en cambio de funciones eran 4.153, advirtiendo incluso, que el agente podría estar en dicha situación sin que se haya dictado decisión administrativa que así lo dispusiera. Por último, con la implementación de las planillas online de sueldos, se hizo un barrido que arrojó un grupo de agentes en cambio de funciones que no estaban registrados ni en la lista de Planta Funcional ni en Salud Laboral, por un total de 478 agentes.

Para el gobierno, el alto nivel de licencias docentes genera la necesidad de controlar el ausentismo, con la finalidad de alcanzar las metas de mejor calidad en el servicio que debe cumplir la gestión a cargo del Estado. Además, teniendo en cuenta el contexto de emergencia administrativa, fiscal y financiera establecida en la Ley N° 8833, y el diagnóstico

de la cantidad de suplencias necesarias debido al uso de licencias, el Ejecutivo considera que representa un gasto desmedido.

En consonancia con esta postura, referentes pertenecientes a la Unión Cívica Radical presentaron un estado de la situación de la educación en Mendoza. Del mismo se obtiene que de un aporte de 100 chicos que ingresan a primer grado, sólo egresan de quinto año 31 alumnos; que en el nivel primario de Mendoza, los índices de repitencia y de abandono escolar, son mayores que la media nacional; que hay alumnos que tienen hasta cuatro o más maestras por año, debido a repetidas licencias. Respecto a la situación en el nivel secundario, del 100% de los ingresantes sólo el 50% finaliza sus estudios, y que de ese 50%, únicamente la mitad maneja las herramientas necesarias para poder insertarse en el mundo laboral o comenzar una carrera de nivel superior.

Por último, en cuanto al nivel universitario, expuso que sólo egresa el 3% de los ingresantes en las universidades públicas mientras que en las universidades privadas este porcentaje aumenta.

En este contexto, siguiendo lo planteado por la gestión actual en el decreto 228/16, es importante:

Reconocer e incentivar al docente que de manera diaria y constante ya sea dando clases, formando parte del equipo directivo o en otra función del escalafón docente para la que concursó y para la que fue designado, impulsa a que nuestros alumnos puedan recibir en forma ininterrumpida la educación que el Estado está obligado a prestar y que en última instancia da sentido al propio sistema educativo (p. 2).

La visión del gobierno sobre esta problemática fue fuertemente discutida por los actores sindicales, quienes proponen un análisis diferente de las causas y una manera distinta de definir el problema.

Adrián Mateluna aclara, según lo expresado en la entrevista, que el ausentismo docente es un tema de discusión de larga data, sin embargo considera que es necesario realizar un análisis más profundo de sus causas. Cree que debería tener en cuenta la particularidad del sector docente en cuanto a que el 80% de sus trabajadores/as son mujeres a las que históricamente fue impuesto un “rol social” respecto a las tareas del hogar y de cuidados.

La ex prosecretaria de Salud Laboral del SUTE, Amalia Abucet, entiende que es una realidad el ausentismo docente, pero que el ítem aula no soluciona la problemática. Considera que el gobierno debería enfocarse en la empresa de control de inasistencias, ya

que desde allí se pueden controlar a los médicos que otorgan licencias y las pruebas que avalan las mismas.

En consonancia con esta idea Sebastián Henríquez, el actual secretario general de SUTE, opina que el ítem aula “no podría solucionar los problemas reales porque no parte de las causas reales, sino de la presunción de que el docente abusa de las licencia”, sin tener en cuenta las condiciones de trabajo que generan “enfermedades físicas y mentales inevitables por la sobrecarga horaria, el stress, etc.”.

Hablar de pedido de licencias abusivo, explica Henríquez, implica poner en duda todo el sistema de auditoría y control del propio Estado, el cual incluye una empresa privada de control de ausentismo y una junta médica del gobierno obligatorios, por lo que cree que es allí donde debería apuntarse una política pública de control de ausentismo.

Finalmente, en esta línea, María Luisa Nasif, de SADOP, apunta a que la problemática de las licencias docentes está estrechamente relacionada con la “burocracia médica y corporativa de Salud Laboral”, ya que ralentiza los procesos de control y altas de licencias. Por esto, entiende también que el ítem aula “no ataca la verdadera causa del ausentismo, si no que termina castigando a los que podían ausentarse”

4.2.2. Proceso de incorporación a la agenda

Siguiendo a Subirats (2008) vimos que este proceso puede ser entendido como una lucha de poder, donde el objetivo central es el establecimiento de un primer supuesto causal, que vendrá a preestructurar la futura intervención pública.

En el punto anterior pudimos observar que, sobre la misma problemática- el ausentismo docente- los actores intervinientes identificaron diferentes causas, y estas diferentes interpretaciones configuran soluciones distintas.

En este apartado profundizaremos sobre esta lucha de poder entre los dos actores principales, gobierno provincial y SUTE, en la búsqueda de establecer su hipótesis causal del problema.

Como vimos en el primer capítulo, existen diferentes tipos de agenda, así como también diferentes modelos que explican el paso de un tema de una agenda a otra. En el caso analizado, observamos que la necesidad de abordar la problemática surgió de parte del

gobierno, es decir, nace en la agenda institucional configurando una relación denominada, según Ruiz y Ortega (2005), “de iniciativa interna”.

Esto se ve reflejado en el hecho de que, si bien el ausentismo docente no es una problemática identificada recientemente, es el gobierno provincial de Alfredo Cornejo quien decide considerarlo como un problema susceptible de atendibilidad y aceptabilidad por parte de la gestión.

Asimismo, por medio de las diferentes definiciones del problema que sostienen los dos actores más importantes, puede observarse que el proceso de formación de agenda se caracterizó por ser tenso. En este contexto, también es necesario destacar el rol de la agenda mediática por ser, según Dorantes (2008), la arena política que refleja la disputa entre estos actores y el espacio donde se escenifica la batalla por el acceso de un asunto a la agenda gubernamental.

Por otra parte, siguiendo a Subirats (2008), la mediatización es un proceso particular de inclusión en la agenda de un problema, donde los medios de comunicación al poner el foco en un acontecimiento social específico influyen directamente sobre la opinión pública. Esto incita a los actores públicos, así como a los partidos, para tratar de reapropiarse de esos temas de discusión actuales y propiciar un debate político que les permita hacer valer sus ideas y programas políticos y, consecuentemente, presentarse con un perfil propio ante los ciudadanos más directamente implicados y ante el electorado en general. Por esto es de suma importancia observar cómo abordan los medios una problemática para entender cómo se instala en una sociedad y termina configurando una política pública.

4.2.2.1. Análisis de la cobertura mediática

En el presente apartado analizaremos la frecuencia y prominencia de la temática en la cobertura mediática, a través del estudio de las portadas de los diarios Los Andes y UNO, por ser aquellos de mayor tiraje a nivel provincial, durante los meses de febrero, marzo y abril del 2016. La selección de estos meses corresponde a que en marzo del 2016 se emitió el decreto 228 que establece el ítem aula, por lo que nos pareció pertinente analizar la mediatización que alcanzó la temática antes, durante y después de la decisión del gobierno provincial. Además, es importante aclarar que la construcción de los siguientes porcentajes se realizará teniendo en cuenta la relación entre la cantidad de portadas con artículos acerca de la temática sobre el total de portadas al mes.

El gráfico 4 presenta el porcentaje de notas en portadas del diario UNO referidas a la problemática analizada durante los tres meses seleccionados. Observamos que, durante los primeros dos meses el porcentaje es alto; dentro de una pluralidad de temas, la problemática identificada, apareció en un 34% en febrero y un 39% en marzo. Sin embargo, en el mes de abril es notable la disminución de artículos sobre la temática en las portadas, siendo de sólo un 6%.

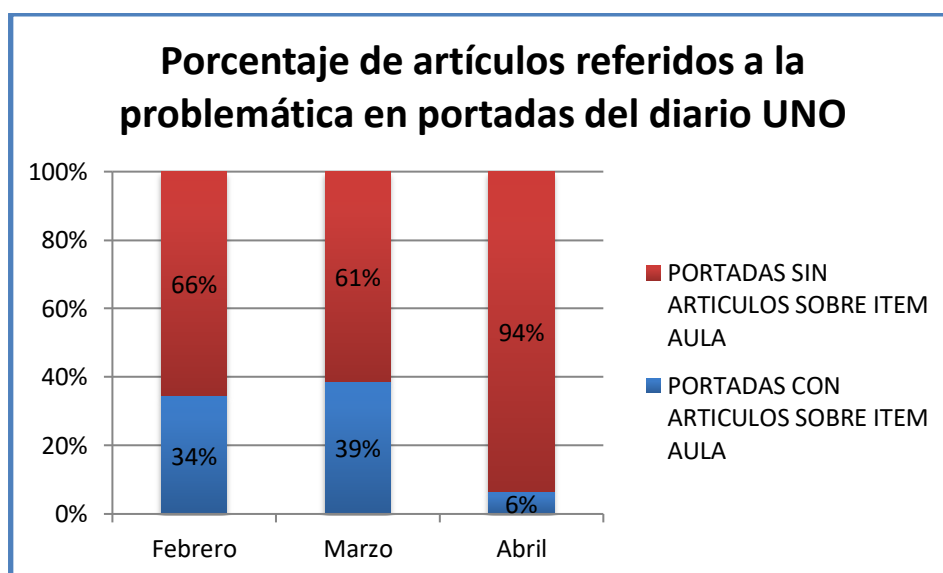


Gráfico 4: Artículos referidos a la problemática en portadas de diario UNO. Fuente: Elaboración propia.

Así mismo, en el diario Los Andes (gráfico 5), la frecuencia con que apareció la problemática muestra niveles altos durante febrero y marzo, siendo un 34% y 29% respectivamente. En marzo se observa el mismo descenso en la cantidad de notas en portadas sobre la temática, pasando de aparecer en 10 portadas de 29 en febrero y 9 de 31 en marzo a figurar sólo 3 de 31 tapas en abril.

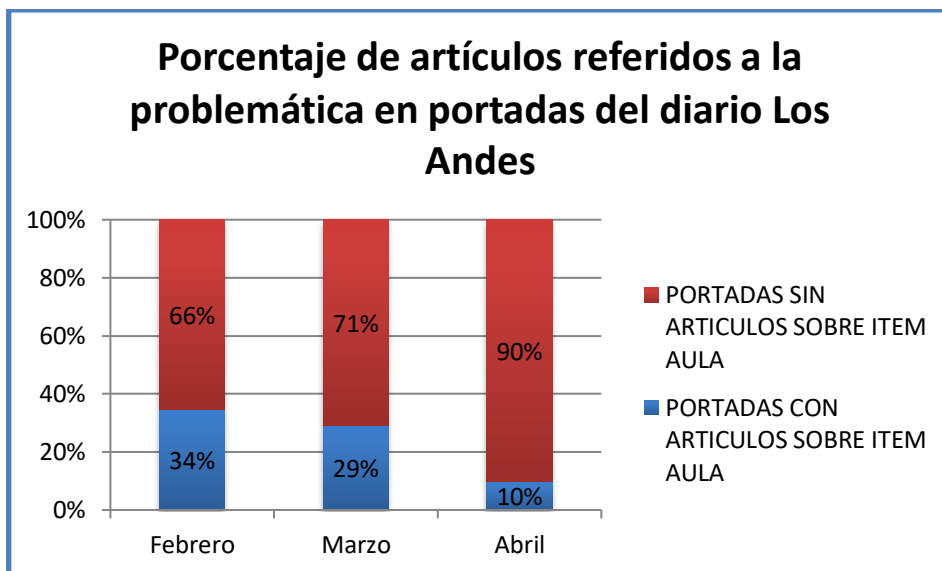


Gráfico 5: Artículos referidos a la problemática en portadas de diario Los Andes. Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, la notable mediatización que adquiere la temática durante los primeros dos meses, que alcanza un 34% en ambos meses, muestra la lucha por establecer la definición del problema. Consideramos que la fuerte caída en abril de la asiduidad con que se trataba el tema, llegando al 8%, se debe a que la medida ya fue implementada, a través del decreto 228/16, y también validada a través de la legislatura, por lo que disminuye la disputa por establecer la primera hipótesis causal (gráfico 6).

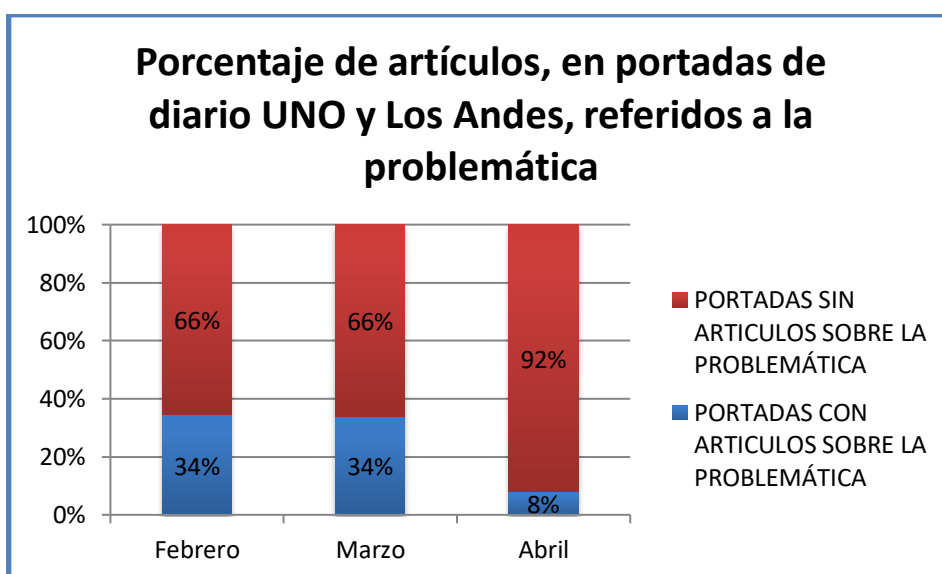


Gráfico 6: Artículos en portadas referidos a la problemática. Fuente: Elaboración propia.

Paralelamente, una vez recabados los datos obtenidos a través de las portadas, notamos que dentro de los artículos existían diversos temas al momento de hablar de la problemática. Por ello identificamos 5 categorías principales a través de las cuales se estructura el abordaje de la temática: calidad educativa/ítem como estímulo, tensión entre sindicato y gobierno, discusión en Senado, discusión en Diputados, y emergencia financiera en Mendoza.

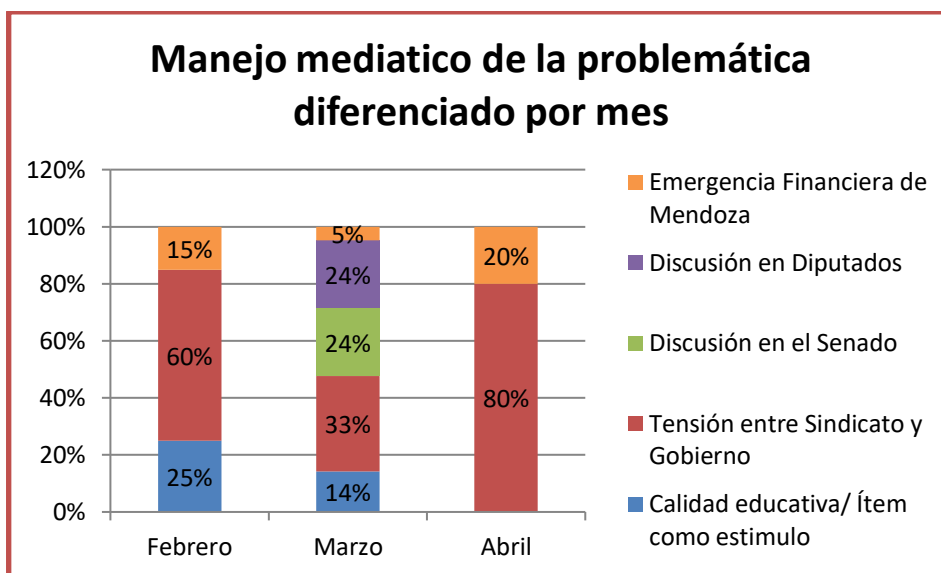


Gráfico 7: Principales categorías sobre las cuales se aborda la problemática. Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 7 se observa que durante el mes de febrero todos los artículos en portada hacían foco principalmente en la tensión entre sindicatos y el gobierno provincial. Vale aclarar que febrero es el mes en que comenzó la mesa paritaria, instancia que de por sí genera tensiones y expectativas, no obstante las negociaciones de ese año fueron, según los actores sindicales entrevistados, especialmente tensas debido a la poca predisposición del gobierno provincial a consensuar sobre la temática. A nuestro entender, esto también refleja la lucha entre estos dos actores claves por imponer su definición del problema.

Durante marzo observamos que, además de la tensión entre sindicatos y gobierno provincial, el tema que más relevancia adquirió fue la discusión en Diputados y en Senadores. Esto se debe a que durante ese mes se debatió en la Legislatura la aprobación o rechazo del decreto 228/16, esta etapa fue de suma importancia porque definió la legitimidad y continuidad del ítem aula en Mendoza.

Finalmente, en el mes de abril vuelve a predominar la tensión entre los dos actores, debido al establecimiento unilateral por el gobierno provincial de su definición del problema, así como también de su respectiva solución: el ítem aula. En este contexto, los actores sindicales continúan manteniendo su visión sobre la problemática, y por ende siguen sin considerar el ítem aula como una solución viable.

En consecuencia, ponen en discusión la legitimidad del ítem aula, lo que se traduce en acciones como movilizaciones y en el pedido de inconstitucionalidad del decreto 228/16 ante la Suprema Corte de Justicia, lo que significa que el sindicato continúa disputando el poder establecer su hipótesis causal como legítima.

Teniendo en cuenta las cinco categorías identificadas en ambos diarios durante el trimestre seleccionado, construimos el siguiente gráfico al fin de observar cuál de ellas predomina.

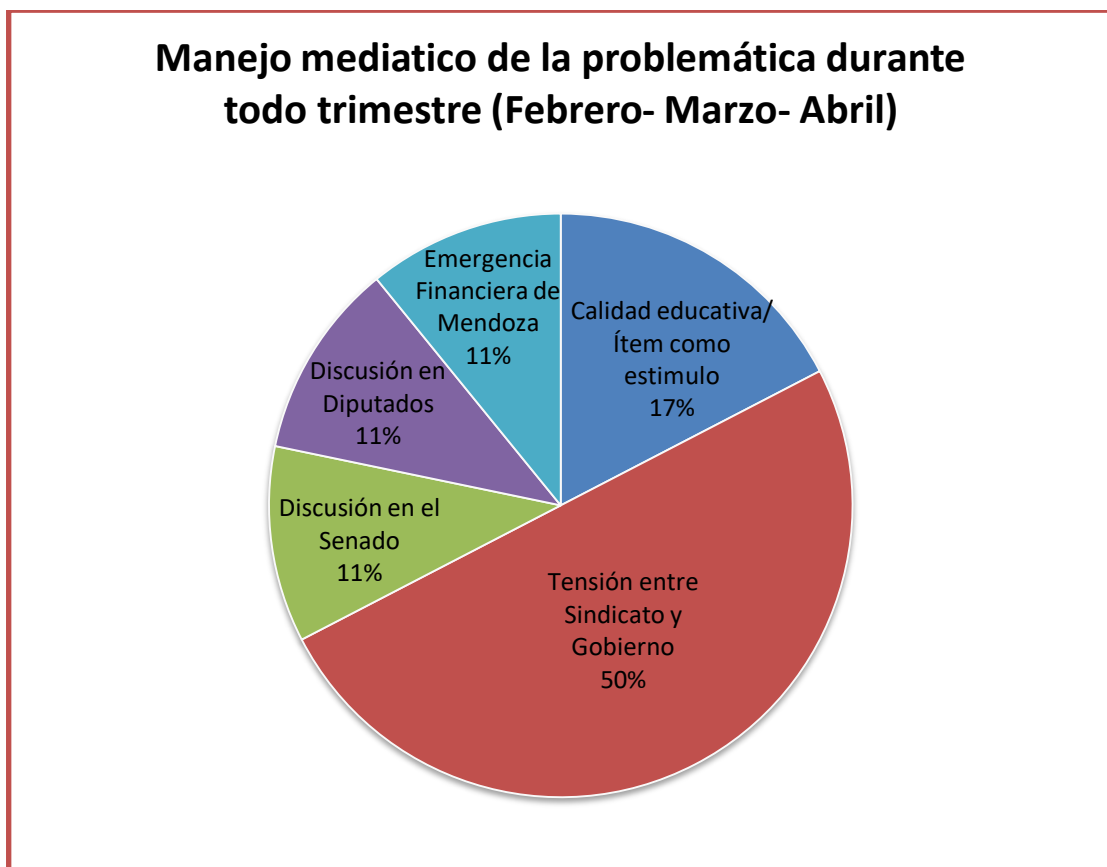


Gráfico 8: Categorías en portadas sobre las cuales se aborda la problemática. Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, los artículos periodísticos de portadas hacían referencia principalmente a la tensión entre el sindicato y el gobierno provincial, lo que demuestra que el proceso de definición y discusión de la problemática, y la aprobación del ítem aula, se caracterizó por su conflictividad. En esta línea, consideramos que el hecho de que el segundo tema más tratado haya sido “calidad educativa/ ítem aula como incentivo”, también responde a la disputa por establecer una cosmovisión sobre la problemática.

4.3. Formulación

Esta etapa corresponde al aspecto más operacional vinculada a la decisión tomada, ya que durante la formulación se fijan competencias, responsabilidades, y cómo se implementará la política pública.

Asimismo, es importante destacar que durante este proceso interactúan una multiplicidad de actores, por esto, según Scatarcsini (2011), esta etapa puede entenderse como un proceso de negociaciones e intercambios. Esto lleva a reconocer la importancia de lo político en el proceso de formulación de políticas públicas, el cual se caracteriza por ser sumamente complejo.

La cooperación durante esta fase es de suma importancia, ya que, la capacidad de los actores políticos para alcanzar y hacer cumplir acuerdos, conducirá a políticas públicas más efectivas, más sostenibles y más flexibles frente a cambios en las condiciones económicas o sociales.

A fin de observar cómo se dió el proceso de formulación de la política pública, analizaremos las actas paritarias que enmarcaron el proceso de negociación previo al dictamen del decreto 228/16 que establecía el ítem aula, poniendo fin a la paritaria. Asimismo, utilizaremos las entrevistas realizadas y material periodístico con el objeto de conocer cómo se formuló, y reformuló, el ítem aula en base a las relaciones de cooperación entre los actores.

4.3.1. Descripción del proceso de formulación

El día 05 de febrero de 2016 se llevó a cabo la primera reunión en el marco de la mesa paritaria entre el ejecutivo provincial y el Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación. Durante la misma se dejó asentado en actas que, dentro de la multiplicidad de reclamos propios de una instancia paritaria, en materia de ausentismo docente el sindicato no se

oponía al control de parte del ejecutivo pero consideraba que no debía confundirse licencias con ausentismo docente, y que el foco tendría que estar en salud laboral. Por ello propusieron un esquema de seguimiento de salud laboral con un equipo permanente de control que actúe con rapidez y conste de profesionales de la salud dedicados exclusivamente a esta tarea con protocolos de prevención y seguimiento claros y estrictos.

En esta primera reunión el ejecutivo se limitó a informar acerca de la situación económica comprometida de la provincia y no realizó ninguna propuesta salarial, comprometiéndose a llevarla en la siguiente reunión, siempre expresando sus ánimos de garantizar la calidad educativa. En cuanto a la posibilidad de que el sindicato realizara un paro, los primeros días del ciclo lectivo, aclararon que “día no trabajado, día no pagado” acorde a la legislación vigente.

En la segunda reunión, realizada el 15 de febrero de 2016, el gobierno presentó la primera propuesta, compuesta por un incremento salarial más un “adicional-aula”, que más tarde sería llamado ítem aula. En un primer momento, esta medida significaba un adicional no bonificable ni remunerativo del 10% sobre el básico, estado docente, antigüedad y zona, con un tope de \$1300 para docentes con cargo y de \$2600 para docentes con horas cátedra. Dicha propuesta se respaldaba en el compromiso de no prometer incrementos que luego no pudieran cumplirse.

El sindicato rechazó inmediatamente este ofrecimiento, por un lado por considerar insuficiente el incremento salarial, pero sobre todo porque consideraba que este adicional iba en contra de licencias por enfermedad, embarazo, cuidado de familiares y otras. Además entendía que establecía pagos en negro y privaba al trabajador de contraprestaciones a las que tiene derecho por ley y por convenio colectivo de trabajo.

Ante el reclamo de la organización sindical, el ejecutivo presentó una segunda propuesta que transformó el ítem en remunerativo, e incluyó las licencias ordinarias, por maternidad, por motivos de accidente o enfermedad profesional debidamente certificado por ART. Siempre remarcando que su objetivo era incentivar al docente que cumple tareas frente al aula.

Sin embargo, el SUTE objetó que el ítem debería extenderse a las licencias por art. 50 y 40, porque de otra manera el ítem iría en contra de los derechos de los trabajadores y configuraría una especie de “doble presentismo”. En esta línea, Amalia Abucet comentó, en

la entrevista realizada, que el bono docente ya tiene un ítem por presentismo, que se descuenta en casos de que la falta sea injustificada, por lo que el ítem aula busca impactar sobre las licencias justificadas.

Asimismo, el sindicato volvió a remarcar que para controlar el ausentismo docente, se debería controlar el sistema de salud laboral y acelerar sus procesos, dejando aclarado que salud laboral no estaba funcionando. Análogamente, la secretaria adjunta de SADOP, María Luisa Nasif, al ser entrevistada expresó que salud laboral es una “corporación médica lenta y poco eficaz”, por lo que considera relevante centrarse en ella al momento de discutir sobre ausentismo docente. Abucet agrega que, si el gobierno considera que el pedido de licencias es abusivo, debería principalmente cuestionar a la empresa de control de inasistencias y a quienes las otorgan.

Lo mismo comprende el actual secretario general del SUTE, que ante estos dichos de parte del gobierno, cree que entonces debería ponerse en duda todo el sistema de auditoría y control del propio Estado.

Es por todo lo expuesto que el sindicato continuó firme en su decisión de declinar la propuesta, denunciando la discriminación que advertían se efectuaba entre trabajadores sanos y enfermos.

El tercer ofrecimiento del gobierno dispuso que, además de los casos ya nombrados, percibirían el ítem aula aquellos docentes que registraran hasta tres inasistencias por mes, no acumulables en el año, siempre que hayan sido justificadas. Consideró además que esta propuesta era el máximo esfuerzo que podía realizar la provincia en el marco de la emergencia económica y fiscal.

Sin embargo, luego de haber realizado un Plenario Provincial para consultar a los docentes, el sindicato rechazó el ítem aula por considerarlo extorsivo, discriminatorio y contrario a todos los derechos adquiridos de los trabajadores, y exigió al gobierno que presentara una propuesta que no contenga este adicional.

Ya en esta instancia comienza a vislumbrarse la posibilidad de dar por terminada la paritaria sin llegar a un acuerdo. Por un lado, el gobierno consideró que el sindicato rechazó en su totalidad la mejor propuesta que el ejecutivo podía ofrecer. Por su parte, el sindicato reafirmó su compromiso con continuar en la mesa paritaria, pero consideró que el hecho de

que no estuviesen dispuestos a presentar un ofrecimiento sin el ítem aula, reflejaba la falta de predisposición del gobierno a continuar negociando.

Finalmente, luego de las movilizaciones realizadas por los actores sindicales en contra del ítem, se llevó a cabo la última reunión paritaria antes de la emisión del decreto 228/16. Durante la misma el gobierno reafirmó que, en el contexto económico de Mendoza, no podía ofrecer una propuesta superadora, y lamentó que el sindicato haya realizado medidas de fuerza cuando aún se encontraban en el proceso de negociación.

El sindicato respondió que era muestra de su buena voluntad el hecho de continuar negociando por más de un mes cuando el gobierno se negaba a quitar el ítem aula. Además, denunciaron que existió una persecución por parte del ejecutivo a aquellos docentes que, en uso de sus facultades constitucionales, realizaron el paro.

Específicamente, en lo referido al ítem aula reiteraron que es distorsivo de la escala salarial, ya que a mayor antigüedad y jerarquía los porcentajes iban reduciéndose, y que no era una propuesta bonificable por no impactar en la estructura salarial, por lo que insistieron en considerarla “en negro”.

Al no lograr un acuerdo, el gobierno provincial dió por cerrada la paritaria salarial, y unos días después, el 14 de marzo de 2016, emitió el decreto 228/16, que incorporaba a la última propuesta un tope de hasta diez inasistencias en el año, no acumulables, siempre que las mismas hayan sido justificadas acorde a la normativa vigente.

Para resumir, en el siguiente cuadro (Cuadro n°2) podemos observar la evolución del adicional desde la propuesta inicial hasta la emisión del decreto 228/16.

Evolución de la propuesta en torno al ítem aula			
15 de febrero de 2016	17 de febrero de 2016	22 de febrero de 2016	Decreto 228: 14 de Marzo de 2016
<ul style="list-style-type: none"> • Tope de \$1300 para docentes con cargo y de \$2600 para docentes con horas cátedra. • No remunerativo • No bonificable • 10% sobre el básico, estado docente, antigüedad y zona. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se quitó el tope • Se incluyó las licencias ordinarias, por maternidad, por motivos de accidente o enfermedad. • Se transformó el ítem en remunerativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se estableció un límite de tres inasistencias justificadas por mes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificó el límite de inasistencias justificadas a 3 al mes o 10 al año, siendo éstas no acumulables.

Cuadro 2: Evolución de la propuesta en torno al ítem aula. Fuente: Elaboración propia.

Así pues, el ítem aula queda configurado como un adicional remunerativo, esto significa que se encuentra sujeto a aportes y contribuciones previsionales, asistenciales y gremiales y se considera para el cálculo del aguinaldo; y no bonificable, no está incluido en el básico por lo que no afecta a los adicionales particulares como, por ejemplo, antigüedad y zona. El mismo se calcula en base al 10% sobre el básico, estado docente, antigüedad y zona, e incluye dentro de los docentes que lo percibirán aquellos que se encuentren con licencias ordinaria, por maternidad, por motivo de accidente o enfermedad profesional avaladas por la ART, y aquellos que registren hasta 3 inasistencias al mes o 10 al año, siendo éstas no acumulables.

No obstante, luego del decreto, el día 22 de marzo de 2016, las partes se reunieron nuevamente en una mesa de diálogo en la que el sindicato planteó que comprendía la preocupación del ejecutivo por el ausentismo docente pero que continuaba considerando que el ítem aula no era la solución a la problemática, por lo que presentó un documento sobre las causas del ausentismo con el objetivo de encontrar alternativas para abordarlo. Aclaró que se encontraba dispuesto a seguir debatiendo, pero no a dejar que se endilgue a los docentes la merma en calidad educativa, cuando, a su entender, corresponde a la falta de políticas públicas.

Ante esto el gobierno contestó que “independientemente de las causas del ausentismo docente, el ejecutivo debe ocuparse del hecho educativo y la prestación del servicio”, y ratificó la postura presentada en el decreto 228, haciendo alusión a que ya contaba con media sanción en la Cámara de Senadores. De esta manera, se dio por finalizada definitivamente la negociación entre el SUTE y el gobierno provincial.

En conclusión, según lo observado, la falta de coordinación y acuerdo que caracterizó esta etapa, demuestra la carencia de cooperación y consenso entre los actores involucrados. La tensión entre el SUTE y el Ejecutivo puede verse reflejada en las entrevistas realizadas a miembros sindicales, quienes coinciden en resaltar la falta de diálogo durante esta fase. En ellas, Adrián Mateluna sostiene que “el gobierno jamás abrió un espacio democrático a la discusión ni ofreció alternativas al ítem aula”. En consonancia, Amalia Abucet agrega que el ítem venía en un “paquete” que el gobierno no estaba dispuesta a negociar con el sindicato. El otro entrevistado por el SUTE fue Sebastián Henríquez, quien considera que la relación que caracterizó esta etapa fue de “enfrentamiento”. Por SADOP, María Luisa Nasif expresa que tampoco fueron consultados y reitera la falta de ánimos para dialogar por parte del gobierno provincial.

4.4. Implementación

Como vimos en el primer capítulo, Subirats (2008) considera esta etapa como una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse. Además, en ella se pueden observar diversos mecanismos de filtro como la no ejecución, la aplicación selectiva de medidas, etc.

Por ello, el objeto de este apartado consiste en conocer las diversas realidades a las que debió enfrentar la medida analizada, así como también los diferentes filtros y cambios que atravesó. A fin de lograrlo realizaremos un análisis comparativo entre el diseño inicial del ítem aula y su efectiva aplicación para conocer las situaciones en las que se realizan los descuentos.

Además, observaremos cuáles fueron los obstáculos que generaron la necesidad de ampliar el ítem aula a través de un nuevo decreto. Paralelamente, consultamos a miembros sindicales durante las entrevistas, para conocer si se realizan correctamente las liquidaciones del adicional o si existen reclamos de parte del gremio docente.

Cabe aclarar que nos enfrentamos con la dificultad de conocer la postura de la administración gubernamental respecto a esta temática debido a la imposibilidad de coordinar una entrevista, por lo que sólo se expondrá la visión de los sindicatos docentes.

4.4.1. Puesta en práctica del ítem aula

En primera instancia, como vimos en el apartado de formulación de la política pública, el ítem aula lo perciben aquellos/as docentes que se encuentren cumpliendo funciones frente a alumnos, además se incluyen aquellos que se encuentren con licencias ordinaria, por maternidad, por motivo de accidente o enfermedad profesional avaladas por la ART, y aquellos que registren hasta 3 inasistencias al mes o 10 al año, siendo éstas no acumulables.

Vale destacar que el decreto no aclara el periodo por el cual se perderá el cobro del adicional. En la práctica, observamos que un docente sólo puede faltar hasta tres veces en un mes para recibir el adicional, no obstante, aquellos que faltan en un mes menos de tres veces, pero que en los siguientes meses acumulan diez inasistencias, el ítem se les descuenta por el resto del año lectivo. Es decir, por ejemplo, que si un docente falta cuatro días en el mes de junio, se le descontará el adicional únicamente por ese mes, sin embargo, si un docente falta menos de tres veces en reiterados meses, al cumplir las 10 inasistencias, pierde el ítem aula no sólo por ese mes, sino por el resto del año.

En este sentido, Mario Adaro declara, en el fallo acerca de la constitucionalidad del adicional, que el tope máximo de 10 inasistencias justificadas al año “carece de sustento y se opone a las razones tenidas en miras por el Gobierno al momento de establecer el ítem en análisis”. El juez de la Corte entiende que el objeto de “incentivar y reconocer al docente que presta sus funciones de manera diaria en las escuelas; garantizando de manera regular el derecho a la educación” en el que se sustenta la creación del ítem no resulta idóneo, ya que el/la docente puede superar dicho límite en los tres primeros meses del ciclo lectivo y perder así el incentivo para la posterior asistencia el resto del año.

Por otro lado, una vez implementado el ítem aula comenzaron a surgir reclamos respecto a situaciones que no habían sido advertidas en la formulación de la política. En este sentido, Amalia Abucet, relató que al principio el sindicato recibió quejas sobre casos de enfermedades de largo tratamiento y terminales, así como situaciones de docentes en cambio de funciones, logrando más adelante que se reglamentara el pago del adicional en

dichas situaciones a través de una ampliación al decreto 228/16. Adrián Mateluna agrega que, si bien “las malas liquidaciones son un reclamo histórico”, existió un reclamo sectorial que fue el de los cambios de funciones por el amplio universo de docentes en estas condiciones, que según explica era de alrededor de 20 mil docentes.

Prueba de esto es la mediatización que alcanzaron algunos casos debido a su gravedad, como los de docentes con enfermedades terminales como cáncer que no recibían el ítem, siendo que se encontraban imposibilitados físicamente para ejercer frente al aula, o cambios de funciones que por presentar patologías irreversibles no se encuentran ante alumnos.

En este contexto, surge la necesidad de ampliar el adicional para incluir estas situaciones que no habían sido contempladas. Con este objeto el gobierno decide emitir el decreto ampliatorio N° 998, ratificado luego por la Ley N° 8899.

En primer lugar, a través de este decreto el gobierno justifica la no inclusión previa de docentes en cambio de funciones o misión especial alegando que no existía un diagnóstico fehaciente de la cantidad exacta de docentes en estas condiciones. Ante esto, decidió proceder a programar un sistema de evaluación para realizar una revisión a fin de determinar la renovación o no de la decisión administrativa, así como la confirmación o reasignación de destinos del cambio de funciones. El resultado del mismo arrojó que, en ese momento, existían 3.159 docentes en esta situación, de los cuales sólo 44 se encontraban en proceso de alta médica para retornar al aula.

A partir de esta revisión administrativa, el decreto establece que comenzarán a percibir el adicional, a pesar de no cumplir tareas frente al aula, aquellos/as docentes que se encuentren en cambio de funciones por razones de salud, aquellos/as que se encuentren con licencia por enfermedades terminales y/o que registren inasistencias relacionadas a dicha enfermedad. Finalmente, también incluye en la percepción del adicional a aquellas docentes que se encuentren de licencia por motivos de violencia de género, en los términos de las leyes N° 26485, 8226 y 8806.

Es pertinente destacar que los docentes que se encontraban en cambios de funciones y no habían recibido el adicional hasta la emisión del decreto, acompañaron sus reclamos con medidas judiciales. Así, a principios de abril del 2017 la Suprema Corte de Justicia dictaminó sobre la cautelar presentada por un grupo de docentes, que el gobierno debía pagarles de

manera retroactiva lo que les correspondía por el ítem aula no cobrado en los primeros meses de aplicación de ese adicional. (Los Andes, 2017 abril 02)

Sin embargo, en la implementación el ítem aula continúa presentando falencias. Una de ellas, respecto a la licencia por violencia de género, es que la provincia de Mendoza aún no cuenta con el decreto reglamentario de la adhesión a la ley nacional de protección integral de la mujer, es decir, no existe en la actualidad un protocolo a seguir por la administración frente a estos casos. Es por esto que, si una docente debe tomar una licencia por violencia de género, Adrián Mateluna explica que, si bien debería cobrarlo automáticamente, “la única manera que tiene para cobrarlo es ir a casa de gobierno, preguntar, y lograr dar con alguien que se conecte con alguien que le explique qué presentar y lo arreglan ahí”.

Otro reclamo no atendido es el de situaciones de riesgo o tragedia no contempladas como excepciones en el decreto ampliatorio, Sebastián Henríquez nombra dentro de estos casos el de mujeres embarazadas con riesgo de aborto. En esta línea, Mario Adaro nombra, en el fallo sobre la constitucionalidad del ítem aula, otras licencias que considera deberían ser tomadas en cuenta. Tal es el caso de la protección integral de la familia, ya que no incluye la licencia por la muerte de un cónyuge producida durante su proceso reproductivo cuando tenga hijos a cargo; las licencias por cuidado de un familiar por enfermedades terminales que requieran internación o cuidados especiales; licencia por fallecimiento padres, por nacimiento de un hijo, por matrimonio, por adopción, etc. Además, expresa que el convenio sobre la protección de la maternidad incluye no sólo la licencia por maternidad, sino también cualquier otra vinculada al estado de embarazo, desde la notificación de embarazo hasta ocho meses posteriores al parto, así como las licencias previstas por fertilización asistida. Sumado a esto, también destaca la importancia de incluir licencias como la de recepción y/o la donación de órganos.


Otro aspecto a destacar durante la implementación del ítem aula se refiere a las faltas por huelga. Desde la Dirección General de Escuelas (DGE) explicaron que el día de huelga se considera “falta no justificada”, lo que implica la pérdida del ítem Aula. (Mdzol, 2018 marzo 02). Según los actores sindicales, esto atenta contra el derecho de los trabajadores, ya que por un día de paro se descuenta el ítem aula, el día no trabajado y parte del presentismo, por lo que termina representando una gran pérdida en el salario. El juez Adaro consideró válido este reclamo al expresar en su voto que “los trabajadores de la educación encuentran un obstáculo mayor para la realización de la huelga”.


Finalmente, es importante destacar que solamente se contemplan las enfermedades avaladas por la ART, las cuales, según el actual secretario general del SUTE, son acotadas. Esto implica que existen enfermedades que no se encuentran clasificados como profesionales.

Según la Ley N° 24.557 de Riesgos del Trabajo, se consideran enfermedades profesionales a aquellas que se encuentren incluidas en el listado elaborado por el Poder Ejecutivo, en el cual se identifican agente de riesgo, cuadros clínicos, exposición y actividades en capacidad de determinar la enfermedad profesional. Igualmente, serán consideradas enfermedades profesionales aquellas que la Comisión Médica Central determine como provocadas por causa directa e inmediata de la ejecución del trabajo. En el caso del sector docente, las enfermedades reconocidas por la ley son las disfonías y nódulos en las cuerdas vocales, producto de la sobrecarga del uso de la voz; Hepatitis A; várices y hernias.

Esto implica que aquellas licencias por enfermedades o condiciones que pueden impedirle al docente dar clases frente a alumnos, si no se producen como causa directa de ejercer la docencia, no se las reconoce para la percepción del ítem aula.

A continuación, a modo de ejemplo, expondremos el caso de una docente que, a causa de una fractura múltiple, debió tomar una licencia por más de los 3 días estipulados por el decreto, perdiendo así el cobro del adicional. Los siguientes bonos de sueldo corresponden a los meses de marzo, mes en el que cobró el ítem, y de abril, donde no lo percibió.

GOBIERNO DE MENDOZA		ACR.NA	7040600500	Fecha Pago 28/04/2017	Fec.Imp.Pago Marzo 2017
número de legajo		Liquidación Liq. mensual		fecha de ingreso 01/08/2015	\$ 13.175,96
Jurisdicción	Dirección General de Escuelas	0905	Repartición		36759 HORAS UNIFICADAS
64	ED.BASICA-POLIMODAL 3.CICLO				lugar de giro
Cuil :		puntos / clase	7	Días y /o Oblig.	28
1620001	DOCENTES -HORAS CATEDRAS				asignaciones familiares
					conyuge 0 hijos 0
HABERES					
1003 Asignación de la clase (001)	3.826,74	1071 Item Aula		1.482,55	
1343 Bonificación Zona (021)	1.913,37	1313 Estado Docente (019)		2.629,20	
2719 Presentismo (144)	382,68	1683 Antigüedad Docente (047)		6.455,94	
				TOTAL:	16.690,48
					
DESCUENTOS					
6604 Osep Cta Cte (242)	405,00	6005 Aporte jubilatorio Decreto 137/05		1.672,87	
7063 S.U.T.E cuota (590)	131,29	7043 SUTE Accion Social (602)		76,54	
7123 OSEP Directo Enf Catastroficas(246)	39,01	7119 OSEP Cuota(240)		760,41	
7140 OSEP Directo Fondo para Discapacidad (246)	114,07	7129 OSEP Indirecto Enf Catastroficas(246)		12,18	
		7163 2% Jubilación a docentes (218)		304,15	
				TOTAL:	3.514,52
<p>Se recuerda que es obligación del agente el control de los haberes y bono de sueldo. Ante cualquier consulta dirigirse a la Delegación correspondiente o enviar correo a dge-gestion@mendoza.gov.ar</p> <p>Es obligatorio mantener permanentemente actualizado el domicilio [art. 13' inc. r) del Dto. Ley 560/73 -Estatuto del Empleado Público-].</p> <p>CAJA DE SEGURO MUTUAL MENDOZA: Si está por jubilarse y desea continuar (cod.7000), deberá comunicar su voluntad por escrito en un término de 60 días. controle los cod. de Descuentos 7006 'Conyuge no empleado público' y 7007 'Hijo menor de 18 años'. 9 de Julio 1257, 4º piso. Tel. 0261 4254716. cseguro_mutual@mendoza.gov.ar</p>					
sus haberes han sido depositados en					
CA	BANCO NACION				
2327	SUC MAIPU	SARMIENTO 798			
MAIPU					
OSEP					
vol pur	vol est	indir	Famil		
0	0	1	0		

GOBIERNO DE MENDOZA		ACR.NA	7040600500	Fecha Pago 28/04/2017	Fec.Imp.Pago Abril 2017
número de legajo		Liquidación Liq. mensual		fecha de ingreso 01/08/2015	\$ 11.693,41
Jurisdicción	Dirección General de Escuelas	0905	Repartición		36759 HORAS UNIFICADAS
64	ED.BASICA-POLIMODAL 3.CICLO				lugar de giro
Cuil :		puntos / clase	7	Días y /o Oblig.	28
1620001	DOCENTES -HORAS CATEDRAS				asignaciones familiares
					conyuge 0 hijos 0
HABERES					
1003 Asignación de la clase (001)	3.826,74	1313 Estado Docente (019)		2.629,20	
1343 Bonificación Zona (021)	1.913,37	1683 Antigüedad Docente (047)		6.455,94	
2719 Presentismo (144)	382,68				
				TOTAL:	15.207,93
					
DESCUENTOS					
6604 Osep Cta Cte (242)	405,00	6005 Aporte jubilatorio Decreto 137/05		1.672,87	
7063 S.U.T.E cuota (590)	131,29	7043 SUTE Accion Social (602)		76,54	
7123 OSEP Directo Enf Catastroficas(246)	39,01	7119 OSEP Cuota(240)		760,41	
7140 OSEP Directo Fondo para Discapacidad (246)	114,07	7129 OSEP Indirecto Enf Catastroficas(246)		12,18	
		7163 2% Jubilación a docentes (218)		304,15	
				TOTAL:	3.514,52
<p>Se recuerda que es obligación del agente el control de los haberes y bono de sueldo. Ante cualquier consulta dirigirse a la Delegación correspondiente o enviar correo a dge-gestion@mendoza.gov.ar</p> <p>Es obligatorio mantener permanentemente actualizado el domicilio [art. 13' inc. r) del Dto. Ley 560/73 -Estatuto del Empleado Público-].</p> <p>CAJA DE SEGURO MUTUAL MENDOZA: Si está por jubilarse y desea continuar (cod.7000), deberá comunicar su voluntad por escrito en un término de 60 días. controle los cod. de Descuentos 7006 'Conyuge no empleado público' y 7007 'Hijo menor de 18 años'. 9 de Julio 1257, 4º piso. Tel. 0261 4254716. cseguro_mutual@mendoza.gov.ar</p>					
sus haberes han sido depositados en					
CA	BANCO NACION				
2327	SUC MAIPU	SARMIENTO 798			
MAIPU					
OSEP					
vol pur	vol est	indir	Famil		
0	0	1	0		

En síntesis, el caso seleccionado muestra cómo una dolencia que impide al docente concurrir a clases, debido a la pérdida de movilidad y días de reposo prescritos médicamente, implica la pérdida total del adicional, en este caso de \$1.482 pesos, por no ser una enfermedad laboral o accidente ocurrido en el establecimiento escolar.

4.5. Evaluación

Siguiendo a Subirats (2008), la última etapa identificada del ciclo de políticas públicas apunta a identificar los resultados y efectos de la política evaluada, es decir, pretende observar si los grupos-objetivos modificaron su conducta y si la situación de los/as beneficiarios/as finales mejoró realmente.

Asimismo, como vimos en el primer capítulo, la evaluación también significa tanto un instrumento técnico como una herramienta política. Técnico porque permite el desarrollo de procesos de revisión y medición del problema cuyos resultados darán lugar a la finalización, continuidad o a una nueva política. Y una herramienta política porque sus resultados sirven para mejorar programas y ofrecer información a la ciudadanía sobre la eficacia de las políticas. Es decir, las evaluaciones avalan los fundamentos de decisiones futuras, y a la vez legitiman las medidas tomadas (Martínez del Olmo, 2005).

Respecto a esta fase, cabe mencionar que, al momento de formular la medida, el gobierno provincial de Mendoza no estableció ningún tipo de metodología evaluativa ni construyó indicadores que permitieran comprobar el cumplimiento de los objetivos. Además, tanto el decreto de creación 228/16 como el ampliatorio del adicional 998/16, no hacen mención expresa a cuáles serán estos objetivos, apareciendo de manera indiscriminada tanto la mejora de la calidad educativa como la situación económica de la provincia.

Sin embargo, el Ejecutivo publicó una serie de resultados obtenidos a partir de la comparación del uso de licencias que presentó como su evaluación del ítem aula. Este análisis fue de carácter interno, es decir, por personal encargado de gestionarlo y ejecutarlo perteneciente a la Dirección General de Escuelas. Además, se realizó ex-post, una vez finalizada la medida con el fin de observar su éxito y eficacia.

El gobernador Alfredo Cornejo, en su discurso el 01 de mayo de 2017, declaró que bajó un 40% la cantidad de días de licencia pedidos por los docentes, y expuso que el sistema estatal mendocino había conseguido índices de ausentismo similares a los de la escuela

privada, alrededor del 5%. Vale aclarar que estos porcentajes parten de la comparación de los meses de marzo y abril de 2015 y 2016.

Sin embargo, al no ser posible acceder a los datos utilizados, en el presente apartado realizaremos un análisis comparativo propio del uso de licencias docentes antes y después de la implementación del ítem aula. A continuación, expondremos gráficos de elaboración propia, en base a datos obtenidos de la Dirección General de Escuelas en cumplimiento de la Ley Provincial de Responsabilidad Fiscal N° 7314, sobre estos resultados.

Primero exhibiremos las licencias por artículo 40, que corresponde a accidentes o enfermedades inculpables, es decir, aquellas originadas por circunstancias totalmente ajenas al ámbito laboral. Además, distinguiremos entre licencias tomadas por docentes de educación inicial y básica, y por docentes de nivel secundario.

Posteriormente, a modo de ejemplo, analizaremos el pedido de días por cuidado de familiar enfermo, por ser una licencia especial no contemplada para la liquidación del ítem aula ya que suelen durar más de tres días, y por tener un alto índice de uso.

El gráfico 9 muestra el uso de licencias por artículo 40, por docentes de educación inicial y básica, durante los diferentes trimestres de los años 2014, 2015, 2016 y 2017. En el mismo se observa, en primer lugar, una importante suba del uso de licencias durante el 2015, si comparamos el cuarto trimestre del 2014 con el cuarto trimestre del 2015 el incremento corresponde a un 108%. Luego, con la aplicación del adicional, se registra una disminución del 42% si comparamos el primer trimestre de 2015 con el mismo periodo de 2016. Sin embargo, contrastando los segundos trimestres de los años 2016 y 2017, observamos un aumento del 32 % en el pedido de licencias por artículo 40.

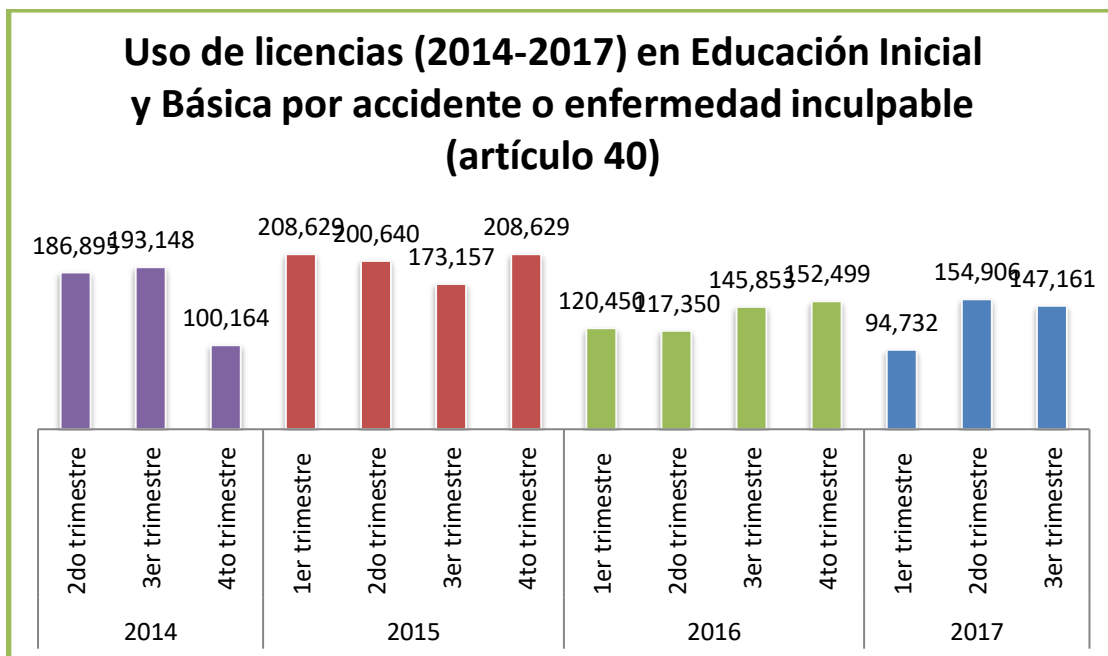


Gráfico 9: Uso de licencias (2014-2017) en Educación Inicial y por accidente o enfermedad inculpable (artículo 40). Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por la D.G.E en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Por otro lado, en el siguiente gráfico (n° 10) se expone el pedido de licencias en los distintos trimestres, desde 2014 hasta 2017, de los docentes de Secundaria. Los resultados arrojados son similares a los de docentes de nivel Inicial y Básico, así es que el año 2015 representa una suba respecto del 2014, el contraste entre los cuartos trimestres es de 137%. Además, el primer trimestre de 2016, en comparación con el mismo periodo de tiempo de 2015, representa una disminución del 73%. Al igual que el gráfico anterior, en el caso de Secundaria el año 2017 presenta variaciones en el pedido de licencias, el segundo trimestre muestra un aumento del 37% en relación al segundo de 2016.

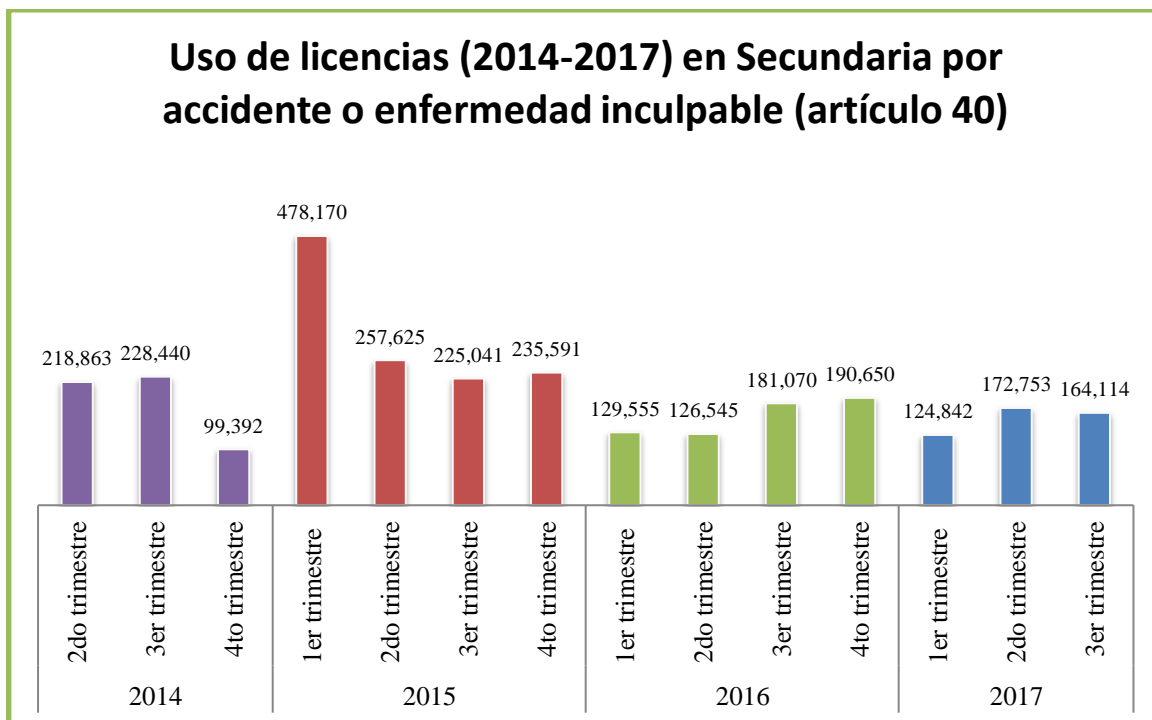


Gráfico 10: Uso de licencias (2014-2017) en Secundaria por accidente o enfermedad inculpable (artículo 40). Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por la D.G.E en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

En resumen, si comparamos el uso de licencias para ambos niveles durante los años 2015 y 2016, se advierte que la disminución es del 42% (gráfico n° 11).

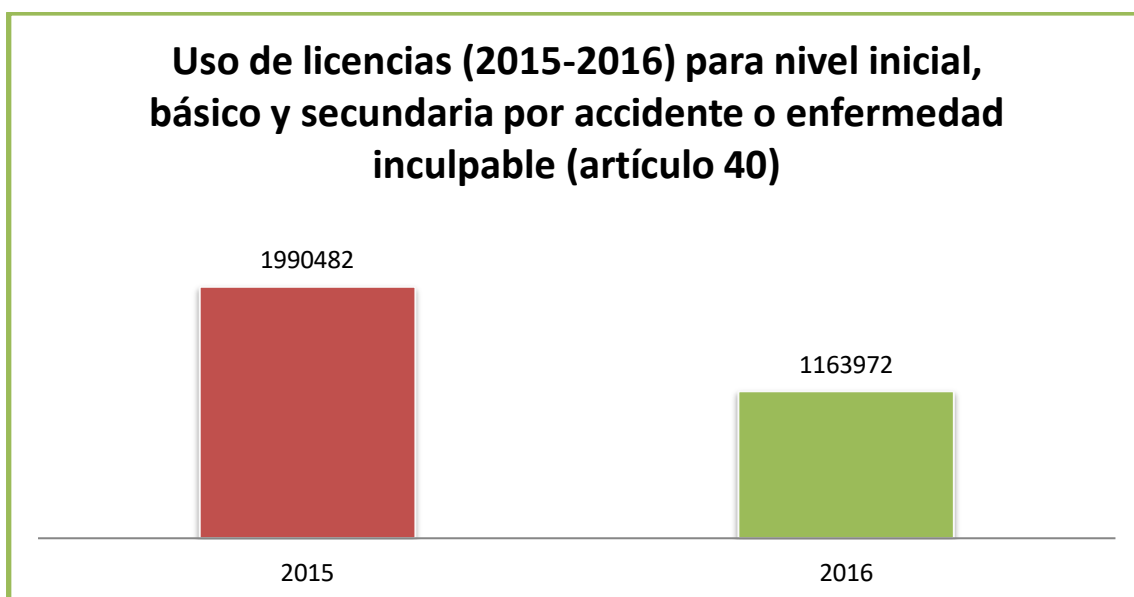


Gráfico 11: Uso de licencias (2015-2016) para para nivel inicial, básico y secundario por accidente o enfermedad inculpable (artículo 40). Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por la D.G.E en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

El gráfico n° 12 muestra el periodo de 2014 hasta 2017, diferenciados por trimestre. Los datos más relevantes que se observan son la suba del 123% entre los cuartos trimestres de 2014 y 2015, y la importante baja de pedidos de licencia en el año 2016 luego de la implementación del ítem.

Otro aspecto a destacar del pedido de licencias, es que durante los años 2014, 2016 y 2017 los números permanecen relativamente constantes, siendo el año 2015 el único que registra un aumento notable respecto a los demás (gráfico n° 12).

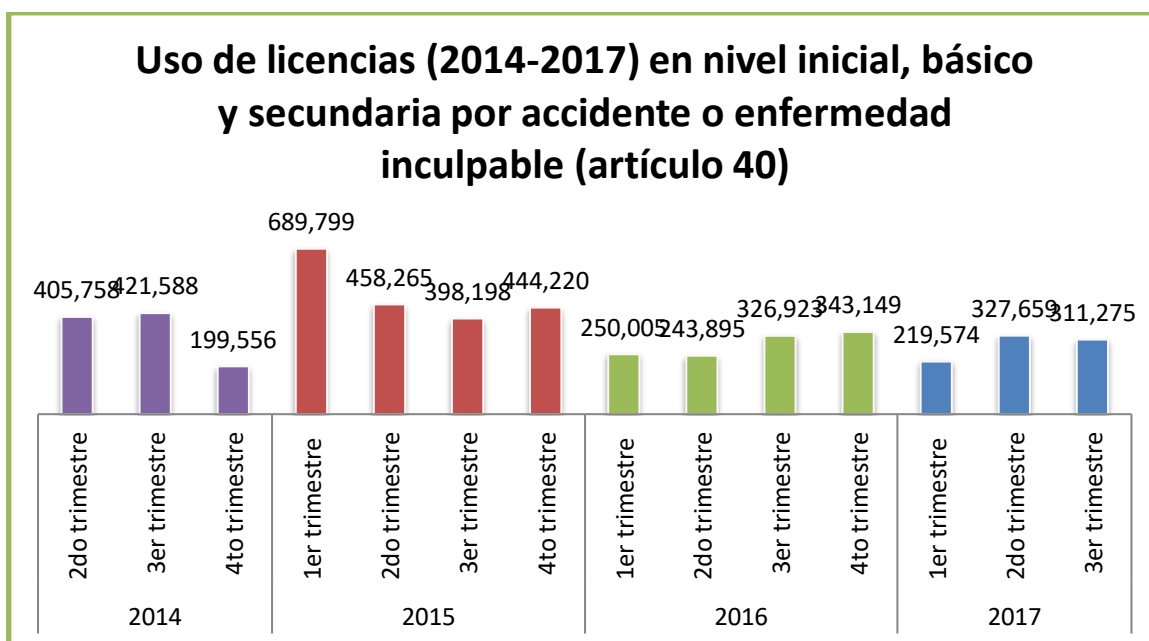


Gráfico 12: Uso de licencias (2014-2017) en para nivel inicial, básico y secundaria por accidente o enfermedad inculpable (artículo 40). Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por la D.G.E en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Esto se observa de manera aún más clara si incluimos en la comparación años anteriores. El siguiente gráfico (n° 13) muestra el pedido de licencias por artículo 40 de ambos niveles analizados en conjunto, durante los años 2010 a 2017. Es importante aclarar que sólo se compran los segundos trimestres, por ser éstos los datos disponibles.

Además, en el gráfico se puede percibir que, en relación al promedio de los años 2010 a 2015, el 2016 presenta una disminución de 42%. No obstante, comparando el año 2017 con el promedio de los años 2010 a 2015, la disminución es de un 23%. Esto significa que, si bien en el 2016 bajaron los pedidos de licencias sustancialmente, han vuelto a subir en el 2017, presentando valores similares a los anteriores a la implementación del ítem aula para los segundos trimestres de los años.

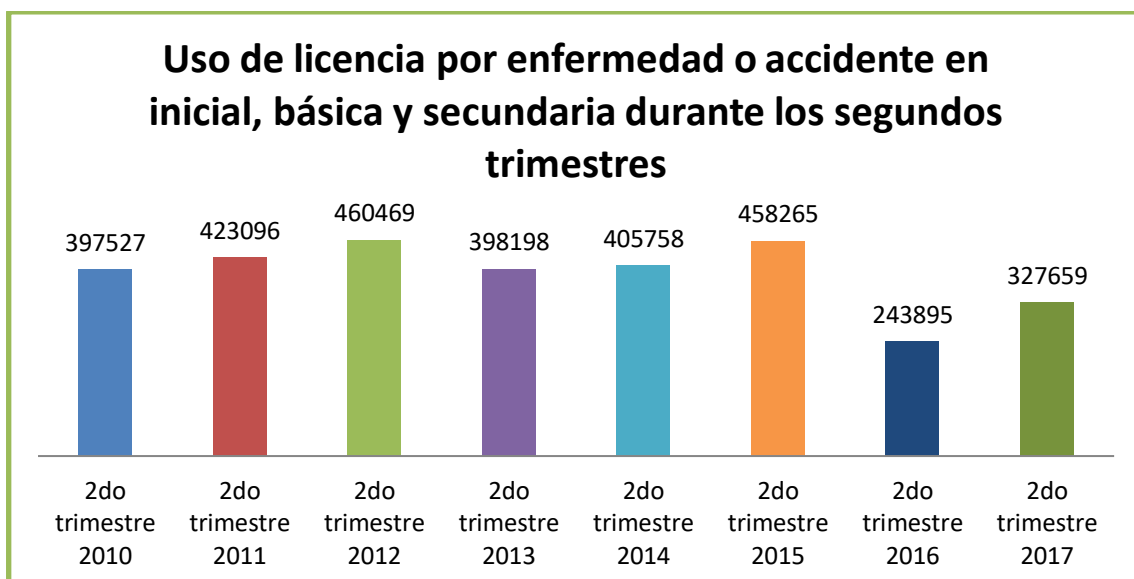


Gráfico 13: Uso de licencia por enfermedad o accidente en inicial, básica y secundaria durante los segundos trimestres. Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por la D.G.E en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

En segundo lugar, como anticipamos, analizaremos las licencias pedidas por cuidado de familiares enfermos (artículo 50, inciso 7), que otorgan hasta 10 días al año escolar. En contraste con las licencias por artículo 40, éstas presentan un considerable incremento en el año 2017, llegando incluso a superar los del 2015 (gráfico n° 14).

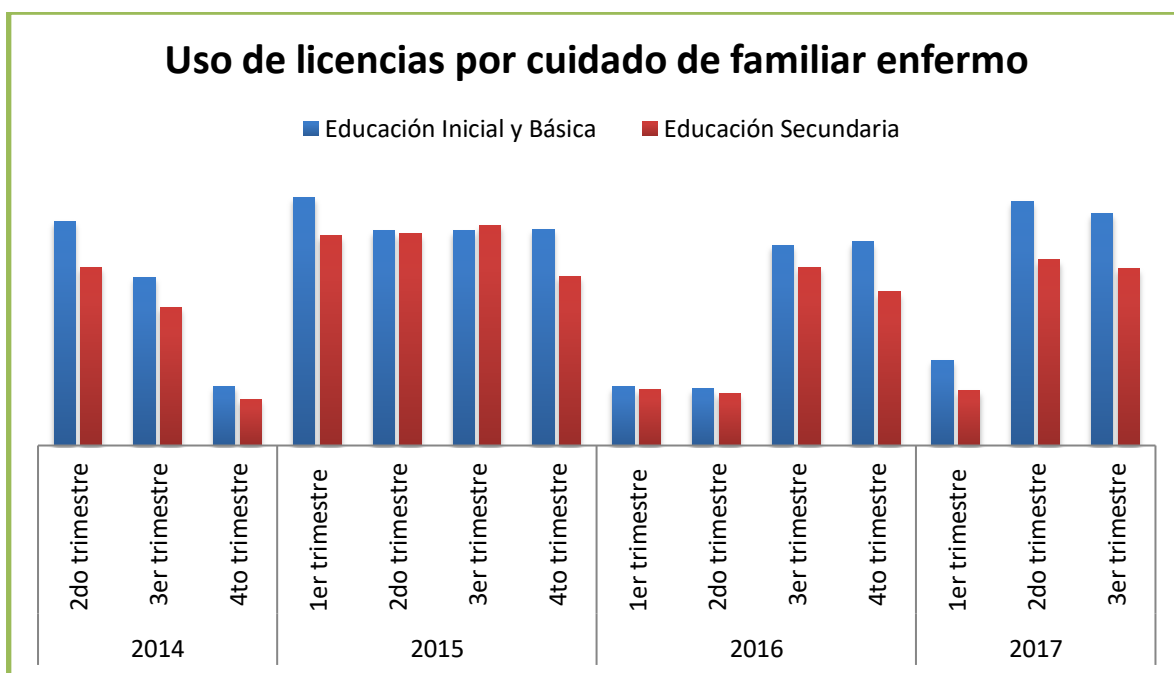


Gráfico 14: Uso de licencias por cuidado de familiar enfermo. Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por la D.G.E en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Teniendo en cuenta los niveles educativos, si analizamos el uso de estas licencias en Educación Inicial y Básica durante los segundos trimestres de los años 2010 a 2017, observamos que el año que registra mayor cantidad de licencias pedidas es el 2017 con 9.251. En cambio, para el caso de secundaria, el valor más elevado corresponde al año 2011, con 8789 licencias (gráfico n° 15).

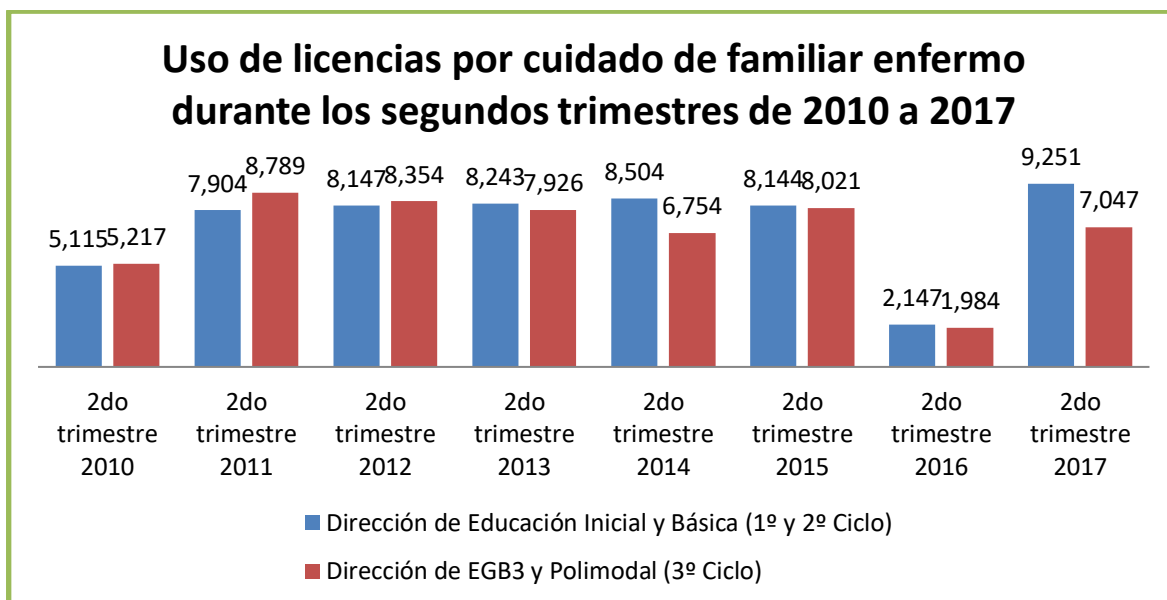


Gráfico 15: Uso de licencias por cuidado de familiar enfermo durante los segundos trimestres de 2010 a 2017. Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por la D.G.E en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Finalmente, teniendo en cuenta ambos niveles durante los segundos trimestres de los años 2010 a 2017, el gráfico x pone en relieve la marcada diferencia entre el promedio de los años 2010 a 2015 y el año 2016, con una disminución del 73%. Sin embargo, si comparamos el promedio 2010-2015 con el año 2017, observamos que el pedido de licencias por cuidado de familiar enfermo durante este último año se encuentra un 7% por encima del promedio. Esto significa, que entre 2016 y 2017 el uso de estas licencias aumentó un 295% (gráfico n° 16).

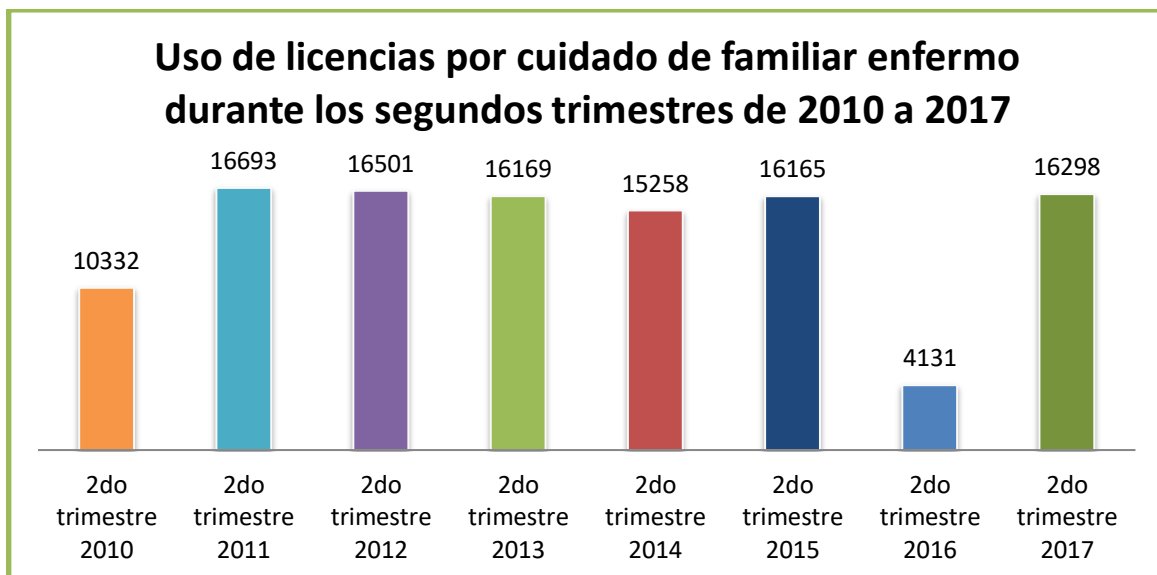


Gráfico 16: Uso de licencias por cuidado de familiar enfermo durante los segundos trimestres de 2010 a 2017. Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por la D.G.E en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Conclusiones

A lo largo de la presente investigación hemos pretendido realizar un análisis profundo del ciclo heurístico del ítem aula; complementándolo con un estudio transversal de los actores, sus recursos y capacidades, así como del marco normativo que regula sus interacciones. Todo ello en orden de describir las particularidades que caracterizaron el proceso de debate, aprobación e implementación de esta política.

Para comenzar, en lo que respecta a la capacidad institucional del ítem aula, entendiéndola como su capacidad de incentivar comportamientos, se observa que si bien el adicional cuenta con la habilidad para disminuir el uso de licencias, en cuanto a las propiedades intrínsecas de la política pública analizada, existen ciertos atributos débiles. Entre ellos se encuentra la falta de consistencia interna debido a la emisión de un mensaje que se caracterizó por ser ambiguo y que desde un principio generó confusiones acerca de quiénes lo percibirían. Otro punto en discusión es la articulación del decreto de creación 228/16 respecto al resto del universo de normas, si bien la Corte Suprema de Justicia de Mendoza falló a favor de la constitucionalidad, por entender que no se contrapone al derecho a huelga y que es competencia del ejecutivo fijar la política presupuestaria y los sueldos de los /as empleados/as públicos/as, remarcó ciertas falencias referidas a el límite arbitrario de 10 inasistencias al año, el cuidado de enfermos terminales, la donación de órganos, y la protección de la maternidad, garantizados por la legislación vigente.

Por otra parte, se observa que, en consonancia con la hipótesis de que las políticas públicas no son espacios neutrales sino que en ellos confluyen intereses contrapuestos y fuerzas políticas, el juego entre actores durante la formulación del ítem aula se caracterizó por ser tenso debido al fuerte enfrentamiento entre el Gobierno Provincial y el Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación.

Este enfrentamiento se encuentra directamente relacionado con la falta de diálogo y el rígido posicionamiento adoptado por el Ejecutivo, que lejos de conformar un espacio democrático de negociación, decidió ponerle fin a la mesa paritaria con la emisión del decreto.

Paralelamente, es importante reconocer el rol de otros actores que también formaron parte de la política en cuestión. Tal es el caso de los sindicatos docentes, como SADOP y CTERA que acompañaron el reclamo del SUTE en busca de la unidad sindical; así como el

del Poder Legislativo y Judicial de Mendoza que intervinieron posteriormente a la sanción, en instancias de validación y legitimación. Sin embargo, en lo que respecta a estos dos últimos actores, es necesario aclarar que no actuaron en forma unánime sino que, dentro de ambos aparatos -Legislativo y Judicial-, también convivieron y se enfrentaron diversas posturas respecto a lo que el ítem aula representa en cuanto a salario y a los derechos adquiridos por los/as trabajadores/as de la educación.

Sumado a esto, el estudio acerca del uso de los recursos de los involucrados, en el marco de la formulación del ítem aula, demuestra que, tanto el sector sindical como el gubernamental cuentan con una gran amplitud de recursos, lo que los convierte en actores fuertes con una pluralidad de capacidades. No obstante, ciertos recursos, como el económico, el de infraestructura, el de mayoría y el de fuerza; fueron claves durante el proceso, otorgándole predominancia al Gobierno Provincial sobre los actores sindicales quienes, aun contando con la capacidad de movilización y fuerza, no supieron articular una estrategia superadora que lograra frenar las disposiciones del Ejecutivo.

En lo referido al ciclo heurístico pueden identificarse una serie de filtros a lo largo de cada etapa. En primer lugar, cabe aclarar que, en lo que respecta a la definición del problema, si bien tanto el SUTE como el Ejecutivo entienden al ausentismo docente como un obstáculo para el buen desenvolvimiento del sistema educativo, difieren en cuanto al análisis de sus causas. Por un lado, el gobierno argumenta que el desmedido pedido de licencias tiene como causa directa el abuso por parte de los/as docentes. Por otro lado, y en contraposición a lo anterior, el SUTE entiende que la problemática se encuentra principalmente ligada a la ineficacia burocrática de Salud Laboral.

Además, la tensión durante esta etapa se intensifica debido al desacuerdo en torno a dos puntos: la comparación del nivel de licencias del sector docente con otros sectores, sin tener en cuenta la composición predominantemente femenina del gremio y la carga social que esto implica; y la presunción de que el/la docente abusa de las licencias sin pruebas ni un diagnóstico integral sobre las causas de la problemática.

En esta línea, es importante mencionar que durante el proceso de negociación el sindicato presentó un documento sobre el ausentismo docente que plantea una aproximación a la problemática desde diversas perspectivas, teniendo en cuenta el punto de vista humano de la persona, así como la complejidad de la tarea. Sin embargo, el Ejecutivo no se mostró dispuesto a consensuar acerca de las causas de la problemática,

permaneciendo intransigente en su postura, apoyándose tanto en su mayoría legislativa como en la situación financiera de la Provincia.

Sobre este último punto, observamos que el contexto económico formó parte de la justificación utilizada constantemente por la gestión para imponer el adicional, lo que generó confusiones acerca del real objeto de la medida. Con esto nos referimos a que, aunque en un principio se apuntaba a la mejora en la calidad educativa, en las declaraciones oficiales, acerca de los resultados, sólo se remarca el ahorro en el gasto público.

En segundo lugar, en cuanto al proceso de incorporación a la agenda, continúa poniéndose de relieve la lucha por establecer la definición del problema, y por ende, sus consecuentes soluciones. Sin embargo, es finalmente el gobierno provincial quien logra colocar su cosmovisión sobre el ausentismo docente en la agenda política, al considerarlo un problema susceptible de atendibilidad y aceptabilidad.

Como vimos en el análisis de material periodístico, esta tensión entre los actores claves puede verse reflejada en la agenda mediática. Es así, que la inclusión y el manejo de la temática en los medios se caracterizó por enfatizar la relación conflictiva entre el SUTE y el Gobierno Provincial. Esto, a nuestro entender, demuestra el rol de los medios como espejo de la arena política y del escenario de lucha entre estos dos actores. Además, en esta línea, consideramos que el hecho de que el segundo tema más tratado haya sido “calidad educativa/ ítem aula como incentivo”, responde a la lógica por establecer su cosmovisión.

Posteriormente, vemos que la etapa de formulación se relaciona con la capacidad de los actores políticos para alcanzar y hacer cumplir acuerdos. Pese a esto, el análisis realizado en torno a las actas del proceso paritario muestra el fracaso cooperativo luego de seis reuniones que reflejan, tanto la tensión entre actores como la falta de alternativas y arreglos durante este periodo.

En este contexto, consideramos que uno de los puntos de inflexión en materia de cooperación fue la imposibilidad de consensuar acerca de una solución al ausentismo docente, lo que nos remite a las distintas concepciones de los actores sobre la problemática. Dicha confrontación se construyó en torno a la disyuntiva entre “premio- castigo”: el Ejecutivo justifica la medida entendiéndola como un estímulo para aquellos/as docentes que se encuentren frente al aula, el SUTE comprende que la política sólo apunta a castigar a

quienes se encuentren enfermos o en situaciones de vulnerabilidad que no les permiten dictar clases.

En resumen, según lo observado, la falta de coordinación y acuerdo que caracterizó esta etapa, demuestra la carencia de cooperación y consenso entre los actores involucrados. La tensión entre el SUTE y el Ejecutivo puede verse reflejada también en las entrevistas realizadas a miembros sindicales, quienes coinciden en resaltar la falta de diálogo en esta fase.

Durante la etapa de implementación, la exclusión en la percepción del ítem de los y las docentes en cambio de funciones y misiones especiales, con enfermedades terminales y víctimas de violencia de género; fue uno de los obstáculos con los que se enfrentó la medida. La complejidad de esta situación obligó a la ampliación del adicional con la emisión del decreto 998, ratificado luego por la Ley N° 8899.

No obstante, más allá de su modificación, el adicional aún contiene filtros puestos de relieve por el juez Mario Adaro en el fallo de la Corte y por el sindicato a través de sus reclamos, por ir en contra de la protección de la maternidad, la protección integral de la familia, la recepción y/o donación de órganos, y por no contar con la reglamentación pertinente para los casos de violencia de género.

Finalmente, en lo que refiere a la etapa de evaluación, el Ejecutivo se limitó a realizar una publicación de indicadores relevantes acerca de la disminución en el pedido de licencias. Algunos de los datos arrojados muestran que durante los años 2014, 2016 y 2017 los números permanecen relativamente constantes, siendo el año 2015 el único que registra un aumento notable respecto a los demás. Asimismo, frente a este fuerte incremento, se observa una importante reducción a partir del 2016 con la aplicación del ítem aula, cumpliéndose el objeto de reducir el nivel de pedidos de licencias.

No obstante, este análisis no logra constituirse como una evaluación de resultados ya que la misma se centra en analizar los efectos sobre los/as beneficiarios/as de la política en busca de conocer hasta qué punto se están consiguiendo los objetivos perseguidos. Sin embargo, si bien la medición realizada se centró en la modificación de la conducta del grupo-objetivo, en este caso el gremio docente, no analizó si la situación de los/as beneficiarios/as finales, estudiantes, mejoró realmente. Esto es producto de la falta de

definición de objetivos claros y coherentes durante la formulación de la medida, así como también de la ausencia de un plan conciso de evaluación.

Asimismo, desde la gestión se justificó el ítem aula basándose en la idea del ausentismo docente como causa directa de la merma en la calidad educativa, no obstante, en ningún momento se estableció cuáles serían los indicadores para medir esta variable ni su relación con la problemática. En esta línea, consideramos que el hecho de que el Gobierno no se haya referido a la calidad del sistema educativo durante su publicación de resultados, refleja esta carencia.

Además, según nuestro punto de vista, la mejor forma de evaluar es aquella que se realiza de manera integral, no situada únicamente al final del proceso y sobre sus resultados, sino en todas las etapas del diseño de políticas públicas, analizando la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, la implementación y sus resultados.

Para concluir, consideramos que a lo largo de la investigación hemos comprobado que el juego político entre actores, a lo largo del proceso de debate, aprobación e implementación del ítem aula, mostró ser no cooperativo y especialmente tenso. Prueba de esto fue la inflexible postura adoptada por el Gobierno Provincial frente a la posibilidad de acordar un diagnóstico común acerca de la problemática. Además, otro indicador de este posicionamiento fue el no proponer en ningún momento una alternativa al ítem aula.

A su vez, entendemos que la imposibilidad de llegar a un acuerdo cooperativo en relación a la definición del problema generó obstáculos a lo largo de todo el ciclo, en detrimento de lograr construir una política pública más efectiva, más sostenible y más flexible. Sostenemos que, de haberse dado un consenso en torno a la visión sobre las causas de la problemática y su respectiva solución, podría haberse evitado algunos de los filtros detectados.

En esta línea, retomamos la propuesta de algunos de los actores involucrados, que consideran que una política más efectiva para abordar el ausentismo docente es la construcción de un plan de reforma del sistema de Salud Laboral. Igualmente, coincidimos en que el ítem aula hubiera podido configurarse realmente como un estímulo al docente de haberse planteado fuera del ámbito de negociación salarial, ya que creemos que la finalidad última de este espacio es la recomposición del salario, por lo que no puede verse como aumento un adicional cuyo pago se encuentra condicionado.

Finalmente, cabe mencionar que a lo largo de este trabajo fueron surgiendo nuevas inquietudes. Una de ellas es la forma en la que se debatió al interior del sindicato la postura frente a esta medida, teniendo en cuenta sus bases y las diversas corrientes políticas que lo componen. Otra, es profundizar el análisis de los actores desde un enfoque de teoría de juegos, entendiendo que sería interesante aplicar las herramientas específicas que propone esta perspectiva a la relación de cooperación entre ellos. Sin embargo, desistimos de abordar estos temas debido a que no estaban directamente relacionados con nuestro problema de investigación ni con el enfoque metodológico seleccionado, no obstante, consideramos interesantes de retomar en futuros trabajos de investigación.

Referencias Bibliográficas

Abal Medina, J. (2002) *Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico*. En Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. (Eds.) *El asedio a la política. Los partidos Latinoamericanos tras la década del neoliberalismo* (p. 33-54). Buenos Aires, Argentina: Homo Sapiens.

Aguilar Villanueva, L. (Ed.). (1992). *La hechura de las políticas públicas*. D. F, México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (Ed.). (1992) *La hechura de las políticas públicas*. México DF, México: Miguel Ángel Porrúa.

Blázquez, B y Morata, B. (2005) *La implementación de las políticas públicas: modelos analíticos y el papel de la administración pública*. En Pérez Sánchez (Ed.) *Análisis de Políticas Públicas* (p. 203-232). Granada, España: Universidad de Granada.

Bruno, M (2008) *Negociación colectiva en el sector público*. La Plata: Subsecretaria de Modernización del Estado, Dirección Provincial de Gestión Pública. Recuperado de www.dgpg.sg.gba.gov.ar

Cingolani, L. (2010) *Partidos políticos y sistema de partidos*. En Aznar, L. y De Luca, M. *Política, cuestiones y problemas* (p. 217-256). Buenos Aires, Argentina: CENGAGE.

Clarín. (2016, Septiembre 2) *Mejoramos el presentismo gracias a un Estado firme*. Recuperado de https://www.clarin.com/sociedad/Mejoramos-presentismo-gente_0_rJT62uPo.html

Cortázar, Juan Carlos (2007) Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. En Cortázar, Juan Carlos (ed.), *Entre el Diseño y la Evaluación*. Washington, EEUU: BID.

Cremonte, M. (2006) *El nuevo CCT para la Administración Pública Nacional de Argentina: la opción por la autonomía*. Derecho del Trabajo, Ed. La Ley. (p. 1014-1026).

Cremonte, M. (2012) *Pluralidad de personerías gremiales en el sector público de Argentina*. Colección Temas de Derecho Laboral (14) Buenos Aires: ERREPAR.

Diario UNO (2017, Diciembre 10) *La DGE afirma que se ahorró \$1.000 millones en un año gracias a aplicar el ítem aula*. Recuperado de <https://www.diariouno.com.ar/mendoza/la-dge-afirma-que-se-ahorro-1000-millones-un-ano-gracias-aplicar-el-item-aula-20171210-n1521435.html>

Dorantes, G. (2008) *La construcción de la agenda de poder*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.

El Sol (2017, Diciembre 15) *Ítem Aula: la Suprema Corte fallará en plenario*. Recuperado de <https://www.elsol.com.ar/item-aula-la-corte-fallara-en-plenario-tras-el-pedido-de-cornejo>

El Sol (2017, Diciembre 21) *Ítem aula: el SUTE sospecha que la Corte ya había fallado*. Recuperado de <https://www.elsol.com.ar/el-contrataaque-del-sute-pidieron-la-nulidad-del-fallo-plenario>

Fischer, P. (Ed) (2008). *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina*. Brasil, Rio de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer, Centro de Estudios.

Gilio, A. (2013) *Empleo público y negociación colectiva. Los desafíos pendientes*. En OIT, *Negociación colectiva en el sector público* (p. 172-205) Buenos Aires, Argentina: Oficina de País de la OIT. Recuperado de www.ilo.org

Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., y Amaya, P. (2013) *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela, Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Jornada Online (2017, mayo 1). *Educación: El ítem aula ha sido un éxito rotundo del que habla el país*. Recuperado de <http://jornadaonline.com/mendoza/176099-educacion-%E2%80%99Cel-item-aula-ha-sido-un-exito-rotundo-del-que-habla-el-pais%E2%80%9D>

Los Andes (2017, abril 02) *Ítem aula: la Corte ordenó el pago retroactivo a docentes*. Recuperado de <https://losandes.com.ar/article/item-aula-la-corte-ordeno-el-pago-retroactivo-a-docentes>

Márquez, C. y Osuna, J.L. (2004) *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla, España: Instituto de Desarrollo Regional.

Martínez del Olmo, M^oT. (2005) *La evaluación de políticas y programas públicos*. En Pérez Sánchez (Ed.) *Análisis de Políticas Públicas* (p.233-263). Granada, España: Universidad de Granada

- Mdznews (2016, febrero 29) *Mientras Mateluna defenestra al ítem Aula, Cornejo insiste y lo defiende* [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=E0xz6DtWUkg>
- Mdznews (2016, marzo 18) Cornejo volvió a defender el ítem Aula y cargar contra las licencias abusivas [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=4I4QUOe0nBc>
- Mdzol (2018, marzo 02) *Los docentes sentirán el paro en el bolsillo*. Recuperado de <https://www.mdzol.com/nota/783337-los-docentes-sentiran-el-paro-en-el-bolsillo/>
- MendozaPost (2016, mayo 12) *El polémico ítem aula fue un golazo*. Recuperado de <http://www.mendozaPost.com/nota/35034-el-polemico-item-aula-fue-un-golazo/>
- Parsons, W. (Ed.). (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. México: FLACSO, Sede Académica de México.
- Perfil. (2017, Abril 14) *El ítem aula mejora la asistencia docente*. Recuperado de <http://www.perfil.com/noticias/columnistas/el-item-aula-mejora-la-asistencia-docente.phtml>
- Petrone, F. (2009). *Estudios de agenda setting. Conceptos, metodologías y abordajes posibles*. Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Real Dato, J. (2005) *Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas*. En Pérez Sánchez (Ed.) *Análisis de Políticas Públicas* (p. 100-144). Granada, España: Universidad de Granada
- Rial, N. (2013) *La negociación colectiva en el sector público*. En OIT, *Negociación colectiva en el sector público* (p. 22-59) Buenos Aires, Argentina: Oficina de País de la OIT. Recuperado de www.ilo.org
- Rodrigo Silva, C. (2013) *Derecho colectivo del trabajo del trabajo en Argentina: un modelo a considerar en Chile*. *Derecho Valdivia*, 26 (1).
- Ruiz, S y Ortega, N. (2005) *Definición de problemas y diseño de agenda*. En Pérez Sánchez (Ed.) *Análisis de Políticas Públicas* (p. 146-176). Granada, España: Universidad de Granada.
- SADOP (2017). *SADOP y los argentinos: Historia del Sindicato desde 1936 a 1989*. Recuperado de <http://www.sadop.net/article/showBlogArticle/contId/8315>

SADOP Nación (2012). *Breve recorrido por la historia del Sindicato* [Documental]. Mendoza: producido por SADOP. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=WV_nJ1g0ZLQ

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., Tomassi, M. (Ed.) (2011) *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: BID.

Señal U (2016, mayo 12) Presentaron estadísticas sobre el ausentismo docente [Archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?time_continue=7&v=_4K-DzUV8cY

Subirats, J. (1991). *La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta*. Barcelona, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Subirats, J. (Ed.). (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.

SUTE (2016). *100 años de luchas docentes en Mendoza* [Documental]. Mendoza: producido por Canal SUTE. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=wiMUCPXjCnE&t=16s>

Unidiversidad (2018, marzo 15) *Ítem aula: una de cal y otra de arena para el SUTE*. Recuperado de <http://www.unidiversidad.com.ar/item-aula-una-de-cal-y-otra-de-arena-para-el-sute>