

## LAS CRISIS PROVINCIALES Y LA NACIONALIZACIÓN DOCENTE (1993-1997)

Por Gabriel Andrés Nardacchione

[gabriel.nardacchione@gmail.com](mailto:gabriel.nardacchione@gmail.com)

Instituto de Investigaciones "Gino Germani" - UBA; CONICET

### RESUMEN

Durante la década de 1990, se emprendió una reforma del sistema educativo que tenía dos ejes: la provincialización del servicio educativo y la nacionalización de la planificación sobre los ejes de la política educativa. En la práctica, la provincialización operó como un mecanismo de fragmentación del conflicto. Emergieron distintos tipos de crisis provinciales. Primero, se produjo una crisis de la administración pública en varias provincias del Norte argentino. Luego, dicha crisis se extendió a la mayoría de las provincias. En este contexto, los sindicatos diseñaron estrategias para enfrentar la crisis socio-económica y educativa. Llegó un momento clave: Neuquén 1997. De la Patagonia salió un caso ejemplar que articuló dos ejes de oposición al gobierno: la protesta piquetera y la protesta docente. Se manifestaron dos tipos de crisis y dos modelos de protesta: a) el desempleo y la aparición de un reclamo comunitario en favor del trabajo y b) la crisis del modelo republicano de educación y la irrupción de un reclamo político-ciudadano en defensa de la educación pública. Desde entonces, el sindicato articuló la cuestión sindical y política: nacionalizó la provincialización de la problemática laboral docente y politizó una cuestión educativa que tendía a restringirse a un ámbito experto.

Palabras clave: Protesta; Sindicatos docentes; Educación; Políticas educativas.

## PROVINCIAL CRISES AND TEACHING NATIONALIZATION (1993-1997)

### ABSTRACT

During the decade of 1990, a reform of the education system had two main themes: provincialization of educational services and the nationalization of planning on the axes of educational policy. In practice, provincialization operated as a mechanism of fragmentation of the conflict. Different types of provincial crises emerged. First, there was a crisis of public administration in several provinces of northern Argentina. Then the crisis spread to most provinces. Teacher's unions designed strategies against the socio-economic and educational crisis. But here comes a turning point: Neuquén 1997. From Patagonia came out a case that articulated two axes of antagonism to the government: "piquetera" protest and teachers protest. There were two types of crises and two models of protest: a) unemployment problem and the emergence of a community claiming for the work and b) the crisis of the republican model of education and the emergence of a citizen claim defending public education. Since then, the teacher's union articulated political and union questions: nationalized labour problems and politicized an educational issue that tended to be restricted to a domain expert.

Key words: Protest; Teacher's union; Education; Education policies.

Desde el comienzo de la década de 1990, el gobierno de Carlos Menem emprendió una reforma del sistema educativo que tenía dos ejes principales: la provincialización del servicio educativo (Ley de Transferencia, 1992) y la nacionalización de la planificación sobre los ejes de la política educativa (Ley Federal de Educación -LFE-, 1993). En la práctica, la provincialización del servicio operó como un modelo de fragmentación del conflicto y de distribución diferenciado de responsabilidades político-administrativas. Así, no solo la Nación dejó de atender la cuestión salarial docente, sino que diversificó los escenarios educativos provinciales.

Desde ese momento, emergieron distintos tipos de crisis provinciales. Una primera ola, asociada a un ajuste sistémico del Estado Nación, produjo una crisis de la administración pública en varias provincias del Norte argentino. Luego, a partir de un ajuste presupuestario del Estado Nación, desde mediados de la década de 1990, la crisis se extendió a la mayoría de las administraciones provinciales, bloqueando el avance de la reforma educativa, tan activa desde la aprobación de la LFE. Así, las protestas docentes, primero se adhirieron a grandes estallidos socio-provinciales, para luego distribuirse por todo el territorio nacional.

En este último contexto, los sindicatos comenzaron a diseñar estrategias para enfrentar la crisis socio-económica y educativa. Con el objetivo de politizar la cuestión, es decir, con el fin de constituir un debate público (Boltanski, 1990) sobre la situación del sistema educativo, se establecieron alianzas con otros sindicatos, partidos y/o actores sociales de la oposición. Así se llega a un momento clave: Neuquén 1997. De la Patagonia salió un caso ejemplar que articuló dos ejes de la oposición al menemismo: la protesta piquetera y la protesta docente. Allí se manifestaron conjuntamente dos tipos de crisis y dos modelos de protesta: por un lado, el problema del desempleo y la aparición de un reclamo comunitario en favor del trabajo y, por otro, la crisis del modelo republicano de educación y la irrupción de un reclamo político-ciudadano en defensa de la educación pública. Desde entonces, el sindicato pudo articular la cuestión sindical y política: nacionalizar la provincialización de la problemática laboral docente y politizar una cuestión educativa que tendía a restringirse a un ámbito experto (Nardacchione, 2012a) De alguna manera, la organización fortaleció al mismo tiempo sus relaciones de fuerza sindicales y, a través de una protesta político-cívica en el espacio público, construyó una demanda de justicia universal (Boltanski & Chiappello, 1999)

El artículo está dividido en dos partes. En la primera parte analizaremos, la elaboración del modelo de federalización del tratamiento laboral docente, luego las razones y enclaves de las crisis provinciales que pusieron en jaque la reforma educativa en curso y, por último, la explosión de protestas provinciales docentes. En la segunda parte, daremos cuenta del proceso sindical y político de nacionalización de la cuestión docente. En la conclusión, intentaremos reflexionar acerca de la recurrente oscilación de la cuestión educativa-docente: entre la provincialización y la nacionalización

## LA PROVINCIALIZACION DEL SISTEMA

### La federalización del problema laboral

La federalización de los servicios educativos en las provincias fue parte de una amplia fragmentación de las agendas educativas (Tiramonti, G., 1998: 107) La redistribución de las responsabilidades entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales implicó dos consecuencias: a) una fragmentación de los conflictos y b) el surgimiento de fuertes asimetrías. La primera cuestión se refiere a la relación sindicatos-gobierno, y la segunda liga la gestión del sistema educativo a través del gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Así, la federalización no sólo fragmentó los conflictos laborales, sino que aumentó la presión de Ministerio de Educación Nacional (MEN) sobre los gobiernos provinciales para reformar sus estructuras. Los conflictos subsistieron y las provincias realizaron una minuciosa reforma de su administración. En esta situación el MEN tenía dos beneficios: a) evitaba la gestión de conflictos trasladándolos a las provincias para así centrarse en las reformas estructurales y b) garantizaba su legitimidad técnica para establecer la agenda de la reforma educativa.

La cuestión salarial docente en las provincias tiene dos facetas: a) el cobro de salario (incluyendo la cantidad, tiempo y forma de percepción) y b) la negociación de los salarios. La

situación salarial docente se había degradado en ambos aspectos. La remuneración docente fue históricamente baja<sup>1</sup>. Durante la década de 1990, luego de un período inflacionario, el monto de los salarios había sido congelado por Ley de Convertibilidad (como los sueldos de toda la administración pública). Sin embargo, en las provincias, los salarios fueron sometidos a diversas formas de reducción o de precariedad. La principal distorsión del salario base fue el establecimiento de diferentes tipos de suplementos (Cetrángolo, O. y Gatto F., 2002: 25). Existían varias razones para su adopción. En primer lugar, se trataba de un incremento que no provocaba quejas de la administración pública. En ese caso, como forma de disciplinamiento docente, el premio por presentismo fue ejemplar. Además, estos premios no estaban sujetos a reducciones jubilatorias ni de servicios sociales. Así, los Estados provinciales podían aumentar los salarios docentes al tiempo que reducían los costos laborales. Los docentes se encontraban ante una difícil elección: aceptar la reducción de las cotizaciones sociales o rechazar su aumento de sueldo (Tiramonti, G. y A. Birgin, 2000: 24- 25- 29) Otros medios menos formales para precarizar los salarios se vincularon a la puntualidad y forma de percepción. El primer método retrasaba la fecha de pago. A menudo, durante crisis de la administración pública provincial, los maestros no recibieron sus salarios por varios meses. La segunda forma estaba relacionada con la crisis fiscal de las provincias. En este caso, el salario no se pagaba en efectivo sino en bonos de los Estados provinciales. Estos bonos generalmente no tenían ningún valor en otras provincias y el mismo se depreciaba con el tiempo (Birgin, A., 1995: 35) En resumen, todos estos problemas estaban relacionados con decisiones "estratégicas" o de "último recurso". Los estados provinciales debilitaron los salarios durante la década de 1990 y los sindicatos docentes provinciales se vieron obligados a cambiar de estrategia, de un reclamo ofensivo por el aumento de sus salarios a un reclamo defensivo simplemente por su justa percepción.

El segundo aspecto de la precarización docente en las provincias se ligaba a las condiciones de trabajo. Hubo varios intentos por modificar los estatutos docentes provinciales. Esos estatutos experimentaban una pérdida de legitimidad dentro del sistema educativo y del mundo político. Algunos estudios señalaban la necesidad de su reforma.<sup>2</sup> Otras perspectivas menos críticas señalaban igualmente sus inconsistencias: la falta de criterios que recompensen la responsabilidad en el puesto de trabajo o la evaluación de competencias, así como el excesivo peso de la antigüedad para recompensar el trabajo o el ascenso en la carrera docente (Tiramonti, G. y A. Birgin, 2000: 26,27). Sin embargo, estas perspectivas relativizaban críticas más virulentas<sup>3</sup>.

La segunda consecuencia de la federalización de los servicios educativos fue la fragmentación de los conflictos laborales en las provincias. Tan pronto como las provincias comenzaron a abordar la cuestión laboral, la CTERA empezó a tener problemas para intervenir en las disputas. La CTERA era incapaz de: a) nacionalizar el conflicto, b) garantizar la coordinación de los conflictos provinciales, y c) promover huelgas en cada provincia.

Luego de la descentralización y los acuerdos de la Nación con cada provincia, la nacionalización de los conflictos educativos se volvió imposible. Sólo circunstancias extraordinarias lo justificaron políticamente. M. Farinetti (1999) muestra dos transformaciones de los conflictos laborales desde 1988: los pasos de la industria a la administración pública y de la Nación a las provincias. La primera incluía al sector docente, pero la segunda reducía la capacidad de acción de la CTERA. Dos intentos de nacionalización se malograron durante esos años. En 1993, la CTERA quiso

---

<sup>1</sup> Esto era relativamente legítimo por razones de origen social, por el status de la profesión y por la incidencia de la vocación personal. A cambio, luego de la sanción del Estatuto docente (1958), los derechos laborales resultaron ventajosos. Desde la década de 1970, y aún más desde la década de 1980, se observó una fuerte caída de los salarios y, paralelamente, el desarrollo de una identidad trabajadora docente.

<sup>2</sup> De manera crítica, S. Gvitz (1994: 35,37,38,40) pone el acento sobre aspectos técnicos de los estatutos docentes: la falta de criterios uniformes o la estructura cerrada de la carrera docente, la falta de licencias para la formación docente o la promoción del "credencialismo" (competencia por los créditos) durante la formación docente, el excesivo peso de la antigüedad en el trabajo y la falta de criterios relacionados con la productividad o el trabajo por resultados, el exceso de licencias por motivos varios y, por último, el financiamiento adicional que resulta de la contratación de suplentes.

<sup>3</sup> Desde un punto de vista social, A. Birgin (1995: 24,28) considera que las únicas razones que llevan a los docentes a iniciar su carrera (teniendo en cuenta sus bajos salarios) son la estabilidad en el empleo y la protección social garantizada a través de los estatutos docentes. Según el autor (Birgin, A., 1995: 42,43), dada la invisibilidad del trabajo extracurricular que los maestros deben realizar para lograr un salario decente, la crítica de falta de compromiso con el trabajo no está justificada. Más bien, refleja la pesada carga laboral que tienen. Desde un punto de vista técnico, J. Raschia (2001: 7) trata de desmitificar la falta de control sobre el sistema de licencias, mostrando que no es más importante que en otros sectores de la administración pública y que influye poco sobre el teórico doble financiamiento por puesto de trabajo (por reclutamiento de suplentes)

instalar una lucha contra el "pago en negro"<sup>4</sup>. Esta apuntaba a que el gobierno no estaba contribuyendo, dentro del salario, para la jubilación ni para las obras sociales. El Estado negociaba aumentos de salario pero a través de suplementos salariales, es decir a expensas de los derechos de los docentes. Durante 1995, hubo una amenaza de huelga en defensa de la escuela pública y contra la aplicación de la LFE, contra la falta de aumentos salariales y contra el irregular pago de los salarios provinciales. Su fracaso fue un buen ejemplo de la incapacidad de la CTERA para nacionalizar el conflicto. El Presidente de la Nación y el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires degradaron la demanda<sup>5</sup>. CTERA rechazó dicha degradación política y denunció la indigna situación de los docentes que percibían \$ 300 mensuales. Enseguida el MEN calificó a la huelga de "política" y pidió al Ministerio de Trabajo declararla ilegal. Este llamó a los sindicatos para que expliquen las razones de la huelga y, luego de su inasistencia, les ordenó levantarla, bajo advertencia de declaración de ilegalidad. Finalmente, la CTERA postergó la huelga para después de las inminentes elecciones nacionales.

En segundo lugar, la dificultad de la CTERA para coordinar huelgas provinciales reflejaba al mismo tiempo la fragmentación de la disputa y de las propias organizaciones sindicales. Todas las estadísticas (McGuire, J., 1996; Spaltemberg, R., 1996) ponían de relieve la primacía de los conflictos educativos entre 1990 y 1993. El proceso de reforma del Estado se relacionaba con la administración pública (Ovalles, E., 2004). Largas e intensas huelgas en Santiago del Estero, en 1993, y en Salta, en 1994, ilustraban esta situación. Sin embargo, a partir de 1994, Nueva Mayoría y el GEPSAC (Ovalles, E., 2004; GEPSAC, 2006) destacaron una disminución significativa de las protestas educativas. En otras palabras, durante la crisis fiscal del Estado y la transferencia de los servicios, los sindicatos educativos protestaron mucho. Pero, a partir de la estabilización macroeconómica y del comienzo de la reforma educativa nacional, las protestas sindicales (principalmente en las provincias) comenzaron a tener dificultades. Durante este período, la CTERA tuvo problemas para articular conflictos provinciales. Incluso tuvo dificultades para ponerse de acuerdo con algunos de sus sindicatos provinciales sobre la administración del conflicto.<sup>6</sup> La cantidad y diversidad de sindicatos, además de su debilidad organizativa e ideológica complicaban la tarea de CTERA. Durante 1993, el conflicto siguió girando en torno a la nivelación de los salarios (debido a la transferencia). Pero la situación cambió en 1994. La convocatoria del gobierno de la provincia de Buenos Aires a una Comisión Mixta evidenció la dificultad de los sindicatos para conciliar puntos de vista. La estrategia de fragmentación del gobierno dió resultados. En definitiva, hubo sólo algunas huelgas del SUTEBA, pero sin el apoyo ni de la FEB y ni del SADOP. Durante 1995, las dificultades de CTERA para extender los conflictos provinciales persistieron. El caso de La Rioja fue ejemplar: frente a un anuncio de huelga, el gobierno amenazó con regular el derecho de huelga, promoviendo recortes salariales y adoptando sanciones contra los huelguistas. Por su parte, en Catamarca los docentes estaban en huelga por falta de percepción de salarios y el gobierno les exigió el cumplimiento de los días de clases. En síntesis, el año 1995 estuvo repleto de conflictos, no siempre expresados en huelgas. La presión de las autoridades provinciales contra los sindicatos se volvió clave para el control del conflicto.

En tercer lugar, la CTERA difícilmente lograba promover huelgas en las provincias. Por un lado, desde la descentralización de las escuelas primarias en 1978 y tras la transferencia de las escuelas secundarias en 1992, se habían instalado en las provincias muchas instancias de negociación. Se trataba de un proceso relativamente reciente, por ende, sin sindicatos aún consolidados. Por otro lado, desde el año 1991, la huelga devino un modo de acción deslegitimado (frente a la sociedad y a la comunidad educativa), difícil de sostener por los sindicatos contra

---

<sup>4</sup> A principios de mayo, la CTERA denunciaba en vano distintos tipos de irregularidades: « El atraso del pago en varias jurisdicciones, la supresión de cargos, la falta de equiparación salarial y de derechos laborales para los transferidos, y la falta de una política coordinada que desintegra el sistema educativo» (*La Prensa*, « Ensambla su estrategia la CTERA », 09-05-1993)

<sup>5</sup> Según C. Menem: « Las demandas de aumento salarial con inflación 0% son inadmisibles (...) el paro es absurdo e inoportuno. Los que están detrás de esta maniobra son los dirigentes sindicales que están incursionando en el campo de la política (...) los que no quieren trabajar que se vayan, dejen el puesto para otros maestros que tienen vocación de servicio". Enseguida, E. Duhalde, en la misma línea, agregaba: "Que se vayan los que no quieren trabajar (...) En cada comienzo de clases se buscan una excusa para organizar paros con objetivos que no son estrictamente educativos» (*Página 12*, « Que se vayan si no trabajan », 09-03-1995)

<sup>6</sup> Según el responsable del Instituto "Marina Vilte": « Los sindicatos provinciales tienen una enorme autonomía de la CTERA y todas las peleas cotidianas con el gobierno las dan solos, sin consultar a CTERA. Sólo los llaman cuando la cosa está jodida y entonces va M.Maffei a hablar con el gobernador [...] los sindicalistas provinciales tienen una mirada muy internista en casi todos lados. Sólo los sindicalistas de las provincias grandes tienen una mirada nacional» (J. Cardelli, entrevista, 2001)

gobiernos decididos a defender sus proyectos de reforma. Comparando los gobiernos R. Alfonsín y C. Menem, M. Farinetti (1999) mostraba la significativa reducción de las huelgas, dentro de un contexto de fragmentación de sus organizaciones, tanto de sus centrales nacionales como de sus organizaciones locales. El GEPSAC (2006) afirmaba que esta disminución se debía a una "descorporativización" de la protesta y a una reducción de la influencia sindical sobre el conflicto. Indicaba dos razones: a) una tendencia a la disminución (aunque no a su desaparición) de las reivindicaciones salariales en favor de los reclamos de derechos y b) una tendencia a la manifestación pública de la protesta. Sobre la primera tendencia, los reclamos sobre las formas de pago crecían mientras que las demandas de aumento salarial disminuían, a la vez que los reclamos por leyes laborales seguían sin respuesta. Sobre la segunda, se trataba una manera más legítima de formular la acción colectiva. En resumen, se observaba una reducción de las huelgas debido a la situación defensiva de los sindicatos, donde sus reclamos privilegiaban la defensa de ciertos derechos o la mera percepción del salario en tiempo y forma, y gracias a la preminencia de formas alternativas de protesta en el espacio público.

### Las crisis provinciales

El traslado de los conflictos sindicales a las provincias fue inicialmente muy eficaz. Varios aspectos contribuyeron a su fragmentación y reducción. Sin embargo, problemas propios a los sistemas educativos provinciales profundizaron las crisis. Aunque fragmentados, los conflictos se extendieron a todas las provincias. Según M. Svampa y S. Pereyra (2003), el carácter puntual y fragmentado del conflicto, bajo el menemismo, se liga al proceso de descentralización administrativa. En ese contexto, sólo a través de grandes organizaciones "multisectoriales", los protestatarios podían desarrollar un nuevo ciclo de protesta. El ámbito educativo fue una referencia al respecto.

La principal razón de las crisis provinciales fue la falta de financiamiento del aparato administrativo. Este problema se agravó después de la crisis fiscal del Estado-nación como consecuencia de la crisis del Tequila en México (1995) Hasta entonces, la crisis fiscal en las provincias se relacionaban a problemas locales, pero la crisis se fue extendiendo a la mayoría de ellas. La crisis del Estado-nación como regulador de las inequidades regionales afectó a varias economías provinciales. Este problema provincial involucraba dos aspectos: a) su dependencia presupuestaria de la Nación y b) los problemas específicos de las administraciones provinciales. El primero mostraba la dependencia estructural de las provincias en relación a los recursos que podía aportarle la Nación. Esta situación se manifestaba de dos formas: a) a través de recortes presupuestarios (con razones de orden macro-económico) provocadas por las crisis financieras nacionales o internacionales, y b) a través de presión político-económica ejercida por la Nación sobre las provincias (mediante la distribución de recursos por Coparticipación Federal o mediante otros mecanismos del sistema educativo)

El segundo aspecto de las crisis financieras provinciales se relaciona con los problemas de las administraciones provinciales. Dos cuestiones tenían una influencia: a) los estilos político-económicos de los gobiernos sobre sus presupuestos educativos y b) los problemas estructurales de las administraciones educativas provinciales.

La primera cuestión está relacionada con la distribución y el uso del poder por parte del gobierno provincial, especialmente en las relaciones entre el gobernador, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Educación.<sup>7</sup> El estilo del gobernador (con algunas excepciones) marcaba la gestión de los gobiernos provinciales, el funcionamiento del sistema y las alianzas posibles. Dicha influencia se manifestaba: a) en relación a la utilización de la cuestión educativa y b) en relación a la autonomía con la que actuaban sus ministros de educación (Rivas, A., 2004: 57,58). A su vez, existía

---

<sup>7</sup> Estos tipos de influencia marcaban dos lógicas que operaron a menudo contradictoriamente sobre los presupuestos provinciales (Rivas, A., 2004: 122,123): «Por un lado, existió durante buena parte de los noventa un mandato desde el gobierno nacional (retomado por muchos ministerios de economía provinciales) de sostener una disciplina fiscal que imponía ciertos rigores sobre el presupuesto. Por otra parte, en las provincias esto se confrontaba con algunos desordenes administrativos que beneficiaban cierta discrecionalidad política en la asignación presupuestaria y en el manejo de las cuentas públicas»

también la influencia de los ministerios de economía provinciales sobre los gastos educativos. Estos operaban como una "segunda línea" (por debajo del gobernador) que decidía sobre los montos del gasto en cada uno de sectores de la administración (Rivas, A., 2004: 100)

La segunda cuestión está relacionada a la crisis de los presupuestos de educación provinciales. Esta no se explicaba sólo por la falta de recursos<sup>8</sup>, sino por la irracionalidad del sistema. Varios factores favorecieron este proceso de programación, decisión y ejecución de las políticas educativas. Vamos a mencionar sólo algunos que intervinieron de manera consistente. En primer lugar, la brecha entre el gasto y las fuentes de financiamiento. Los que decidían el nivel de gasto (Ministerio de Economía provincial) no tenían relación con la política educativa. De allí la rigidez del gasto en educación: el 90% del presupuesto estaba destinado a salarios de los docentes (el agente de la administración pública más numeroso) (Morduchowicz, A., 2002: 20,96) Estos dos elementos promovían una cierta inercia de las políticas educativas, a falta de políticas planificadas y en el marco de un insuficiente nivel de gasto. A pesar de estas dificultades históricas, hay que reconocer que las autoridades educativas provinciales recién se iniciaron en la gestión de todo el sistema educativo en la década de 1990 (Morduchowicz, A. y G. Iglesias, 1996: 5.13) Un último elemento que caracteriza cierta irracionalidad del sistema se vincula a la presión social del desempleo. Al momento de elegir el personal docente, las provincias hacían hincapié sobre la demanda de empleo por sobre la calidad de la oferta educativa. Frente al creciente desempleo, las administraciones no podían dejar de jugar un rol de compensador social (Morduchowicz, A. y G. Iglesias, 1996: 7)

Así, los problemas de la administración educativa permanecieron vinculados a los problemas de la administración pública del período 1980-1990. A. Morduchowicz (1995: 17,18) enumera cuatro problemas típicos de gasto provincial en educación: a) su falta de organización: la ausencia de discusión sobre el destino del recurso, b) su inestabilidad: la creación y derogación sucesiva de leyes, c) su falta de cumplimiento: la brecha entre los objetivos normativos y los logros de la política, d) su insuficiencia: la falta de planificación que generaba falta de recursos frente a situaciones inciertas.

### Las protestas diseminadas por las provincias

La profundización de las crisis provinciales acentuó los motivos de protesta sindical en las provincias. Este aumento no sólo fue cuantitativo sino cualitativo. Los conflictos sindicales que predominaron durante los años 1993-1995 tuvieron dos características: a) eran asuntos locales, y b) atravesaban toda la administración pública. Las protestas eran conflictos puntuales, difícilmente transferibles a otras provincias y, al mismo tiempo, generalizados, pues involucraban toda la estructura político-administrativa. Así, la acción sindical docente se redujo a un epifenómeno, pues se manifestaba siempre en relación con otras protestas locales.

La estrategia de fragmentación de los conflictos provinciales enfrentó varios problemas. Durante los años 1993-1995, los litigios sindicales se derivaron de la crisis de las administraciones provinciales. Estas procedían de una serie de medidas nacionales que pesaban sobre los presupuestos provinciales. En primer lugar, el Plan de Convertibilidad lanzado en 1991 operó, por un lado, sobre las funciones del Estado a través de la privatización de empresas públicas, la reducción de los controles del mercado y la modernización administrativa. Por otro lado, se caracterizó por la apertura económica y la flexibilidad del mercado laboral. La reforma del gobierno de C. Menem fue implementada primeramente en el estado Nación, pero progresivamente se incorporó a las agendas de los estados provinciales. Las dificultades económico-productivas y su dependencia del fisco (sobre todo de las provincias que dependían de recursos por Coparticipación Federal) contribuyeron a atenuar la reforma. Incluso en aquellos estados que mantuvieron un alto gasto público, la apertura económica y la desregulación del mercado de trabajo afectaron a sus economías.

---

<sup>8</sup> Dentro de los presupuestos educativos provinciales, durante el período, se realizaba un gasto aceptable (25%) en relación al gasto del sector público. No obstante, los gastos seguían siendo insuficientes en comparación con el PBI (Morduchowicz, A., 1995: 15)

El Pacto Fiscal, firmado en 1992 (renovado en 1993) entre la Nación y las provincias, ubicó a las provincias al borde de la crisis: a) la Nación garantizó un monto mínimo por Coparticipación (relativamente alto históricamente) a cambio de una reducción en el porcentaje de impuestos que correspondían a las provincias, y al mismo tiempo, b) disminuyó el porcentaje de algunos impuestos nacionales a cambio de la supresión de otros impuestos provinciales. Las condiciones fijadas por las provincias fueron la detención de las reformas sobre los sistemas de pensiones provinciales y de privatización de las empresas y bancas provinciales. Al año siguiente, luego de la caída de los recursos por Coparticipación Federal, el gobierno nacional obligó a las provincias a realizar la reforma anteriormente aplazada (Gerchunoff, JC & P. Torre, 1996) Así, las provincias se volvieron incapaces de pagar los salarios de la administración pública. Varias de ellas tuvieron conflictos dentro del propio cuerpo administrativo<sup>9</sup>.

Hubo varias huelgas de la administración pública en las que los sindicatos docentes actuaron como aliados. El caso de Santiago del Estero (1993) fue la primera expresión de una serie de explosiones sociales en las provincias. Allí, la capacidad de intervención de la CTERA era relativa, no sólo porque se trataba de un sindicato provincial que se oponía a la conducción nacional, sino porque se trató de una larga huelga que comenzó con el año escolar 1993. Tras la crisis entre el sindicato y el gobierno provincial, la conducción de CTERA pudo intervenir sólo ocasionalmente, logrando alguna mediación entre el gobierno y el sindicato provincial. Por un lado, la CTERA sostenía las reivindicaciones salariales de los docentes, pero por otro, denunciaba las prácticas corruptas del sindicato en el marco del sistema provincial.<sup>10</sup> La huelga de Salta del año 1994, excepcional por el número de adhesiones (100%), se inició con el comienzo del año escolar (marzo-abril) y las movilizaciones fueron importantes. Esta disputa fue mucho más allá de la esfera provincial y educativa. En principio, reunió a toda la administración pública, y luego, se extendió a las provincias de Jujuy y toda la región noroeste. Fue llevada a cabo por un sindicato (encuadrado en la CTA, teniendo en cuenta su pertenencia a CTERA y a ATE) que se oponía a la CGT local, la cual boicoteaba la huelga docente. Por su parte, la provincia aprovechó el conflicto para recibir un apoyo financiero del gobierno nacional en un momento de relaciones difíciles con el Ministro de Economía Nacional. En el mismo sentido, varios casos de "explosión social" se fueron dando durante los años 1993-1995. Bajo la misma forma de acción y con las mismas causas, otras huelgas y manifestaciones de la administración pública se organizaron en Jujuy, San Juan, Córdoba y Río Negro (Farinetti, M., 1999)<sup>11</sup> En ese contexto, la fragmentación y la violencia de las protestas provinciales no dieron un rol central a la cuestión educativa. La protesta sindical docente fue siempre parte de una alianza con otros sindicatos y respondió a problemáticas más amplias. Su carácter episódico y focalizado contra la clase política local hacía difícil cualquier articulación más allá de los eventos puntuales.

Desde 1996 hubieron tres tipos de transformaciones en el modo de protesta, el paso: a) de una protesta general (de toda la administración pública) a una protesta sectorial (estrictamente educativa), b) de provincias más pobres a provincias más ricas y c) de eventos violentos y episódicos a una disputa articulada políticamente. En ese contexto, el fortalecimiento de los sindicatos provinciales alteró el paisaje docente diseñado por la transferencia de los servicios educativos en 1992. Nuevas formas de acción colectiva empezaron a aparecer, así como alianzas propias del ámbito educativo. Estas nuevas formas de protesta sellaron el tipo de alianzas políticas y formas de acción que van a llevar a la re-nacionalización de la disputa en 1997.

Durante 1996 se diseminaron conflictos en la mayoría de las provincias. Los presupuestos provinciales entraron en crisis, sin poder ser salvados por el Tesoro nacional. Además, del lado sindical, las organizaciones recuperaron capacidad de acción. El conflicto más destacado fue el de Santa Fe. Luego de cuatro años de "inacción sindical", la AMSAFE se enfrentó a la reforma educativa provincial. Se puso en marcha una huelga por tiempo indeterminado contra las condiciones

---

<sup>9</sup> A pesar de la tradición clientelista en el reclutamiento de agentes para la administración pública, algunas provincias de ingresos medio-bajos tuvieron fuertes conflictos (Sidicaro, R., 1995)

<sup>10</sup> CTERA denunciaba la corrupción generalizada en el caso de Santiago del Estero: "Producida por el nombramiento de personas sin título docentes, maestros en cargos fantasmas y personal contratado que no presta servicios" (*La Nación*, «Crítico la CTERA la conducción del gremio docente santiagueño», 24-04-1993). En estas irregularidades había complicidad entre el gobierno provincial y los sindicatos locales. El AESyA fue apartado de CTERA luego que su secretario (R. Díaz) pagó la contribución de dos años con cheques sin fondo.

<sup>11</sup> Las "explosiones sociales" eran: a) llevadas a cabo por agentes del gobierno, b) reclamos de empleo y/o pago en tiempo y forma de los salarios, c) actos de violencia, d) manifestaciones locales y episódicas, e) dirigidas al Estado provincial y a los políticos locales, y f) esgrimidas a través de un lenguaje de orden moral y personalizado (Farinetti, M., 1999)

salariales y los manejos del gobierno sobre las pensiones docentes. La protesta terminó en una acción legal. El gobierno trató de negociar aumentos salariales a cambio de una amplia reducción del cuerpo docente. Durante tres meses, la AMSAFE realizó tres grandes manifestaciones y huelgas en defensa de la escuela pública.<sup>12</sup> El gobierno tuvo que retirar un decreto que apuntaba a la modificación del sistema de pensiones y a la imposición de un premio por presentismo, a la vez que modificó el calendario de pagos en favor de los docentes. En San Juan y La Rioja, las principales manifestaciones fueron un éxito. La primera se organizó contra una Ley de Emergencia Educativa del gobierno. Luego de manifestaciones docentes frente al Ministerio, éste intentó una acción legal muy cuestionada contra 30 docentes. La segunda se trató de una larga huelga contra el intento de reforma del estatuto docente provincial (que bloqueaba el pago del premio por antigüedad, por zona desfavorecida y la modificación de los períodos de licencia) El sindicato reaccionó contra una amenaza del gobierno: "Los maestros que no van a la escuela serán suspendidos". En las tres provincias, a pesar del intento de amenaza y de fragmentación, los gobiernos tuvieron que dar un paso atrás y aceptar algunas condiciones impuestas por los sindicatos. En la provincia de Buenos Aires, la ruptura entre FEB y SUTEBA se había cristalizado definitivamente.<sup>13</sup> Así, frente a la falta de apoyo de otros sindicatos provinciales, el SUTEBA comenzó progresivamente con una estrategia de alianzas extra-sindicales. Teniendo en cuenta la crisis de la huelga como forma de acción colectiva, sus manifestaciones resultaron novedosas: a) caravanas, b) manifestaciones frente al Ministerio Provincial y c) eventos llamativos (bloques de puentes, etc.). Las reivindicaciones eran la no aplicación de Ley Federal en la provincia de Buenos Aires, dada la falta de condiciones (por el desempleo, el hacinamiento de los alumnos en los edificios, la escasez de docentes, la crisis salarial, etc.), además de la falta de diálogo para su implementación. De igual forma, el gobierno de E. Duhalde avanzaba progresivamente sobre su reforma provincial<sup>14</sup>: diez años de escolaridad obligatoria, construcción de escuelas, contratación de docentes, lanzamiento del primer, cuarto y séptimo curso del EGB. En un contexto provincial de notable asimetría entre el gobierno y cualquier tipo de alianza sindical, el SUTEBA se vio obligado a establecer alianzas por fuera del sistema educativo: con la UCR y el Frepaso, en tanto oposición política al gobierno de C. Menem. Este acuerdo político será la clave para entender el nuevo escenario de protesta nacional que planteará CTERA desde el año 1997.

## LA NACIONALIZACIÓN Y POLITIZACIÓN DEL CONFLICTO

Una situación dada se vuelve reversible desde que algún participante logra reconfigurar dicha situación a partir de una nueva crítica (Chateauraynaud, 1991) En el ámbito educativo argentino, la "nacionalización" del debate tradicionalmente condensó los antagonismos (Nardacchione, 2011a) En un sistema tradicionalmente "mixto", la provincialización representó la fragmentación de la disputa, mientras que la nacionalización su generalización. Otro factor que caracterizó las protestas fue la pretensión politizadora de la cuestión, evitando una perspectiva técnico-experta de la política educativa. Para eliminar este enfoque sistémico, se tiende a plantear el problema público en términos cívicos y a buscar aliados políticos por fuera del sistema educativo (Nardacchione, 2012a) En síntesis, la nacionalización representaba el cambio de la jurisdicción del problema, mientras que la politización la amplificación del debate público sobre el problema educativo. La primera estrategia buscaba invertir la fragmentación provincial de la problemática jurídico-sindical; mientras que la segunda intentaba revertir la neutralización del debate educativo sobre aspectos técnicos, incorporando aspectos cívicos o económico-sociales de la situación educativa.

---

<sup>12</sup> Las consignas hacían hincapié sobre la crisis de la educación argentina. Durante las manifestaciones, la organización se centraba en dos temas que marcarán luego la disputa nacional: a) la organización sindical («despertemos al dormido, organicemos al despierto!») y b) la resistencia frente al desempleo («no educamos para la desocupación [...] defendemos nuestros puestos de trabajo!») (*Página 12 Rosario*, «El día que los maestros ganaron la calle otra vez», 27-07-1996)

<sup>13</sup> El estilo sindical de la FEB, que abogaba por "un trabajo silencioso en defensa de los intereses de los docentes" se oponía al del SUTEBA, que proclamaba "el derecho a no guardar silencio y a ser oídos".

<sup>14</sup> E. Duhalde respondió enérgicamente: «ya no se puede parar la transformación educativa que viene desde el gobierno de R. Alfonsín [...] se tratan de medidas revolucionarias de inversión educativa que, por su envergadura, lógicamente padecen de imperfecciones» (*Página 12*, «Esto no se va a parar», 13-09-1996)



A continuación, analizaremos cómo la CTERA logró generalizar la disputa educativa. En primer lugar, a través de la nacionalización de la disputa sindical. En el marco de una crisis económico-financiera en varias provincias, la CTERA aprovechó un caso ejemplar de represión contra los docentes (Neuquén) para modificar la estructura de los actores en conflicto. Este evento legitimó un escenario nacional de debate sobre la situación educativa y social en las provincias. En segundo lugar, desde la instalación de la Carpa Blanca frente al Parlamento, la CTERA encontró la forma de politizar la cuestión educativa: a) socialmente, con el apoyo de una amplia gama de actores de protesta (CTA, FAA, universitarios), b) en términos ciudadanos, con el apoyo de intelectuales, artistas y de otras disputas que se opusieron al gobierno nacional, además del amplio apoyo de los medios de comunicación, y c) en términos partidarios, con el apoyo de los partidos políticos de oposición (el Frepaso y la UCR) Así, la nacionalización resolvió la incapacidad de CTERA frente a la provincialización de los conflictos laborales llevada adelante por el gobierno y la politización quebró el "círculo sistémico" de la reforma (es decir, el grado de competencia necesario para discutir ciertos contenidos pedagógicos), abriendo un debate amplio sobre varios aspectos, tales como las condiciones sociales de la reforma y el financiamiento del sistema. Dicha reconfiguración re-enmarcó el *status* de la reforma (saliendo de sus criterios técnicos) e integró aliados políticos (antes débiles o inexistentes) en el marco de un protesta antimnemista.

### La nacionalización sindical: el caso de Neuquén

La extensión de los conflictos sindicales provinciales durante 1996 mostraba su fragmentación, engendrando escenarios muy diversos. En ese contexto, la CTERA tenía problemas para articularlos, así como para nacionalizarlos. Esta incapacidad menguaba la intervención de la Confederación sobre la cuestión docente.

La nacionalización de la cuestión educativa fue siempre un imperativo organizacional y político para CTERA. Sin embargo, esta prueba enfrentaba a muchos intereses que defendían el *status quo*. Paradójicamente, los gobernadores provinciales, el MEN y los sindicatos provinciales tenían el mismo interés de manejar provincialmente dicha problemática.<sup>15</sup> La defensa de su autonomía (en este caso sindical) continuaba la tradición *de jure* del sistema educativo acerca de su carácter provincial. A principios de 1990, la salud financiera de las provincias dio lugar a inversiones sobre el sistema. Durante este período, el MEN manifestó su vocación de inversión financiera dentro de la lógica federal del sistema. La ecuación financiera era aceptable (aún con todos los servicios educativos por asumir): a) las provincias tenían recursos suficientes para sostener el presupuesto salarial docente y b) el MEN contribuía en inversiones en infraestructura o en políticas de compensación social, pero también sobre cuestiones históricamente postergadas, como la formación docente o la definición de nuevos contenidos. La situación va a cambiar en 1995, principalmente en cuanto a los recursos financieros asignados a las provincias. A pesar de esta situación, los sindicatos seguían prefiriendo negociar con sus gobiernos locales en lugar de nacionalizar el conflicto. De todas maneras, los sindicatos aceptaban el apoyo de la CTERA (sobre todo "durante" el conflicto) y las provincias aceptaron la inversión del gobierno nacional. Pero esta lógica de intervención múltiple no cambiaba la sede del conflicto. En ese entonces, CTERA reforzaba su enfrentamiento al modelo económico menemista ("de ajuste y regresión social") con una retórica que promovía la expansión de la matrícula y la integración social. Esta crítica tendía a ser denunciada como ideológica, por ende, marginalizada. En ese marco, la reforma educativa era considerada como el costado social ("mano izquierda") de un gobierno nacional más estricto en otras áreas (como la macroeconomía o la política laboral). La CTERA tenía dificultades para convencer públicamente.

---

<sup>15</sup> La responsable de la CTERA reconocía las diferencias entre sindicatos provinciales: «Los sindicatos provinciales pensaban que era mejor mantener la cuestión a escala provincial. Pensaban que era mejor negociar con el gobernador. No veían que había una política nacional que inviabilizaba la correcta aplicación en las provincias. Por lo cual las provincias siempre iban a estar apretadas. No tenía que ver con el color político interno. Era un problema de concepción en relación a la provincia o a la Nación [...] Los gobernadores seguían entusiasmados con la reforma pensando que iban a conseguir más plata. Todos creían que cuando pase el "efecto Tequila" (1995) todo levantaba de nuevo» (M. Maffei, entrevista, 2001)

La situación sindical en las provincias se agravó durante 1996 y alcanzó su clímax a principios de 1997. R. Giovine (2003: 62-64) realizó una síntesis de los conflictos en 15 provincias.<sup>16</sup> Las principales razones eran los recortes salariales y los ajustes del presupuesto educativo, el pago de parte del salario en bonos provinciales, los retrasos en los cobros mensuales y los cierres de salas o escuelas. La mayoría de las manifestaciones fueron huelgas. Según la tradición docente, éstas se llevaban adelante por etapas: primero 24 horas, luego 48 horas, 72 horas, y finalmente la huelga por tiempo indeterminado.

Durante el año 1996 y frente a cinco huelgas (140 días en R. Negro, 30 días en Neuquén, 45 días en Jujuy, en San Juan y en Misiones), la CTERA propuso un paro nacional sin éxito. El temor a recortes salariales y la creencia que dichos conflictos eran provinciales no daban lugar a la huelga nacional. Por otra parte, la ineficacia de la huelga y la crisis financiera de las provincias (sus gobiernos estaban convencidos en ajustar el presupuesto educativo) no favorecían dicho escenario nacional. La CTERA no convencía a los sindicatos provinciales para establecer una agenda nacional. Los principales diarios (19-3) se hacían eco de la difícil situación: ajuste del presupuesto educativo, cierre de escuelas, modificaciones *de facto* sobre las condiciones laborales docentes (reducción de licencias, despidos, eliminación de cargos) y recortes salariales. Aún reconociendo la crisis salarial, a principios de 1997, el Gobierno nacional remitía el problema a las provincias. En esta grave situación, la CTERA logró tomar una posición intermedia (M. Maffei, entrevista, 2001): centralizar el portavoz<sup>17</sup> y actuar en conjunto<sup>18</sup> contra el gobierno nacional. Así fijó un plazo hasta el 31 de marzo para que el gobierno acepte discutir los problemas salariales en las provincias, pidiendo una negociación en el CFE. Sin embargo, a principios de 1997, tuvo lugar una huelga ejemplar: la de la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN). Este caso va a rearticular de otra manera los conflictos provinciales.

El maximalismo del sindicato provincial y las violentas intervenciones del gobierno condujeron a una situación tensa. La ATEN denunció despidos y recortes salariales en toda la administración pública (decreto provincial del año 1996). Anteriormente, el sindicato se oponía a la aplicación de la LFE y a la política de reforma educativa. Este sindicato se encontraba a la izquierda de la conducción nacional de la CTERA. Por lo tanto, su oposición a la "política neoliberal" del gobierno nacional era más fuerte. A principios de 1997 se organizó una huelga con cortes de ruta en solidaridad con los desempleados de Cutral Co y Plaza Huincul que protestaban contra la pérdida de sus puestos de trabajo en la sede neuquina de YPF. Frente a ello, el gobierno de J. Sapag (26-3) propuso una negociación con los sindicatos, interpuso un recurso judicial y convocó a las fuerzas de seguridad para levantar el corte de ruta (26 y 27-3). Ante la resistencia de ATEN, el Gobierno (28-3) radicalizó la disputa: amenazas de despidos, reducciones salariales y autorización legal para la intervención militar. Esta acción provocó enfrentamientos y una gran manifestación ("Marcha de las antorchas") de la ATEN para el día siguiente. Durante los primeros días de abril fracasaron varios intentos de negociación. La estricta postura del gobierno de J. Sapag encontró resistencia en ATEN. La retirada de la ruta, bajo amenaza de sanciones sobre los huelguistas, fue rechazada por el sindicato. Así se produjo una reacción opositora<sup>19</sup>: el partido gobernante (Movimiento Popular Neuquino) amenazó con usar la fuerza para abrir las puertas de las escuelas, convocando a voluntarios para sustituir a los docentes huelguistas. Por su parte, la ATEN relanzó su huelga por tiempo indeterminado y convocó a una exitosa manifestación (15.000 personas) (7 y 9-4), denominada como "pueblada". La tensión fue en aumento. La ATEN rechazó la conciliación voluntaria del gobierno provincial y fue a la Justicia. Al mismo tiempo siguió con los cortes de ruta y con las "puebladas", en alianza con los desempleados de Cutral-Co-Plaza Huincul. Así se llega al 12-4, cuando Teresa Rodríguez muere mientras se dirigía a su trabajo, en el marco de una represión de las fuerzas militares que buscaba evacuar manifestantes de la ruta 22.

---

<sup>16</sup> Este estudio de la conflictividad docente (Giovine, R., 2003) resumía diferentes escenarios: de ATEN en Neuquén, de UNTER en Río Negro, de ADEP en Jujuy, de ADP en Salta, de ATECA en Catamarca, de ATEP en Tucumán, de UtrR en el Chaco, de AGMER en Entre Ríos, de SUTECO en Corrientes, de ADF en Formosa, de UTEP en La Pampa, de UDAP en San Juan, de AMPPyA en San Luis, de UEPC en Córdoba y de SUTEBA en Buenos Aires.

<sup>17</sup> La responsable de la CTERA buscaba centralizar el conflicto: «Se está viviendo una grave situación en la provincia [...] Todo paro es político porque pedimos respuestas: recursos y leyes [...] la Ley Federal genera anarquía» (*Clarín*, «Los docentes de todos los niveles hacen hoy un paro», 24-03-1997)

<sup>18</sup> La CTERA, en ese momento, anunció una huelga de hambre para el 2 de abril frente al Parlamento.

<sup>19</sup> Hubo una controversia entre la Iglesia, que apoyaba las reivindicaciones docentes con una huelga de hambre del obispo de Neuquén, y el gobierno provincial (J. Sapag), quien manifestaba lo siguiente: «A Dios lo que es de Dios y a César lo que es de César» (*La Nación*, «Ayuno religioso en busca de una salida», 05-04-1997).

En respuesta a la primera represión (31-3), la CTERA anunció un paro nacional sin consulta a las jurisdicciones (80% de adhesiones<sup>20</sup>) y se retiró de toda mesa de negociación con el gobierno nacional. Se instaló la nacionalización de la cuestión educativa. Graciela Fernández Mejjide (Frepasso) resumió el argumento de la operación política: "La discusión de salarios puede ser provincial, pero la represión de la Gendarmería es un problema nacional" (*Página 12*, "Un país mira hacia Neuquén", 01-04-1997). Este argumento se repetía constantemente entre sindicalistas y sus aliados.

La primera huelga fue acompañada de una manifestación frente a la Casa de la Provincia de Neuquén en Buenos Aires bajo el lema: "Basta de silencio en las escuelas, por la nacionalización de la lucha". Al mismo tiempo, la CTERA anunció un ayuno por tiempo indeterminado para el 2 de abril, en favor de una ley de financiamiento nacional. La primera reacción del MEN (31-3 y 1-4) siguió la lógica de provincialización del conflicto, bajo criterios estrictamente técnicos<sup>21</sup>. H. Yasky (SUTEBA) respondía lo siguiente: "El conflicto de Neuquén es nacional [...] la fragmentación no existe más que en la cabeza del Ministro de Educación" (*Página 12*, "Tizas contra las balas" 01-04-1997). Pero la nacionalización definitiva se dio luego de la muerte de Teresa Rodríguez (13-4). Desde allí, no sólo se nacionalizó el conflicto, sino que comenzó su politización. Una reunión multisectorial (de sindicatos y partidos de oposición) se organizó para definir una estrategia de acción. CTERA anunció un paro nacional para el 14 de abril. De ahí en más, la protesta será nacional para todas las áreas de gobierno concernidas.<sup>22</sup> Los apoyos socio-sindicales se multiplicaron. La última huelga ya había constituido una red de actores: varios sindicatos docentes y de otras fuentes sindicales (UTE, SUTEBA, ATE, UTPBA, CONADU, CTA, MTA), partidos políticos de oposición (UCR, Frepasso<sup>23</sup>), organizaciones estudiantiles (FUA) y celebridades. En ese momento, la CTERA organizó una marcha del silencio, del Parlamento a la Plaza de mayo, para protestar contra la represión en Neuquén y allí se instaló la Carpa Blanca para repudiar la política educativa oficial. El gobierno respondió por dos vías: el Presidente, el Ministro del Interior y el Jefe de Gabinete plantearon la hipótesis de "agitación subversiva" por parte de ciertos grupos políticos; mientras que el Ministerio de Educación, en su lógica sectorial, calificó el conflicto como de seguridad interior, por lo tanto, ajeno a la cuestión educativa. No obstante, una vez que la CTERA instaló su ayuno en la Carpa Blanca, la "imposible" nacionalización de la cuestión educativa tuvo que ser definitivamente tomada en serio.

### La politización de la cuestión docente: la Carpa Blanca

Antes de la instalación de la Carpa Blanca, la reforma educativa se desarrolló bajo una retórica de modernización del sistema. Luego de la Carpa, el debate educativo, interior al sistema y limitado a cuestiones pedagógicas u organizativas llegó a su fin. El objetivo de CTERA era politizar el debate: a) modificando los criterios de discusión de la reforma e b) involucrando otros actores sociales y políticos. El primer aspecto apuntaba a ir más allá de la retórica de la reforma para introducir una crítica a los enfoques técnicos, incomprensibles para el público en general. Dado que la crítica socio-política era un aspecto controversial de la reforma, era necesario modificar el marco del debate. El segundo aspecto apuntaba a ampliar el número de jugadores, antes limitados a las fronteras del sistema. El MEN podía sin problemas discutir de financiamiento y de pedagogía con las provincias y con los intelectuales del ámbito educativo. Mientras que los aliados de la CTERA se encontraban por fuera del sistema (sindicatos, partidos políticos, etc.). Así, la estrategia del

---

<sup>20</sup> Dentro de una negociación provincial, y pese a la oposición interna, la ATEN adhirió a la huelga nacional.

<sup>21</sup> La Ministro afirmaba: «El conflicto tendrá solución si el gobierno neuquino paga los días de huelga [...] que los docentes expliquen qué punto de la Ley Federal ocasionó el conflicto [...] Todas las escuelas fueron transferidas, por lo tanto los problemas concretos los resuelve cada jurisdicción [...] el conflicto no debió nacionalizarse» (*Clarín*, «El gobierno nacional intenta destrabar la crisis de los docentes», 31-03-1997)

<sup>22</sup> El Ministro del Interior [C. Corach] declaraba: «El Poder Ejecutivo no tiene ninguna responsabilidad por las muertes en Neuquén [...] se descarta la posibilidad de declarar estado de sitio en la provincia [...] el gobierno garantiza el derecho de huelga siempre en un contexto de no violencia [en referencia a los piquetes]» (*Página 12*, «Corach se lavó las manos», 13-04-1997)

<sup>23</sup> G. Fernández Mejjide (Frepasso) consideraba que el gobierno nacional y el gobierno provincial eran responsables de la represión. R. Alfonsín (UCR) advertía en el mismo sentido: "el gobierno nacional es responsable de la represión en Neuquén y todo esto se puede repetir" (*Página 12*, «Respuesta de la oposición», 13-04-1997)

sindicato fue ir más allá de las fronteras educativas con el fin de politizar la cuestión (Nardacchione, 2012b)

En primer lugar, la CTERA debía salir de las discusiones técnico-pedagógicas para transformarlas en cuestiones socio-económico o político (condiciones de enseñanza, modelo político del Estado, financiamiento). En este sentido, la instalación de la Carpa Blanca fue clave. Dos características de la protesta lo ilustran: a) el lugar simbólico de instalación y b) la demanda expresada. La instalación se realizó frente al Parlamento nacional, lugar característico de manifestaciones cívico-sectoriales, un sitio representativo de la política nacional. Por ello, la reivindicación de la CTERA en la escena política resultó vital: "El ayuno docente a favor de un fondo de financiamiento educativo". Esta estrategia no era ajena a la CTERA, que siempre trató de introducir cuestiones políticas a crisis coyunturales. Por ejemplo, cuando en 1992 la comunidad educativa denunciaba la falta de docentes en las escuelas luego de la transferencia de servicios a las provincias, la CTERA introducía sus críticas contra el primer proyecto de Ley de Educación nacional en el Senado (Nardacchione, 2001c) Asimismo introdujo el tema del financiamiento a la hora de la nacionalización del conflicto luego de la represión en Neuquén<sup>24</sup>. Para reforzar la politización de la cuestión, la antigua jefe de la CTERA (M. Sánchez, diputada del Frepaso) presentaba por segunda vez<sup>25</sup> en Cámara de Diputados su proyecto de ley de financiamiento.

El MEN tuvo dificultades para evitar la politización y reducir la discusión al plano técnico. Al comienzo de la protesta, se rechazó la discusión en esos términos. Durante el mes de abril, la Ministro S. Decibe dudó en llamar al diálogo. No obstante, rápidamente se decidió la estrategia: recuperar la iniciativa de demanda de financiamiento. Se organizó una reunión con las Comisiones de Educación de Diputados y del Senado. El interés de los Diputados superaba con creces el de los Senadores. También se convocó a la CTERA con quien, luego de una primera reunión, se comprometió a buscar recursos. Por último, se reunió con R. Fernández (Ministro de Economía) para crear un comité técnico que dialogue con todos los sectores (sindicatos, parlamentarios y Poder Ejecutivo) para desarrollar dispositivos concretos para ese fin. En otras palabras, recuperar la reivindicación de CTERA era una tentativa de despolitización de la misma. El MEN intentó transformar la reivindicación política y social en una negociación en favor de la modernización del sistema y de los estatutos laborales docentes. Se trataba de una prueba de traducción, dentro del marco de la retórica técnica del Ministerio, que convertía un acto político en un acto administrativo. No obstante, a fines de abril, el éxito absoluto de la Carpa Blanca como forma de protesta va a darle un status político por encima de las fronteras educativas. A pesar del intento del MEN por "controlar" el proyecto de financiamiento, la politización de la protesta se acentuó. Los apoyos sociales y políticos iban más allá del ámbito educativo. La Carpa Blanca se configuró como escenario central de la oposición política contra el gobierno nacional. El alcance del apoyo político del que gozaba va a darle un considerable poder de negociación frente a la cuestión del financiamiento.<sup>26</sup>

En segundo lugar, desde la nacionalización de la disputa, se potenció la articulación con otros actores políticos, sindicales y sociales. La reacción del gobierno a los acontecimientos de Neuquén despertó el interés de los partidos políticos por la cuestión educativa. Así, la CTERA desarrolló lazos estrechos con el Frepaso (a nivel de militantes y de dirigentes partidarios) que consolidaron una alianza en la calle. Al mismo tiempo, su pertenencia a la CTA le proporcionó apoyo en su defensa de la educación pública. Tanto la CTERA como la CTA articulaban la lucha sindical con las protestas sociales. Así, la Carpa Blanca conjugó una transformación a nivel de actores y de repertorios. Se incorporaron a la protesta sectores débilmente organizados o en proceso de desafiliación sindical, a la vez que comenzó a manifestarse en el espacio público un nuevo lenguaje de derechos. La huelga era poco reconocida por las autoridades, a menudo denunciada como acción

---

<sup>24</sup> Esta politización era además la única forma de reivindicar por encima de los intereses y las perspectivas de los actores sindicales provinciales: «Era la única forma de unificar la situación de los docentes en todo el país. No lo podíamos hacer con el tema de la Ley Federal, porque había provincias que ya habían avanzado. Por ejemplo Buenos Aires y Córdoba ya habían nombrado muchos docentes. Si llegábamos a pedir rever la ley, los docentes de las provincias nos mataban» (M. Maffei, entrevista, 2001)

<sup>25</sup> El mismo proyecto había sido rechazado por la Cámara de Diputados tres semanas antes. Para financiar al sistema educativo, dicho proyecto taxaba los bienes suntuarios o a los grandes contribuyentes.

<sup>26</sup> Los dos grandes líderes de la CTERA (H. Yasky y M. Maffei) subrayaban el éxito de la Carpa Blanca: «Sólo abandonaremos la Carpa cuando el Congreso asegure fondos [...] el gobierno no sabe cómo resolver el conflicto [...] seguiremos firmes ejerciendo presión en un año electoral [...] Los docentes hemos logrado quebrar la indiferencia del gobierno» (*Página 12*, «Cambian los que ayunan, pero el juego es el mismo», 30-04-1997)

que afectaba a la comunidad educativa. Así, se gestaron nuevos repertorios de acción que concitaban atención pública. Ya desde 1996 el SUTEDA había comenzado a desarrollar formas de acción colectiva novedosas (caravanas, bloqueos de puentes, etc.) que precedieron a la Carpa Blanca como estrategia de formulación de un reclamo socio-sectorial. Por último, se produjo en la Carpa Blanca una dinámica de adhesión ciudadana que excedía las fronteras tradicionales de la política (partidos, parlamento). Múltiples colectivos de reivindicación se solidarizaron en favor de un financiamiento suplementario para la enseñanza pública. La condición político-ciudadana de la reivindicación docente se ligó a la participación activa de intelectuales, de artistas, de la comunidad educativa e incluso de numerosos colectivos de reivindicación ética o de derechos humanos que habían protagonizado enfrentamientos públicos contra el gobierno nacional. Este apoyo desinteresado realzó la legitimidad moral y el status ciudadano de la reivindicación docente. En síntesis, la estrategia de politización de la CTERA y sus aliados fue el fruto de una combinación entre organización sindical, movimiento político y movimiento social.

### CONCLUSIÓN: EL VAIVÉN DE LA CUESTIÓN EDUCATIVA-DOCENTE

La oscilación nacionalización-provincialización de la cuestión educativa tiene orígenes históricos. Desde el primer texto constitucional (1853), la cuestión educativa va a registrar una escisión Nación-provincias. Exceptuando todo serie de interpretaciones (Bravo, 1988: 50-57), podría resumirse que el sistema "mixto" fue creado, atribuyendo a las provincias la responsabilidad de la educación básica (primaria) (arts.5 y 106), reservando para la Nación la educación superior o media (art. 67). Esto trajo aparejado una distribución de competencias que se fueron solapando históricamente (Bravo, 1991) Luego, sobre la gestión práctica del sistema, dicha oscilación comenzó a manifestar una intervención nacional en torno al financiamiento del servicio. Había un sinnúmero de objetivos o motivos: de parte de la Nación, de control social, pedagógico o ideológico; de parte de las provincias, ligados a su falta de recursos. Esto fue modificando el escenario de responsabilidades sobre el sistema. Este panorama se mantuvo desde la creación del sistema hasta sus primeras crisis (1880-1960). A partir de ese momento, el sentido del financiamiento y de la atribución de competencias va a invertirse, en favor de las provincias y del sector privado (Bravo, 1988; Paviglianiti, 1991). Podría decirse que, en términos de política de inversión educativa, se pasó de una intervención nacional a una de "des-intervención" nacional (Nardacchione, 2010)

Al mismo tiempo, en términos políticos, la mencionada oscilación tiene también su razón de ser. Desde un punto de vista institucional, la cuestión educativa recae sobre un equilibrio entre dos autoridades: la Nación y las provincias. Este vínculo, desde la década de 1970, empezó a cristalizarse en el marco del Consejo Federal de Educación (Pronko & Vior, 1999) Dicho organismo tuvo históricamente un protagonismo inestable, pero allí es donde ambas instancias van a tender a discutir la planificación y ejecución de las políticas educativas. Del lado de la organización sindical-docente, sus agrupaciones también van a diferenciarse jurisdiccionalmente. Así, tanto el recelo como la necesidad de articulación van a manifestarse entre los sindicatos provinciales y las organizaciones nacionales. Mientras los provinciales buscan un equilibrio entre su autonomía jurisdiccional y, en algunos casos, el apoyo nacional; la CTERA debe resguardar la autonomía provincial sobre ciertas cuestiones, aún teniendo la necesidad estructural de crear un escenario nacional de regulación, tanto para la cuestión educativa como laboral docente (Nardacchione, 2011b)

Por último, resulta útil analizar la disputa en términos de debate político-retórico. Dicho debate parece reproducir el balancear de un acordeón que se agranda o estrecha según sus movimientos (Baumgartner, 1989; Mather & Yngvesson, 1981). Sobre nuestro caso educativo-docente, comprobamos que la provincialización y la neutralización del debate tendieron a restringir el conflicto, mientras que su nacionalización y politización tendió a generalizarlo. Así, la primera operación desarrollada por el Gobierno nacional se manifestó, por un lado, a través de la fragmentación jurisdiccional del conflicto sindical-docente; mientras que, por otro, se profundizaba un tratamiento técnico-experto de la cuestión educativa que relegaba la participación de actores sindicales, es decir, de actores con reivindicaciones extra-pedagógico-sistémicas (Nardacchione, 2012a) Por su parte, la segunda operación desarrollada por la CTERA permitió articular diferentes reivindicaciones sindicales provinciales, a la vez que dotó al debate educativo de una dimensión

más amplia que aquellos aspectos ligados a la cuestión pedagógica o de organización del sistema. Esta otra dimensión política incorporaba aspectos cívicos y económico-sociales, que se ligan históricamente a expectativas de formación ciudadana y de movilidad social ligadas a la escuela pública, no suficientemente debatidos durante la gestión de la reforma educativa.

En resumen, este vaivén parece representar la manera educativa-docente del pliegue necesario de todo asunto político. Algún acontecimiento (o una serie de ellos) puede volverse públicamente relevante cuando algún elemento de su relato trata una dimensión normativa no tomada en cuenta por la situación. La denuncia de este incumplimiento es la que construye un *affaire* (Boltanski, 2000) y es la que pone a discutir a una multiplicidad de actores. Este debate político y moral ya no involucra solo a los actores concernidos, sino a potenciales aliados (de uno y otro lado) y al público en general. Sobre la cuestión educativa-docente, resulta de interés destacar la influencia oscilante de la comunidad educativa, como un actor alternativamente comprometido con las posiciones de los sindicatos docentes o de los ministerios de educación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baumgartner, Frank. *Conflict and rhetoric in french policy making*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 1989.
- Birgin, Alejandra. *Viejas y nuevas tensiones en el trabajo docente*. Documentos e informes de investigación, Doc. N° 187. Buenos Aires: FLACSO. 1995.
- Boltanski, Luc & Eve Chiapello. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard. 1999.
- Boltanski, Luc. *L'amour et la justice comme compétences: trois essais de sociologie de l'action*. Paris: Editions Métailié. 1990.
- Bravo, Héctor Félix. *Bases constitucionales de la educación argentina* (Col. Bibliotecas Universitarias) Buenos Aires: CEAL. 1988.
- Corregidor. *La transformación educacional. Propuestas progresistas*. Buenos Aires: Corregidor. 1991.
- Cetrángolo, Oscar & Francisco Gatto. "Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado". Presentado en *Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores*. Quito. 2002
- Chateauraynaud, Francis. *La faute professionnelle: une sociologie des conflits de responsabilité*. Paris: Editions Métailié. 1991.
- Farinetti, Marina. "¿Qué queda del 'movimiento obrero'? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina" en *Trabajo y Sociedad. Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, Vol. 1, 1999.
- GEPSAC. *Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989/2003*. Informes de Investigación. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. 2006.
- Gerchunoff, Pablo & Juan Carlos Torre. "La política de liberalización económica en la administración Menem" en *Desarrollo Económico*, Vol. 143, 1996.
- Giovine, Renata. *Sindicalismo y Gobierno: una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa. El caso de Argentina*. Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. Buenos Aires: PREAL-FLACSO. 2003.
- Gvirtz, Silvina. *Los estatutos y la configuración del docente como profesional*. Documentos e informes de investigación, Doc. N° 169. Buenos Aires: FLACSO. 1994.
- Mather, Lynn & Barbara Yngvesson. "Language, audience, and the transformation of disputes" in *Law and Society Review*, Vol. 15, 1981.
- Mc Guire, James. "Strikes in Argentina: data sources and recent trends" in *Latin American Research Review*, Vol. 3, 1996.
- Morduchowicz, Alejandro & Gustavo Iglesias. *El gasto público provincial en educación y los mecanismos de asignación de recursos en el sector*. Programa Estudio de costos del Sistema educativo. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. 1996.
- Morduchowicz, Alejandro. *El financiamiento educativo argentino en un contexto de restricción de recursos*. Programa Estudio de costos del Sistema educativo. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. 1995.
- El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales, soluciones coyunturales*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO. 2002.
- Nardacchione, Gabriel. "La cuestión educativa en argentina. De la emancipación nacional a la crisis del 2001" en *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos* [en línea], Vol. 8, N° 31, Buenos Aires, abril-junio, 2010.
- "La disputa sobre la definición y el alcance del conflicto sindical-docente (1987-1989)" en *Revista Ensemble. Revista electrónica de la Casa Argentina en París*, N° 5. 2011a.
- "Un territorio difícil para la negociación colectiva nacional: el sindicalismo docente (1983-1992)" en *Revista de Estudios del Trabajo*, N° 39-40. 2011b.
- "Las maniobras gubernamentales frente a la protesta: el conflicto educativo

de 1992” en *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 17, volumen XV, Invierno. 2011c.

“La reforma educativa bajo el gobierno de C.Menem. Una intervención técnico-experta frente a una resistencia político-sindical” en *Saber lo que se hace. Expertise y política en la Argentina*, G.Vommaro & S.Morresi (comp.), Prometeo-UNGS, Buenos Aires. 2012<sup>a</sup>

“La disputa retórico-educativa en la Argentina de los años 1990. Entre la modernización del sistema y la defensa de la escuela pública” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa (RMIE)*, Vol. 17, núm. 53, 2012b.

Ovalles, Eduardo. *Estatales y docentes, han sido los gremios más conflictivos en el último cuarto de siglo*. Conflictos laborales y medidas de Fuerza Nacional, Buenos Aires: Centro de Estudios Nueva Mayoría. 2004.

Paviglianiti, Norma. *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del 90* (Col. Educación hoy y mañana, Susana Vior (dir.)). Buenos Aires: Libros del Quirquincho. 1991.

Pronko, M. & Susana Vior. “Consejo Federal de Cultura y Educación ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?” en Susana Vior (Ed.) *Estado y educación en las provincias*. Buenos Aires: Miño y Dávila. 1999.

Raschia, Jorgelina. *Comparación de los regímenes de licencia del personal docente*. Programa Estudio de costos del Sistema educativo. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. 2001.

Rivas, Axel. *Gobernar la educación: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas* (Col. Nuevas perspectivas en educación, CIPPEC (dir.)). Buenos Aires: Granica. 2004.

Sidicaro, Ricardo. “Poder político, liberalismo económico y sectores populares en la Argentina 1989-1995” en Manuel Mora y Araujo; Atilio Borón; José Nun; Juan Carlos Portantiero & Ricardo Sidicaro (Eds.), *Peronismo y Menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones El cielo por asalto. 1995.

Spaltember, Ricardo. *Conflictos laborales en Argentina: 1984-1994*. Mimeo, Bib. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires. 1996.

Svampa, Maristella & Sebastián Pereyra. *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos. 2003.

Tiramonti, Guillermina & Alejandra Birgin. *La condición docente en Argentina*. Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires: Ministerios de Educación de Argentina, Chile, Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID. 2000.

Tiramonti, Guillermina. “Reestructuración del sistema educativo argentino en la tensión del cambio y la permanencia de las tradiciones políticas” en *Revista Sociedad - Facultad de Ciencias Sociales*, Vol. 12/13. 1998.