

**CRISIS Y PROTESTAS DURANTE LA PROVINCIALIZACION
DEL SISTEMA EDUCATIVO (1993-1997)**

*(CRISIS AND PROTESTS DURING THE PROVINCIALIZATION OF THE
EDUCATIONAL SYSTEM (1993-1997))*

Gabriel Andrés NARDACCHIONE*

RESUMEN

El artículo, por un lado, analiza el proceso de federalización del sistema educativo, el cual producía modificaciones sobre la estructura laboral docente, a la vez que debilitaba, a escala nacional, la capacidad de acción del sindicalismo docente (CTERA). En una segunda parte, el artículo da cuenta de la situación de las provincias a la hora de recibir los servicios educativos. Allí, mostraremos cómo la crisis político-financiera de las administraciones va a multiplicar los casos de protesta. En la conclusión, analizaremos la nacionalización y politización de la cuestión educativa, como reverso del modelo de fragmentación de las responsabilidades político-administrativas.

Palabras Clave: sistema educativo; crisis provinciales; sindicalismo docente; protestas sociales.

ABSTRACT

The paper firstly analyzes the process of federalization of the educational system, which produced changes on teacher labor structure, while weakened at national level, the capacity for action of teacher unionism (CTERA). Secondly, the article reports on the situation of the provinces when receiving educational services. We will show how the political and financial crisis of the government will increase the protest cases. In the conclusion, we discuss the nationalization and politicization of educational issue, as reverse of the fragmentation model of the political and administrative responsibilities.

Key Words: Educational systems; Provincial Crisis; Teacher unionism; social protests.

INTRODUCCIÓN

Históricamente el sistema educativo basculó entre dos niveles jurisdiccionales: el provincial y el nacional. Esta tensión se evidenció una vez más a comienzos de la década de 1990, luego de la transferencia definitiva de

* CONICET / UBA - Instituto de Investigaciones Gino Germani - José E. Uriburu 950 - 6to - CABA - Argentina. **Correo Electrónico:** gabriel.nardacchione@gmail.com

Gabriel Andrés NARDACCHIONE
las escuelas a las provincias. En ese momento, la gestión educativa nacional emprendió un proyecto de transformación sistémica. Este apuntaba a diferenciar, por un lado, la gestión y responsabilidad sobre el servicio educativo, y por otro, la definición de los contenidos generales de la reforma educativa. Por un lado, se descentralizaba el sistema a las provincias, y por otro, se recentralizaban las responsabilidades y funciones en un nuevo Ministerio de Educación Nacional (MEN) (Tiramonti, 2001; Nosiglia & Trippano, 2000).

Esta estrategia tuvo éxito en un primer momento, pues la provincialización afectó la capacidad de movilización sindical. Primero porque se volvió difícil la nacionalización del conflicto, y segundo porque las competencias sindicales para movilizar a escala provincial, en muchos casos, eran bajas (Nardacchione, 2010). Se trató de una estrategia consistente orientada a la reducción del conflicto. Pero un segundo momento, la misma estrategia resultó problemática. Básicamente, porque la reforma no operaba como un subsistema independiente, en ese sentido, el sistema educativo comenzó a sufrir múltiples influencias negativas. Se trataba de un problema de contexto: una reforma educativa ambiciosa en un contexto de ajuste económico-financiero. La profundización de dicha crisis gestaba problemas de todo tipo, entre ellos, socio-económicos y fiscales. Esto a su vez impactaba sobre el funcionamiento y financiamiento del sistema educativo (Nardacchione, 2011).

Frente a esta situación degradada empezaron a producirse alianzas sindicales político-administrativas (ligadas a la Central de los Trabajadores Argentinos, CTA) que representaban a todo el cuerpo burocrático y docente (ATE y CTERA). Esto se manifestó de manera ejemplar en el Norte argentino, en las provincias de Santiago del Estero, Salta y Jujuy. En estos territorios, las crisis fiscales promovieron una serie de estallidos sociales frente a los gobiernos de turno. Si bien esta modalidad de acción se basaba en una demanda corporativa, la acción crítica de los principales actores sociales locales se orientó principalmente al desorden de los status, investiduras y valores estabilizados en los ámbitos provinciales (Boltanski & Chiappello, 1999).

MATERIALES, MÉTODOS Y PLAN DE TRABAJO

El análisis empírico del artículo supone, en primer término, un análisis de documentos oficiales y bibliográficos que dan cuenta de dos procesos sistémicos dentro del sistema educativo argentino de comienzos de la década de 1990: por un lado, la federalización del sistema y, por otro, el desgranamiento de una serie de crisis fiscales provinciales. En vinculación a cada una de estas dimensiones, se apuntó a un análisis pormenorizado de la capacidad de acción/inacción sindical, tanto a nivel nacional como provincial. Para ello se apeló a una cronología del conflicto del período, construida a partir de datos relevados de los tres principales diarios de tirada nacional (Clarín, La Nación y Página 12). Este análisis de la capacidad de acción/inacción de los sindicatos docentes fue complementada a través de entrevistas en profundidad a algunos de sus responsables sindicales. Por último, se hizo uso de fuentes bibliográficas con el fin de sistematizar las

acciones tanto del gobierno y su reforma educativa, como de la acción política y de resistencia sindical durante el período.

El artículo está dividido en dos partes. En la primera analizaremos con precisión el proceso de federalización del sistema, el cual permitía incorporar numerosas modificaciones sobre la estructura laboral docente, a la vez que debilitaba notoriamente la capacidad de acción, a escala nacional, del sindicalismo docente (CTERA). En la segunda parte, daremos cuenta de la situación de las provincias a la hora de recibir los servicios educativos. Allí, mostraremos cómo la crisis político-financiera de las administraciones va a multiplicar los casos de protesta. En la conclusión, intentamos mostrar cómo opera la nacionalización y la politización, como reverso del modelo de fragmentación de las responsabilidades político-administrativas.

LA FEDERALIZACIÓN DEL SISTEMA

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 del 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.

En la primera reunión del Consejo Federal de Educación (CFE) en 1994, el Ministro recordó a los gobernadores la nueva orientación de su administración: el MEN ya no era fuente de financiación de los servicios educativos provinciales. Por ello, las provincias deberían: a) ajustar su presupuesto para autofinanciarse, b) racionalizar su estructura administrativa y c) reformar el estatuto de los docentes(1). El MEN se presentaba como garante de las buenas prácticas. Sobre las provincias que no cumplían con su «deber» se ejercería presión, a partir de las inversiones que la reforma educativa iba a dar lugar(2). A. Rivas (2004) considera que el ajuste de los estados provinciales resultó un equilibrio entre la presión nacional y ciertas decisiones de los gobiernos provinciales. En última instancia, los conflictos de 1994 ya no estaban asociados a la transferencia del servicio, sino a las presiones, más o menos persuasivas, del MEN(3).

La relación gobierno-sindicato es a menudo descrita como un «empate catastrófico» (Llach, JJ, S. Montoya, F. y Roldán, 2000), como un equilibrio de fuerzas que inmoviliza los salarios, de parte del gobierno, y que bloquea cualquier cambio en la situación laboral, gracias a la resistencia sindical. Sin

embargo, durante la reforma educativa, si se observa la situación de cerca, podemos ver varios cambios. Aunque las reformas no fueron drásticas, su orientación siempre fue a favor del gobierno. Dos tipos de ajuste se presentaron en las administraciones provinciales(4): a) la precariedad salarial (a través de la reducción o déficit del presupuesto provincial) y b) la precariedad de las condiciones de trabajo docentes (mediante cambios en los estatutos docentes provinciales) (Suárez, D., 2005: 73).

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(5). 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.

De igual forma, los conflictos salariales fueron problemáticos para los docentes. La paritaria federal nunca se aplicó. Esta norma exigía el acuerdo de al menos 12 provincias. Con la excepción de la CTERA (y en ocasiones los sindicatos provinciales), ningún actor del sistema quería participar de ese ámbito. Si el gobierno nacional no tenía ningún interés en la creación de un escenario nacional para discutir salarios, las provincias tampoco tenían ningún interés en generalizar el conflicto docente. La experiencia de la nacionalización de la década de 1980 funcionaba como una advertencia contra cualquier

tentación provincial (incluidas las más pobres) por descuidar el financiamiento educativo para centrarse en otros sectores (Nardacchione, 2011). Además, el trabajo conjunto del MEN y los Ministerios de Educación provinciales (MEP) funcionó como espacio de consenso donde ambas partes se comprometían a no nacionalizar el conflicto.

En consecuencia, las negociaciones se limitaban a las provincias, aunque la relación entre sindicatos y gobierno seguía siendo muy arbitraria. Con excepción de Mendoza y La Pampa, que habían regulado su negociación colectiva, este vínculo tenía un bajo grado institucional. La arbitrariedad política tendía a imponerse entre los sucesivos gobiernos y sindicatos provinciales. Los primeros, buscaban fragmentar el campo sindical, negociar con los sindicatos más pequeños o menos representativos y manipular el reconocimiento legal en situaciones de conflicto. Así, la gestión de los conflictos sindicales tendía a darse políticamente, sin regulaciones normativas. A. Rivas (2004) resume la situación: el Ministro de Educación aparece como el más capaz para llevar a cabo una mediación en el conflicto docente. La gestión política de la disputa se imponía a cualquier regulación normativa del sistema.

Este escenario se repite en la Nación. El Secretario de Relaciones Sectoriales del MEN tenía teóricamente un rol de institucionalización de las relaciones sindicatos-gobierno (incluso a nivel provincial). Sin embargo, su rol fue de mediador entre los sindicatos y los gobiernos provinciales. Según el principio de federalización de los conflictos sindicales, la Nación ayudaba a resolver los recurrentes conflictos provinciales. Su tarea se centraba en la creación de mesas de negociación política entre el gobierno y los sindicatos, o sobre algunos problemas de representación cuando los sindicatos provinciales estaban muy fragmentados. El titular de la Secretaría, durante los años 1993 y 1994, puso de manifiesto dos problemas para la gestión de dichos conflictos: la incapacidad para actuar a nivel nacional y la falta de criterios institucionales a nivel provincial.

«Nuestra participación como mediador nacional en los conflictos provinciales se limitó políticamente, porque muchas provincias se negaban a nuestra intervención en los conflictos locales (provincias de Buenos Aires o Córdoba). En general, las provincias que aceptaban nuestra mediación fueron aquellas que tenían serios riesgos presupuestarios. Nuestra función era apagar incendios. Muchas huelgas se levantaron a tiempo. (...) La Secretaría de Relaciones Sectoriales no tenía relación con los sectores. Su eliminación por decreto fue la prueba más clara de su inutilidad. La Secretaría era funcional a un criterio político: se trataba de una especie de «muro de los lamentos». Por un lado, el Ministerio imponía el trazo grueso de las políticas educativas y, por el otro, la Secretaría debía mostrar que no éramos tan malos» (T. Sozio, entrevista, 2002).

El segundo aspecto de la precarización docente en las provincias se ligaba a las condiciones de trabajo. Hubieron varios intentos por modificar los estatutos docentes provinciales. Estos estatutos experimentaban una pérdida de

legitimidad dentro del sistema educativo y del mundo político. Algunos estudios señalaban la necesidad de su reforma(6). 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(7).

Dentro de la metáfora del «empate catastrófico» (Llach, JJ, S. Montoya, F. y Roldán, 2000), había un efectivo bloqueo de los sindicatos contra cualquier reforma del estatuto docente. Así, no se observaron modificaciones centrales sobre la estructura de la carrera docente ni de su estructura salarial. A pesar del consenso sobre cierta necesidad de modificación, ni la Nación ni las provincias realizaron ningún cambio en el corazón de los estatutos docentes. Ni la estabilidad en el empleo, ni la evaluación por desempeño, ni los premios por producción, fueron reformas aplicadas. La resistencia sindical y el apoyo de otros actores del ámbito educativo impidieron una reforma integral del sistema, o en todo caso la volvieron muy costosa. No obstante, hubieron varias reformas puntuales (por leyes provinciales o vía reglamentaria) sobre los derechos laborales docentes. Por ello, es necesario ver de cerca los cambios sobre dichos dispositivos. A. Rivas (2004: 130-133) resume los diversos mecanismos: a) la introducción de premios por presentismo dirigida a reducir la tasa de ausentismo laboral y a disuadir a los docentes a no hacer huelgas, b) la titularización de puestos interinos a ser negociados durante momentos sindicalmente conflictivos, c) la privatización de parte del sistema de control de salud con el fin de reducir el ausentismo docente, teniendo en cuenta las dificultades para modificar el régimen de licencias, d) la posibilidad de nombrar asistentes durante los períodos de licencia docente. Así, la prolongación de una licencia docente no era financiada por los estados provinciales, pasando a ser sufridas por los estudiantes. En síntesis, los diversos mecanismos de modificación de los derechos docentes apuntaban a un ajuste presupuestario o a la reducción de los conflictos laborales.

Diversos métodos de precarización laboral apuntaron contra el criticado «trípico» de los estatutos docentes: a) la estabilidad en el empleo, b) el régimen de licencias y c) la estructura de la carrera docente. La primera forma era criticada por aumentar el número de asistentes o interinos en relación a los titulares (propietarios de los derechos). La segunda fue atacada directamente mediante el sistema de premios por presentismo. El aumento desproporcionado de dicho premio, con la obligación de cumplir con el 100% de los cursos, demostró ser una técnica eficaz para reducir el ausentismo. Contra la tercera se promovió la escuela privada o la autogestión escolar, como vías de promover autonomía a los directores de escuelas para designar docente, evitando la regulación de los estatutos docentes (Saforcada, F. A. Migliavacca, A. y Jaimovich, 2006: 213-215). Habría que preguntarse si una reforma estructural de los estatutos docentes (centrada en cuestiones educativas) fue en algún momento un objetivo de los gobiernos provinciales o, por el contrario, su interés fue realizar ajustes sucesivos con el fin de dar mayores recursos a las finanzas provinciales. En otras palabras, una reforma

integral de los estatutos docentes (a pesar de los conflictos generados) debía aportar beneficios al funcionamiento del sistema. Por el contrario, los cambios llevados a cabo por los gobiernos provinciales apuntaron simplemente a reducir el impacto negativo de la situación económico-laboral docente. En este sentido, la falta de reformas estructurales sobre los estatutos no fue sólo un triunfo de la resistencia docente, sino también una opción de los gobiernos provinciales.

LA IMPOSIBLE NACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO LABORAL-DOCENTE

Una última 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 instalar una lucha contra el «pago en negro»(8). 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 Ley Federal de Educación (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(9). 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

Gabriel Andrés NARDACCHIONE

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(10). 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 SADO. 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 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.

LA PROFUNDIZACIÓN DE 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. Esta problema provincial involucraba dos aspectos: a) su dependencia presupuestaria de la Nación y b) los problemas específicos de las administraciones provinciales. El primer aspecto 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).

En primer lugar, la dependencia financiera de las provincias respecto de la Nación era muy fuerte (Pirez, P., 1986: 81). Sólo algunas provincias (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) tenían recursos suficientes como para disponer de una relativa autonomía de los movimientos financieros de Nación (Morduchowicz, A., 1995: 2.4). Las otras provincias sufrían efectos presupuestarios frente a los cambios en los montos girados por Nación a través de la Coparticipación Federal. El porcentaje de los fondos recibidos por Coparticipación en relación a otros recursos provinciales era alto (alrededor de 70 a 80% dependiendo de la provincia). En relación con las finanzas educativas provinciales, y como prueba de esta dependencia, el monto del gasto educativo provincial variaba según los recursos girados por Nación a las provincias por Coparticipación. Este fenómeno se observa tanto en los períodos excedentarios como de déficit (Morduchowicz, A., 2002: 19; Pirez, P., 1986: 79). Se observaba una inercia(11) en los gastos educativos según

la siguiente lógica: “Si hay recursos, se gasta, si no hay, se ajusta.” En el ámbito educativo, la transferencia de los servicios de 1992 gestó una relación asimétrica entre Nación y provincias. Se produjo un aumento de los recursos que la Nación giraba a las provincias (aumento de impuestos coparticipables, reducción de ciertos impuestos no coparticipables y eliminación del impuesto inflacionario). Se trató de una situación de desfinanciamiento *de facto* de la Nación en relación con las provincias. Por ello, la Nación decidió bruscamente la transferencia de los servicios educativos para compensar la pérdida. El crecimiento del PBI también producía un aumento proporcional de los recursos provinciales. Las provincias estaban en un momento de prosperidad, a pesar de los gastos que implicaba la transferencia. Pero esta acumulación no era sostenible, mientras que la responsabilidad fiscal sobre los servicios transferidos fue invariable. La crisis financiera provincial se activó precisamente por la brecha entre la caída de los recursos provinciales por Coparticipación y su invariable responsabilidad de sostener el sistema educativo(12). La capacidad de la Nación y la imprevisión de las provincias marcaron el inicio de una relación financiera difícil entre la Nación y las provincias, difícil de modificar en los años subsiguientes (Morduchowicz, A., 1995: 10,11). Esta asimetría financiera se configuró en dos momentos claves: la firma del Pacto Fiscal (1992) y del Pacto Federal Educativo (1994). El primero, en un buen momento financiero de las provincias, transfirió de las provincias a la Nación un porcentaje de la recaudación de impuestos (alrededor del 15%). En otros términos, los recursos a negociar en la Coparticipación Federal se redujeron del 55% al 43% (Morduchowicz, A., 1995: 10). El segundo momento fue un Pacto por el cual la Nación otorgaba \$ 3.000 millones (en infraestructura, capacitación y equipamiento escolar) durante cinco años a cambio de ciertas obligaciones para las provincias en la implementación de la reforma educativa. La situación financiera era relativamente cómoda en 1994 (tanto en las provincias como en la Nación), pero los presupuestos provinciales comenzaron a reducirse al momento del Pacto. Luego, a las crisis provinciales se le agregó la crisis financiera nacional (Morduchowicz, A., 1995: 19,20).

En segundo lugar, la dependencia de las provincias de la Nación se expresaba políticamente. Al momento de la Coparticipación Federal había una fuerte negociación política entre Nación y provincias. Formalmente, los recursos recaudados por las provincias pasaban a la Nación, quien tenía el poder de redistribuirlos a las provincias. Sin embargo, este mecanismo estaba planteado “como si” la Nación concediera los recursos a las provincias (Morduchowicz, A., 1995: 11,12). Así, la discusión Nación-provincias resultaba central en dicha mesa de negociación. En ese momento, no había relación directa entre el *status* económico de cada provincia y su influencia sobre la percepción de recursos por Coparticipación. La negociación política se colocaba en el centro de dicha redistribución de recursos (Morduchowicz, A., 2002: 32). La fuerza de negociación de ciertas provincias resultaba más eficaz que su nivel de actividad económica. A menudo, las provincias más ricas (que tenían más recursos y que percibían más impuestos) perdían frente a provincias más pobres que dependían totalmente de la distribución de recursos por Coparticipación (Morduchowicz, A. 2002: 25,28,39).

Más allá de los pasos de dicha negociación(13) (que enfrentaba las provincias a la Nación en la distribución primaria), la Nación utilizaba diversos mecanismos para dividir el poder de negociación de las provincias. Según P. Pírez (1986: 101), en las últimas décadas, la Nación predominó sobre las provincias en el proceso de distribución. Al mismo tiempo, se observó una influencia creciente de los poderes ejecutivos sobre los legislativos en el modo de establecer normas y garantizar recursos. Varias razones explican la influencia de Nación sobre las provincias: a) la fragmentación provincial, b) la baja capacidad de presión provincial y c) la mayor influencia de los alineamientos políticos sobre las alineamientos provinciales. En principio las provincias siempre tuvieron problemas de fragmentación. Constituyen un colectivo complejo que agrupa gobiernos, pero también actores socioeconómicos que se constituyen diferenciadamente(14). Por ello, su capacidad de presión siempre fue decreciente, pues sólo unas pocas provincias poseían bienes esenciales en la negociación (por ejemplo, las provincias petroleras), mientras que la mayoría dependía del financiamiento nacional(15). Por último, nos referimos a la primacía del alineamiento político sobre el provincial. Para el gobierno nacional resultaba sencillo controlar la negociación, clasificando las provincias por identidad partidaria, quebrando alianzas de interés provinciales y cualquier tipo de oposición partidaria nacional. Esto sucede tanto en las negociaciones parlamentarias como en las negociaciones más discretas entre funcionarios. Hasta finales de 1990, los ejecutivos provinciales siempre tuvieron que buscar un equilibrio entre su comportamiento político-partidario y provincial (Pírez, P., 1986: 98-100). Aunque cada provincia tuviese diferentes tipos de alineamiento, por lo general debía manejar este factor de presión que la Nación ejercía sobre ellas.

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(16).

En primer lugar, el estilo del gobernador (con algunas excepciones) marcaba la gestión de los gobiernos provinciales, el funcionamiento del sistema y las alianzas posibles. Más que en la Nación, la primacía del poder ejecutivo estructuraba las relaciones dentro y fuera de la administración. 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. Sobre la primera dimensión, se observan cuatro tipos de uso de la política educativa: a) de acumulación político-territorial, b) de captación de votos durante las campañas electorales, c) como mecanismo de control social y d) como forma de tener buena relación con la Nación (Rivas, A., 2004: 57,58). Siempre hay otros intereses en juego al momento de la influencia del gobernador sobre el sistema. Sobre la segunda dimensión, se destacan distintos tipos de sumisión de los ministerios

Gabriel Andrés NARDACCHIONE
educativos a la influencia de los gobernadores: a) por intervención dominante, b) por participación activa, lo cual permite una autonomía relativa, o c) por falta de interés en el tema, lo cual otorga también cierta autonomía, aún a costa de la falta de relevancia del sector. Por último, d) algunas provincias garantizaron la autonomía del sistema, respetando al mismo tiempo la importancia de la política educativa (Rivas, A., 2004: 63,64).

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta 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 los sectores de la administración (Rivas, A., 2004: 100). Bajo el modelo clásico de ajuste presupuestario, y con la venia del gobernador, los ministros de economía provinciales tenían autonomía para fijar el límite presupuestario. Sea por racionalidad económica o política, en cualquier caso la racionalidad educativa siempre se encontraba en desventaja. Sólo su rigidez presupuestaria (90% en salarios) garantizaba un relativo *statu quo*. Pero, los Ministerios de educación provinciales tenían un nivel de decisión bajo, generalmente dependiendo de las expectativas del gobernador(17). Su bajo poder en relación al monto y a la distribución de los recursos educativos resultaba inversamente proporcional a la capacidad de decisión del gobernador y de sus ministros de economía.

La segunda cuestión está relacionada a la crisis de los presupuestos de educación provinciales. Esta no se explicaba sólo por la falta de recursos(18), 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

LA MULTIPLICACIÓN DE LAS PROTESTAS PROVINCIALES

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.

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(19).

Hubieron 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(20). 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. Este 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)(21). 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 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(22). 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(23). 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 (bloqueos 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(24): 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.

CONCLUSIONES

¿UNA NACIONALIZACIÓN Y POLITIZACIÓN DESESPERADA?

Sabemos que cualquier situación de dominio o hegemonía puede ser reversible desde el momento en que algún protestatario logra elaborar una crítica (Chateauraynaud, 1991). Este trabajo es dificultoso, pues tiene que apelar a buenos argumentos, es decir, la descripción de una situación desfasada en términos de justicia, además de pruebas materiales que den cuenta de dicha injusticia (Boltanski, 1990). Como describimos, hubieron múltiples protestas de este tipo, pero en ningún caso llegaron a extender su dominio y quedaron reducidas a reclamos puntuales y locales, difícilmente generalizables. La única salida frente a la fragmentación y precarización de la crítica sindical-docente era, primero, su

nacionalización para unificar los reclamos locales y, luego, su politización para dar otro status de justicia a la cuestión laboral docente.

Esta dinámica se expresa particularmente en el ámbito educativo argentino. En un sistema tradicionalmente "mixto", la provincialización representa la fragmentación de la disputa, mientras que la nacionalización la generalización que condensa los antagonismos. Otro factor que caracterizó la protesta sindical-docente de la transición democrática Argentina fue su pretensión de politización. Se trata de evitar una perspectiva técnico-experta sobre la política educativa y, para eliminar este enfoque sistémico, se tiende a plantear el problema público en términos cívicos, buscando aliados políticos por fuera del sistema educativo.

Esta estrategia "desesperada"(25) va a ser llevada adelante por la CTERA desde fines de 1996 a comienzos de 1997. 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 va a aprovechar 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, y desde la instalación de la Carpa Blanca frente al Parlamento, la CTERA va a encontrar la forma de politizar la cuestión educativa sobre varios aspectos: 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, 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 para hacer frente a la provincialización de los conflictos laborales que llevó adelante el gobierno. Y, por otra parte, la politización de la cuestión educativa quebró el "círculo sistémico" de la reforma, es decir, la relativa asimetría de competencias planteada por el gobierno para discutir sobre criterios estrictamente organizacionales o pedagógicos. Así, se abrió un debate amplio sobre otros aspectos de la reforma, tales como las condiciones sociales en la que se llevaba adelante y el financiamiento del sistema. Se trató, por esta vía, de re-enmarcar el status de la reforma (saliendo de sus criterios técnicos) y, al mismo tiempo, integrar aliados políticos (antes inexistentes o débiles) en el marco de una protesta antimenemista.

A través de este salto al vacío que significó la nacionalización de la cuestión educativa, se logró generalizar la disputa sindical-docente. A través del rechazo a la represión de la Gendarmería nacional en Neuquén y de una huelga de hambre frente al Parlamento, los sindicatos docentes construyeron un *affaire* de la cuestión educativa (Boltanski, 1990). Esta construcción político y moral les permitió salir de la situación de fragmentación del conflicto y de reducción a la "técnica" propuesta por el gobierno. Este nuevo escenario va a abrir un debate frente a un auditorio diverso que va a exigir nuevas pruebas no solamente técnico-pedagógicas, obligando al gobierno a discutir sobre criterios sociales y económicos como no lo había hecho hasta entonces.

NOTAS

- 1) En esa reunión, el Ministro anunció el aumento de la inversión nacional, la cual no estaba destinada a financiar los déficits provinciales. Allí planteó lo siguiente: “Hay que terminar con los docentes en comisiones de servicio que no trabajan para que el docente que esté frente al alumno se vea estimulado y recompensado con el desarrollo de su carrera profesional (...) Por cada docente que está dando clase, 2 o 3 están en uso de licencia (...) si se usaran todas las licencias posibles habría sólo 46 días de clase.” (*Página 12*, « Rodríguez arremetió contra el régimen docente de licencias », 14-02-1994)
- 2) En una entrevista (Rivas, A., 2004), el Ministro J. Rodríguez declaraba: “Nosotros teníamos la gran zanahoria del Plan Social Educativo y después del Pacto Federal. Ahí empezamos a ponerle obligaciones a las provincias. Una de ellas era no bajarle el salario a los docentes”.
- 3) Debe distinguirse los diferentes tipos de ajustes provinciales: a) de la administración provincial (por Coparticipación Federal o por crisis provinciales), b) del sistema educativo (dada la incidencia cuantitativa del cuerpo docente dentro de la administración pública), c) “invisible” dentro del presupuesto provincial (por suspensión de las contribuciones sociales o jubilación, por pago de salarios en bonos provinciales) (Rivas, A., 2004).
- 4) El abogado de la CTERA da cuenta del proceso de precarización de los derechos laborales: « Hay dos tipos de flexibilización, una de derecho y otra de hecho. La segunda está en el atraso de los pagos de salarios. La flexibilidad de hecho tiene que ver con el establecimiento de mecanismos que obligan a la baja de la prestación del servicio del trabajador y establecen mecanismos de tutela que son inexistentes, como en Tucumán. Allí se pagaba casi 100% del sueldo en bonos (...) dentro de la flexibilización de derecho es lo que sucedió en Santa Cruz y en provincia de Buenos Aires, donde se tiene un básico por convenio muy bajo y tienen un 40% del sueldo en concepto de presentismo (...) Hay provincias que han dictado decretos reglamentarios de la ley y otras han usado la negociación colectiva del sector público (con el ámbito docente) para regular distintos aspectos de la ley marco. Cada uno tenía sus propios métodos» (M. Bustos Fierro, entrevista, 2002).
- 5) 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.
- 6) 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.

7) 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).

8) 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).

9) 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).

10) 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).

11) El monto de los recursos provinciales educativos suele ser independiente de las variaciones del sistema, como por ejemplo: la matrícula escolar. A. Morduchowicz (2002: 20-23) explica este fenómeno irracional de la siguiente manera: por un lado, la separación lógica entre el monto percibido y los criterios educativos programados para tal presupuesto es casi nula. Por otra parte, el comportamiento inercial del sistema educativo se debe a la asignación fija de los recursos: el 90% se destina a pagar sueldos docentes.

12) Hubo una gran controversia sobre el alcance de los recursos asignados a las provincias durante la transferencia. Según el gobierno nacional, el aumento

de los recursos fue consistente y esto no se redujo por varios años. Las crisis financieras provinciales se debían a las malas administraciones locales. Según las provincias, los recursos pagados por la Nación fueron insuficientes, dado el nivel de gastos transferidos por la transferencia de servicios educativos (además de la extensión de la enseñanza obligatoria a 9 años) (Morduchowicz, A. & G. Iglesias, 1996: 7).

13) La Coparticipación Federal se realizaba en tres etapas: a) la distribución de los recursos tributarios entre la Nación y las provincias, b) la distribución de los recursos entre la Nación y las provincias, consideradas en su conjunto (distribución primaria) y c) la distribución de los recursos en las diferentes provincias (distribución secundaria). Las negociaciones eran muy dinámicas y siempre había un déficit de normas en relación a las situaciones de negociación. La historia de los años 1980-1990 muestra cómo la última Ley de Coparticipación Federal 23.548 (1988) fue beneficiosa para las provincias, pues aumentó los recursos a distribuir.

14) P. Pirez (1986: 88,89) subraya la influencia de los sectores económicos, los cuales vuelven compleja la relación estrictamente política entre Nación-provincias. De hecho, la distribución de recursos no tenía importancia sólo sobre los presupuestos locales, sino también sobre los agentes económicos que podían (o no) ser subsidiados. P. Pirez considera que la disputa real oponía a los sectores económicos de las regiones y que la relación Nación-provincias sólo contribuía a moderar dicho conflicto. La negociación finalmente era una mezcla de dos negociaciones: económica, entre las regiones (o sectores), y política, entre las jurisdicciones.

15) Para P. Pirez (1986: 94), la capacidad de presión de las provincias era bastante aleatoria. Por ejemplo, una provincia en crisis social podía ser muy fuerte en la negociación, o bien el voto de un senador, en un determinado momento, podía volverse fundamental para la aprobación de una ley, pudiendo así ejercer capacidad de presión.

16) 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».

17) En la época, habían cuatro tipos de ministros: a) del sistema educativo, b) de carrera política, c) de trayectoria personal, d) del ámbito administrativo (Rivas, A., 2004: 67,68). El segundo y tercer caso eran con frecuencia utilizados por el gobernador con fines políticos. El último caso, apegado al discurso del ajuste económico, tenía una fuerte relación con los Ministerios de Economía. Sólo el primer caso puede ser considerado como funcionario independiente. Igua, los ministros "del sistema" permitían a los gobernadores resolver más fácilmente algunos conflictos salariales. Por ello, no se trataba de un proyecto educativo independiente.

- 18) 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).
- 19) 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).
- 20) 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*, « Criticó 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.
- 21) 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).
- 22) 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).
- 23) 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".
- 24) 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).
- 25) Llamamos "desesperada" al tipo de acciones donde los protestatarios buscan colocar de manera abrupta e intempestiva su crítica en un plano más general que el ámbito en donde se está desarrollando el conflicto. Así, según Boltanski (1990), muchas veces protestatarios locales exageran vínculos con poderosos (partidos políticos, sindicatos) o realizan una dramaturgia exacerbada del propio daño. En nuestro caso, el sindicato docente debía encontrar un conflicto a escala nacional que sea justificable y visible, a la vez que obligue a discutir públicamente al gobierno nacional sobre el financiamiento educativo.

BIBLIOGRAFÍA

BIRGIN, A (1995) Viejas y nuevas tensiones en el trabajo docente. Documentos e informes de investigación, Doc. n° 187. Buenos Aires: FLACSO. 64 p.

BOLTANSKI, L & CHIAPELLO, E (1999) *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.

BOLTANSKI, L (1990) *L'amour et la justice comme compétences: trois essais de sociologie de l'action*. Paris: Editions Métailié.

CETRÁNGOLO, O & GATTO, F (2002) *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, F (1991) *La faute professionnelle: une sociologie des conflits de responsabilité*. Paris: Editions Métailié.

FARINETTI, M (1999) *¿Qué queda del 'movimiento obrero'? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina*. Trabajo y Sociedad. Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas, vol. 1.

GEPSAC (2006) *Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989/2003*. Informes de Investigación (Ed.), Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

GERCHUNOFF, P & TORRE, JC (1996) *La política de liberalización económica en la administración Menem*. Desarrollo Económico, vol. 143.

GVIRTZ, S (1994) *Los estatutos y la configuración del docente como profesional*. Documentos e informes de investigación, Doc. n°. 169. Buenos Aires: FLACSO. 46 p.

LLACH, JJ, MONTOYA, S & ROLDÁN, F (2000) *Educación para todos*. Buenos Aires: Diutal.

Mc GUIRE, J (1996) *Strikes in Argentina: data sources and recent trends*. Latin American Research Review, vol. 3.

MORDUCHOWICZ, A & IGLESIAS, G (1996) *El gasto público provincial en educación y los mecanismos de asignación de recursos en el sector*. Programa Estudio de costos del Sistema educativo. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Ed.), Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. 38 p.

MORDUCHOWICZ, A (1995) *El financiamiento educativo argentino en un contexto de restricción de recursos*. Programa Estudio de costos del Sistema educativo. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Ed.), Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. 34 p.

MORDUCHOWICZ, A (2002) *El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales, soluciones coyunturales*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

NARDACCHIONE, G (2010) *La disputa nacionalización-provincialización en el ámbito sindical-docente*, en la Revista Ciencias Sociales, No75, Facultad Cs. Sociales, UBA, ISSN 1666-7301, pp.61-64.

NARDACCHIONE, G (2011) Un territorio difícil para la negociación colectiva nacional: el sindicalismo docente (1983-1992) en Revista de Estudios del Trabajo, ISSN: 0327-5744, N° 39-40.

NOSIGLIA, MC & TRIPPANO, S (2000) Estado y educación en la Argentina de los '90. Presentado en Latin American Studies Association, Hyatt Regency Miami, 17-5 de 2000.

OVALLES, E (2004) 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.

PIREZ, P (1986) Coparticipación Federal y descentralización del Estado (Col. Biblioteca Política Argentina, Oscar Troncoso (dir.) Vol. 165). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

RASCHIA, J (2001) Comparación de los regímenes de licencia del personal docente. Programa Estudio de costos del Sistema educativo. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Ed.), Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa.

RIVAS, A (2004) 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.

SAFORCADA, F, MIGLIAVACCA, A & JAIMOVICH, A (2006) Trabajo docente y reformas neoliberales: debates en la Argentina de los '90. En Myriam Feldfeber & Dalila Andrade Oliveira (Eds.), Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones. ¿Nuevos sujetos? Buenos Aires: Novedades Educativas. Pp. 205-219.

SIDICARO, R (1995) 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.

SPALTEMBER, R (1996) Conflictos laborales en Argentina: 1984-1994. Mimeo, Bib. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

SUAREZ, D (2005) Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Informe Nacional Argentina. Ensayos e Investigaciones Doc. n°. 11. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPEd) 80 p.

SVAMPA, M & PEREYRA, S (2003) Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras en la Argentina. Buenos Aires: Biblos.

TIRAMONTI, G & BIRGIN, A (2000) 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. 53 p.

CUADERNOS FHyCS-UNJu, Nro. 47: 209-231, Año 2015

TIRAMONTI, G (1998) Reestructuración del sistema educativo argentino en la tensión del cambio y la permanencia de las tradiciones políticas. Sociedad - Facultad de Ciencias Sociales, vol. 12/13.

TIRAMONTI, G (2001) Modernización educativa de los '90: ¿el fin de la ilusión emancipadora? Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.