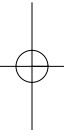


Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina

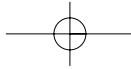
ARGENTINA



SOPLA

 Konrad
Adenauer
Stiftung





Editor responsable
Peter Fischer-Bollin

Coordinación editorial
Joana Fontoura

Revisión
Joana Fontoura
Margarita Lopez
Tanja Goodwin

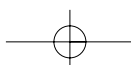
Redactor
Ricardo Bruckner

Diseño y diagramación
Cacau Mendes

Impresión
Vozes

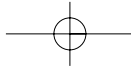
Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar
cep 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil

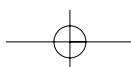
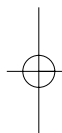
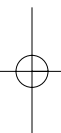


Sumario

Prefacio	5
Introducción	7
1. LOS SINDICATOS DOCENTES EN LA ARGENTINA: LA TENSION ENTRE LO NACIONAL Y LO PROVINCIAL	14
1.1. Breve referencia a la historia de las organizaciones sindicales docentes en la Argentina	14
1.2. Mapa del sindicalismo docente en la Argentina: La tensión entre lo nacional y lo provincial	19
1.3. Las organizaciones sindicales de orden nacional	19
1.3.1. Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)	20
1.4. Las organizaciones sindicales en el orden provincial	23
1.4.1. Provincia de Córdoba: Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC)	23
1.4.2. Provincia de Buenos Aires: Frente Gremial Docente – Suteba y FEB	24
1.4.3. Provincias de Neuquén y Santa Cruz: ATEN y Adosac	25
1.5. La complejidad de la representación sindical docente: entre la nación y las provincias	25
2. TENSION ENTRE UNA LOGICA GREMIAL Y UNA LOGICA POLITICA: LAS RELACIONES DE LOS SINDICATOS CON EL ESTADO	27
2.1. La lógica política	27
2.1.1. El sindicato frente a la transferencia de servicios educativos (1992)	28
2.1.2. El sindicato frente a la Ley Federal de Educación (1993)	30
2.1.3. El sindicato frente a la política educativa reciente	31
2.1.4. La participación del sindicato en la definición de la política educativa actual	31
2.2. La lógica gremial	33
2.2.1. Las políticas salariales	34
2.3. Reconstrucción de la tensión entre la lógica política y la lógica gremial	37



3. TENSION ENTRE OPOSICION Y COOPERACION	37
3.1. Las prácticas de oposición	38
3.2. Las prácticas de cooperación	39
4. CONCLUSIONES	41
4.1. Tres tensiones del sindicalismo docente en su relación con el Estado	41
4.1.1. Tensión entre lo nacional y lo provincial	41
4.1.2. Tensión entre una lógica política y una lógica gremial	43
4.1.3. Tensión entre cooperación y confrontación	44
4.1.4. Reconstrucción del mapa de tensiones	45
4.2. Perspectivas sobre escenarios futuros	46
Referencias Bibliográficas	50



Prefacio

Durante las décadas de los 80 y 90, América Latina y el Caribe vivieron momentos de profunda reestructuración económica y política que han modificado su lógica de funcionamiento. Paralelamente al proceso de cambios económicos, la mayoría de los países de la región iniciaba la redemocratización en un complejo escenario político. La reforma del Estado no ha sido un proceso lineal ni mucho menos con las mismas características en todos los países. En cada país, las condiciones estructurales previas al período de reformas han afectado la dinámica de las mismas y condicionado sus alcances. Este ciclo de reestructuración de la economía y del sector público implicó un cambio significativo de las relaciones de poder entre los distintos actores sociales y sus representaciones colectivas.

Acompañando estos distintos procesos de cambios políticos y económicos, la educación ganó un lugar más relevante en las agendas nacionales en América Latina y buena parte de sus gobiernos asumió el compromiso de invertir más en el sector, aumentar la cobertura de la educación básica y mejorar la calidad y eficiencia de sus sistemas educativos.

Un número importante de países de América Latina realizó cambios significativos en el modo en que se gobierna y se toman decisiones en y sobre el sistema educativo con el objeto de mejorar la calidad de la educación: la descentralización, la gestión local y la promoción de la autonomía escolar fueron ejes de las reformas en la mayoría de los países.

Las reformas educativas en América Latina estimularon una serie de cambios que afectaron directamente a los docentes y a las organizaciones sindicales que les representaban. Estas en muchos casos se opusieron a las reformas y a veces fueron un obstáculo para la realización de las mismas. La historia de la resistencia y los conflictos entre los sindicatos docentes y los gobiernos durante los procesos de reforma estuvo centrada en cuatro cuestiones: a) las condiciones de trabajo, los sueldos y la profesión docente; b) la organización y la gestión del sistema educativo al nivel local y nacional; c) la planificación de las reformas con espacio de diálogo para la negociación con las organizaciones docentes; d) la evaluación docente y discente.

De ahí surgieron las siguientes interrogantes: ¿Por qué llegaron los sindicatos docentes y el propio Estado a tales situaciones de confrontación? ¿Analizando estas razones, cómo se puede salir de la confrontación a pesar de diferentes intereses legítimos y movilizar toda la buena voluntad en ambos lados para el bien del sistema educativo en cada país?

Para la Fundación Konrad Adenauer, que en todos los países participantes trabaja activamente con proyectos y programas propios, son éstas las interrogantes claves para una educación mejor y más justa en América Latina cuyo futuro es la clave para el desarrollo, la democracia y la paz en el continente.

El proyecto de investigación “Los Sindicatos Docentes y las reformas educativas en América Latina” fue realizado en el marco del programa regional de la Fundación Konrad Adenauer, Políticas Sociales en América Latina (SOPLA) con el objetivo de analizar el rol político de los sindicatos docentes en el contexto de las reformas educativas a partir de los años 90 en 12 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Uruguay.

Con eso se quiere contribuir al debate y elaborar recomendaciones para sectores políticos así como para los propios sindicatos.

Las grandes líneas de análisis en ese proyecto fueron: la génesis y la trayectoria de los sindicatos o asociaciones que actúan en el área de la educación pública; el papel de los sindicatos frente a las reformas educativas y la nueva dinámica de la relación entre el Estado y los sindicatos docentes y entre los sindicatos y sus representantes.

La Fundación Konrad Adenauer desea expresar su especial agradecimiento a María Margarita López por el apoyo técnico-académico en el proyecto. Vaya también mi agradecimiento personal a Joana Fontoura de la oficina de la Fundación en Río de Janeiro, y a Tanja Goodwin que han trabajado incansablemente para que el libro pudiera ser presentado en tiempo y forma, y con la calidad requerida.

Río de Janeiro, septiembre de 2008.

DR. PETER FISCHER-BOLLIN
Director del Programa Regional SOPLA
Fundación Konrad Adenauer

Introducción

MARÍA MARGARITA LÓPEZ

Enmarcar al sindicalismo docente de la región en una única representación no es fácil. Como parte del movimiento sindical de los trabajadores el sindicalismo docente también ha sido portador de una visión de sociedad que se ha opuesto al liberalismo económico y a las condiciones que éste ha impuesto en las prácticas laborales. Además de eso, ha sido la expresión de un proyecto gremial caracterizado por la defensa de los intereses específicos de los educadores. La génesis y las actividades de las distintas organizaciones que se presentan en esta serie ilustran estas afirmaciones.

Es común escuchar que el movimiento sindical vive un repliegue generalizado a nivel mundial. Afirmaciones de este tipo se basan en factores como la disminución en la afiliación y militancia de los trabajadores, la inadecuación de las estructuras sindicales frente a los cambios de las organizaciones tanto estatales como privadas, y la insuficiencia de respuestas frente a los cambios en las relaciones profesionales. Pero es ésta una afirmación válida para describir la situación de las organizaciones de docentes en la actualidad en América Latina?

Los distintos casos abordados en esta serie muestran que los sindicatos de educadores se mantienen muy activos y algunos de ellos han ganado un espacio excepcional en el contexto público nacional. Pero también se evidencian debilidades, conflictos y desafíos que hacen suponer un futuro con ajustes organizacionales y estratégicos si se quiere mantener cierto nivel de influencia en la política educativa.

Es innegable que en cada país la creación, evolución y comportamiento de las organizaciones de maestros responde a una situación política particular. Sin embargo, es importante señalar que pese a los contextos específicos se observa también una tendencia hacia objetivos y comportamientos similares. Esto no es extraño si se tiene en cuenta la evolución paralela de los sistemas políticos, el crecimiento poblacional y de los sistemas educativos, y la comunicación cada vez más rápida que ha permitido la pronta difusión de lo que sucede en los diferentes países así como la conformación de redes de intereses mejor informadas. Una mirada a la situación interna de los sindicatos arroja algunas diferencias, aunque no por ello mayores.

Temas como la democracia interna, el liderazgo o la gobernabilidad de las organizaciones se convierten en variables fundamentales para entender mejor esta diversidad. El caso mexicano, por ejemplo, ilustra situaciones de líderes sindicales que permanecen en el poder durante largo tiempo y que imprimen un sello carismático excesivo a su gestión poniendo en riesgo la credibilidad de las prácticas democráticas de estas agrupaciones. A su vez, el estudio sobre las organizaciones docentes costarricenses llama la atención sobre la influencia de la cultura política de ese país en el comportamiento mismo de los sindicalistas.

El inicio de la mayoría de las asociaciones magisteriales estudiadas se remonta a las primeras décadas del siglo XX y es a partir de los años cincuenta y sesenta que se constituyen en los sindicatos que conocemos hoy en día. De manera general esta segunda fase se caracterizó por una influencia marcada por corrientes de la izquierda, con variaciones sutiles según el país o el momento político. Posteriormente el impacto de las dictaduras latinoamericanas a partir de los años setenta se hizo sentir sobre estas organizaciones mediante represiones, intervenciones y suspensiones que diezmaron su número e impulso inicial.

Pese a que en algunos países se logró la unificación de las asociaciones sindicales docentes en un sindicato único nacional, esto no ha sido posible en todos los países de la región, lo que puede haber influido en el logro de sus reivindicaciones. En los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, es innegable la fuerza y el papel unificador que han tenido los sindicatos nacionales organizados en federaciones o confederaciones.

Teniendo en cuenta que el crecimiento de las bases convirtió a las organizaciones magisteriales en el grupo más grande de trabajadores del sector público, éstas se transformaron en un actor clave para la conformación de alianzas políticas. Estas alianzas buscan ser útiles tanto a los objetivos sindicales como a los partidos políticos que requieren aumentar sus afiliados y apoyos puntuales. El caso del SNTE en México con más de un millón de miembros es visible su influencia en el desenlace de las elecciones y en las decisiones gubernamentales siendo así el ejemplo más extremo de esta situación.

En cuanto a los objetivos de las organizaciones de educadores, éstos parecen haberse ampliado en las últimas décadas. Se ha pasado de una agenda de reivindicación salarial y de mejoría de las condiciones de trabajo a una en que también se busca una mayor participación en la toma de decisiones sobre la política educativa. Aunque esto no es igualmente claro en todos los casos presentados, parece ser una tendencia que gana cada vez más terreno.

REFORMAS "TIPO", CONTRADICCIONES Y ACERCAMIENTOS

Los diferentes casos presentados en este libro muestran la convergencia entre los temas de las reformas educativas en la región. ¿Pero se puede hablar realmente de reformas a profundidad? Tal como lo afirman algunos autores, se trataría más bien de ajustes parciales, de reformas incrementales que aunque hayan nacido de iniciativas que buscaban cambios estructurales en los sistemas educativos, rara vez llegaron tan lejos como pretendían. Desde el final de la década de los ochenta las asambleas constituyentes florecieron y con ellas las propuestas de le-

yes generales de educación. En algunos casos como el colombiano, más que un contenido altamente transformador, lo que se dio en ese momento fue una posibilidad, no lograda hasta entonces, de diálogo entre las partes. Ha sucedido también que una vez logrados acuerdos entre las partes, el respectivo ministerio de educación no los ha puesto en operación.

En relación a los principales temas en esas discusiones, las agendas de los países de la región confluyen en algunos: la descentralización (con matices distintos según cada contexto nacional), la ampliación de la participación social, el énfasis en programas específicos de equidad y calidad y los cambios en la administración del sector. Un punto altamente conflictivo tiene que ver con los intentos de reforma a los estatutos docentes vigentes y las discusiones salariales. Todos los intentos de revisión del escalafón y ajustes de acuerdo con indicadores de desempeño o evaluaciones han suscitado oposición por parte de las organizaciones magisteriales. Frente a estas propuestas de cambio cada sindicato ha adoptado su posición particular así como sus mecanismos de resistencia.

LA DIFÍCIL CONCILIACIÓN OPOSICIÓN-PARTICIPACIÓN

Un tema que aparece de manera recurrente en los trabajos sobre el sindicalismo es el que se refiere al binomio oposición-participación. Tradicionalmente los sindicatos se han organizado y han operado en contextos de oposición abierta a los gobiernos. Sin embargo la transición a la democracia en los países latinoamericanos ha puesto en relevancia la importancia de contar con nuevas formas que permitan la participación de los distintos actores políticos

situados en la oposición. Restringida en el pasado a algunos partidos políticos, actualmente se espera la concurrencia de organizaciones y movimientos sociales diversos, por lo menos en las fases preliminares de discusión de las políticas públicas. En estas circunstancias los gobiernos han convocado los representantes sindicales en ocasiones, o han respondido al llamado de las organizaciones magisteriales y de otros grupos organizados interesados en la educación en otras ocasiones para debatir en torno a la política educativa.

Esta situación trae preguntas que han sido respondidas de distintas maneras en la región. ¿Se está cediendo a las iniciativas de gobierno cuando se participa en los espacios creados para debatir dichas propuestas? ¿La participación permite realmente establecer diálogos fructíferos y consensos válidos, o por el contrario, se convierte en una fachada formal que legitima tan sólo las decisiones gubernamentales? Como lo muestran los estudios nacionales, toda respuesta a estos interrogantes tiene sus matices. La convocatoria de grupos de reflexión o propositivos, de comisiones técnicas, de constituyentes educativas, de foros educativos, y de otras instancias similares, ha sido activa durante las últimas décadas. Medidas de este tipo fueron promovidas en la mayoría de los países y aunque algunas de estas instancias han fracasado en sus objetivos, otras parecen haber encontrado salidas novedosas.

Este debate sobre la participación-oposición atraviesa igualmente la actividad de las organizaciones de docentes cuando los gobiernos elegidos les son más cercanos ideológicamente. La participación parece ser entonces un camino más obvio como se puede ver en el caso brasi-

lero con la llegada del PT al gobierno, o en Colombia en el nivel municipal con la llegada de un gobierno de izquierda a la ciudad de Bogotá. Se transita entonces de manera más fácil el camino desde la oposición como manifestación de desacuerdo, descontento y bloqueo a medidas, hacia una oposición que busca una influencia más directa en la definición misma de las políticas estatales.

EXPECTATIVAS PARA EL FUTURO

Varias son las preocupaciones y retos que enfrentan los sindicatos a futuro. Un objetivo fundamental es mantener un grado de representación tal que les otorgue plena legitimidad frente al magisterio mismo y frente a los gobiernos con los que interactúan. Es probable que el nivel de adhesión a los sindicatos se mantenga tan elevado como ha sido hasta ahora puesto que en la mayoría de los países aunque se trata de una afiliación voluntaria, en la realidad ésta se convierte en algo prácticamente obligatorio cuando se hacen los descuentos directamente desde la nómina. Sin embargo el gran desafío consiste en mantener el interés y los niveles de participación real de sus miembros.

Con respecto a las reformas educativas, especialmente a las que buscan establecer sistemas de carrera basados en evaluaciones de desempeño e incentivos para los ascensos, parece bien difícil revertir esta tendencia. Mantener una oposición radical por parte del magisterio a toda evaluación parece cada vez más insostenible por las exigencias manifestadas en este sentido por los padres de familia y la opinión pública en general. Ello no obsta que se puedan encontrar alternativas para que estas evaluaciones contemplen aspectos claves de las demandas de los educadores.

En cuanto a las transformaciones surgidas de la aplicación de la descentralización, éstas han dado lugar a nuevas interacciones entre las autoridades, las comunidades regionales y locales y las organizaciones magisteriales, y también han generado temores en relación con la explosión de un sindicato nacional en grupos territoriales dispersos. La continuidad de la actividad sindical requiere un análisis juicioso de estas situaciones. Aglutinar y mantener una identidad, respetando y manteniendo diferencias organizacionales y locales se convierte entonces en una meta. Vista así, la unificación representa oportunidades pero al mismo tiempo es todo un desafío en un escenario de pertenencias múltiples (local-regional-provincial-nacional). Parece entonces imperativo tener conocimiento y comunicación suficientes con las bases para lograr una representación efectiva de sus expectativas. Al igual que lo han tratado de hacer las organizaciones sindicales internacionales en el marco de la globalización, la creación de un diálogo ascendente se convierte así en una forma de manejar estas tensiones entre unidad y diversidad.

Los sindicatos de educadores enfrentan igualmente un momento de cambio en relación con el papel del Estado en el sector educativo y la creación de relaciones con grupos organizados de la sociedad civil para la puesta en marcha y evaluación de las políticas educativas. El fortalecimiento de muchas de estas entidades formadas por individuos con intereses puntuales y con estructuras menos burocráticas, se ha convertido en una especie de competencia para los sindicatos que han recibido críticas por su extrema inflexibilidad y su burocratización.

Finalmente, en la búsqueda de mayor transparencia, las organizaciones docentes tendrían que

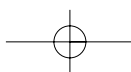
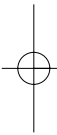
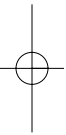
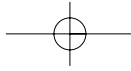
abordar internamente temas como el clientelismo y la corrupción que en algunos casos han permeado sus prácticas. Así mismo, la revisión de las estrategias de protesta parece ser un imperativo si se quiere tener mayor efectividad y mejorar la imagen pública. En ese sentido vale la pena mencionar innovaciones que ya han sido validadas como la Carpa Blanca en Argentina que permitió sostener las medidas de protesta durante casi tres años durante los cuales cerca de 1.500 docentes hicieron ayunos.

Los temas mencionados atraviesan la realidad de los sectores educativos latinoamericanos. Anticipar situaciones de cambio y reaccionar de la mejor manera para proteger los intereses de los afiliados sigue siendo un desafío para las organizaciones magisteriales. Los estudios nacionales muestran la consolidación de estas instituciones en el panorama político y señalan la importancia de los espacios de diálogo y de negociación. En ese sentido es clave reconocer el papel de los sindicatos en su calidad de gremios y como actores de la política pública, aunque reconociendo también que no se trata necesariamente del único grupo de interés frente a las administraciones públicas. De los casos presentados se desprende igualmente que es fundamental que las autoridades estatales cumplan los acuerdos pactados en las negociaciones

pues de ello depende la confianza entre las partes y en los procesos de concertación. Las sociedades latinoamericanas requieren de mejoras sustanciales en sus sistemas educativos y para ello se requiere del trabajo mancomunado de los diferentes grupos que interactúan en el espacio de la política educativa.

En este número de la serie “Sindicatos Docentes y las Reformas Educativas en América Latina” se presenta el caso de Argentina. El estudio ha sido elaborado alrededor de tres tensiones estructurales que permiten captar las actividades y el devenir de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) frente al tema de la descentralización, la lógica política que ha imperado en el país en distintos momentos y la coexistencia nada fácil de oposición y de cooperación en sus diversas actuaciones. Pese a que se trata de un sistema educativo federal, el sindicato organizado en una confederación ha logrado “nacionalizar” algunas protestas manteniendo así un grado de representación importante. Su posición de confrontación le ha mantenido igualmente alejado de una participación directa en la formulación de leyes orgánicas de educación. El documento llama la atención sobre la necesidad de tener en cuenta la complejidad que estas situaciones implican para la organización sindical a la hora de tomar decisiones.

MARÍA MARGARITA LÓPEZ es Doctora en Ciencia Política de la Universidad Laval de Quebec, Canadá y tiene una Maestría en Sociología de la Universidad de Grenoble, Francia. Ha ocupado cargos directivos en el sector educativo colombiano como Directora de Educación del Departamento Nacional de Planeación, Directora de Planeación del Ministerio de Educación y Directora de CORPOEDUCACIÓN. Actualmente se dedica a la consultoría y la investigación con diferentes organismos internacionales que promueven el estudio de las reformas educativas y con la Universidad de Ottawa en Canadá.



El sindicalismo docente en la Argentina

ROXANA PERAZZA Y MARTÍN LEGARRALDE

El trabajo se organiza en tres partes, de acuerdo con tres tensiones estructurales que son fundamentales para comprender y categorizar la complejidad de la representación sindical docente en la Argentina y su relación con la gestión educativa, y un apartado final sobre conclusiones.

La primera tensión es entre el orden nacional y el orden provincial. Como se verá, tanto la distribución de atribuciones, responsabilidades y recursos entre los estados provinciales y el Estado nacional en materia educativa, como la conformación histórica de los sindicatos docentes, permiten observar diferentes lógicas en la relación entre sindicatos y gestiones educativas en el orden nacional y en el orden provincial.

La segunda tensión es entre una lógica sindical y una lógica política. El sindicato que se analiza en este trabajo (CTERA) participa de ambas lógicas. Por una parte, ha tenido y tiene una racionalidad sindical, propia de la representación de los intereses de sus afiliados, lo que lleva a la organización a negociar determinados beneficios, condiciones de trabajo o mejoramientos salariales, así como a pugnar por el control de distin-

tos recursos que se distribuyen en el sistema educativo. Por otro lado, la identidad ideológica del sindicato y la participación directa de varios de sus miembros en distintas fuerzas políticas ha hecho que la organización se vea involucrada y se posicione en el campo político partidario o en el campo ideológico fuera del marco de los partidos. Este posicionamiento ha hecho que el sindicato sostuviera un discurso crítico opositor durante alguna etapa o desarrollara acuerdos políticos con el oficialismo en otra. Estas dos lógicas, a su vez, se han presentado como una tensión toda vez que, en varios momentos de la historia reciente, el interés sindical ha hecho aproximar las posiciones entre sindicato y gobierno, mientras el primero sostenía un discurso público de oposición y, en otras ocasiones, conflictos de raíz sindical (por ejemplo, recortes salariales) han hecho fracturar acuerdos ideológico-políticos más generales con el gobierno.

La tercera tensión que organiza este trabajo es entre prácticas de oposición y prácticas de cooperación. Desde la etapa fundacional del sindicato, CTERA ha construido una imagen pública de fuerza opositora, que se ha materializado en un

ejercicio de medidas de fuerza de distinto tipo, pero que han ido alimentando esa imagen pública. Sin embargo, el reposicionamiento del sindicato en el orden nacional da lugar al desarrollo de otro tipo de prácticas de negociación y cooperación. Este viraje también se presenta como una tensión, entre una identidad construida sobre un discurso opositor y unas prácticas que muestran estrategias de cooperación y negociación.

Finalmente, en el apartado de conclusiones, reconstruimos conceptualmente estas tensiones y ofrecemos una imagen de conjunto, que permite analizar la complejidad de la representación sindical docente en la Argentina, sus posicionamientos y sus relaciones con la gestión educativa.

1. LOS SINDICATOS DOCENTES EN LA ARGENTINA: LA TENSION ENTRE LO NACIONAL Y LO PROVINCIAL

1.1 Breve referencia a la historia de las organizaciones sindicales docentes en la Argentina

Si bien la historia del sindicalismo argentino se remonta a las primeras décadas del siglo XX, asociado al fenómeno inmigratorio y al nacimiento de la “cuestión social”¹, podría decirse que las

primeras experiencias de sindicalización del magisterio en la Argentina, con una escala significativa, se produjeron en las décadas de 1940 y 1950, durante el gobierno de Juan D. Perón. En este período, la Argentina experimentó un ciclo de auge de las organizaciones sindicales, ahora bajo el amparo y la promoción del Estado.

Durante las presidencias de Perón se llevó a cabo una política persistente de creación y fortalecimiento de sindicatos nacionales, que adquirieron peso en la toma de decisiones y fueron reconocidos como interlocutores del Estado en áreas clave. En este contexto, en 1953, se produjo la creación de la Unión de Docentes Argentinos (UDA), un sindicato docente nacional, fuertemente identificado con el peronismo en esta etapa, pero que no logró aglutinar de manera consistente a la totalidad del magisterio².

Entre 1955 y 1973 se produjo la creación de distintos sindicatos docentes a nivel de las provincias y se llevaron a cabo algunos intentos de organización de federaciones u otro tipo de organización de segundo grado³. El inicio de este ciclo se asoció con los reclamos de distintas organizaciones magisteriales por contar con un estatuto docente (medida que se concretó en el orden nacional en 1958). Los conflictos por la

- 1 La “cuestión social” fue la denominación que recibió el conjunto de problemas emergentes por la fuerte transformación de la estructura social de la Argentina, como resultado fundamental del fenómeno inmigratorio. Estas problemáticas se concentraron en las grandes ciudades y enfrentaron a las elites políticas con la emergencia de un proletariado industrial que comenzaba a constituirse en un sujeto político. ZIMMERMANN (1995).
- 2 Desde la consolidación del sistema educativo argentino a comienzos del siglo XX, los docentes se identificaban como parte de los sectores medios. Estos sectores, por su parte, se enfrentaron con el peronismo. Posiblemente, éste haya sido uno de los obstáculos para que un sindicato docente nacional, promovido por el Estado, no haya logrado concitar adhesiones generalizadas en el magisterio. VAZQUEZ (2005).
- 3 Las organizaciones sindicales pueden ser de primer, segundo o tercer grado. Las organizaciones de primer grado son aquellas que afilian a trabajadores individuales. Las organizaciones de segundo grado agrupan a sindicatos de primer grado en federaciones. Las organizaciones de tercer grado agrupan federaciones en confederaciones, por lo general de nivel nacional.

sanción de este estatuto marcaron también el nacimiento de otras organizaciones sindicales de importancia en el orden provincial⁴.

Tras varios intentos de unificación de las organizaciones sindicales provinciales y regionales, buscando lograr una representación sindical sectorial unificada, en 1973 se produjo la creación de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).

Uno de los rasgos salientes de la CTERA en esta primera etapa era la heterogeneidad de sus sindicatos de base. En los encuentros que dieron lugar a la creación de CTERA participaron entre 100 y 140 sindicatos de base. Los modelos sindicales que se expusieron y confrontaron en el proceso de creación de CTERA fueron dos: por una parte, una federación de sindicatos únicos provinciales, y por la otra, una confederación de federaciones de sindicatos provinciales. Esta última, que fue la adoptada finalmente, era una organización de 3º grado, lo que le impedía su incorporación a una central sindical como la Confederación General del Trabajo (CGT), que también era de 3º grado, y que agrupaba a su vez a gran parte del sindicalismo argentino bajo el sello del peronismo.

En el fondo, esta distinción de dos modelos de organización sindical también implicaba un de-

bate sobre el posicionamiento del sindicalismo docente frente a las fuerzas políticas más importantes del país. La CGT había cobrado protagonismo como actor político durante el peronismo, y más tarde se había convertido en la base social de este movimiento⁵. Desde esta posición, además, este sindicalismo había sido escenario de fuertes tensiones entre un amplio sector sindical que adhería a la figura de Perón y otro más proclive a participar en negociaciones y diálogos con los gobiernos en curso. Conformar una confederación, que estuviera imposibilitada de participar en la CGT, también implicaba tomar una posición de autonomía respecto del peronismo y del sindicalismo peronista en particular⁶.

En los estatutos fundacionales de CTERA y las discusiones que llevaron a cabo en torno de su creación se expusieron también las tendencias que marcaron la identidad de la organización sindical. Si durante el período 1955-1973, el nacimiento, la consolidación y el agrupamiento de las organizaciones sindicales docentes estuvieron caracterizados fuertemente por las demandas sectoriales (desde la sanción de un estatuto docente hasta su efectiva vigencia en términos de la regulación del salario, la jubilación, etc.), los debates en torno de la creación de CTERA se encontraron marcados por la intensificación de pronunciamientos ideológicos cercanos a los procesos de

4 Por ejemplo, la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) fue creada tras una prolongada huelga docente en 1958. La FEB es un sindicato que agrupa a maestros y maestras de la provincia de Buenos Aires, el sistema educativo provincial de mayores dimensiones del país. Representa, predominantemente, a los maestros y maestras de mayor antigüedad del sistema, y a aquellos que desempeñan cargos directivos y de supervisión.

5 Una de las razones por las cuales cobró un peso significativo el sindicalismo peronista como actor político en la década de 1960 residió en que el peronismo, como fuerza política, estaba proscrito. Esto hizo que, de manera informal, el peronismo se manifestara políticamente mediante los condicionamientos que los grandes sindicatos podían imponer a los gobiernos. CAVAROZZI (2006).

6 Aunque esto no significaba necesariamente enfrentamiento, ya que muchos de los sindicatos de base de CTERA se identifican con el peronismo y algunos pertenecen también a la CGT, como el caso de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC).

radicalización política del período⁷. En esta tensión se observa, entonces, un tránsito de posiciones más cercanas al sindicalismo tradicional y a las asociaciones profesionales hacia posiciones más radicalizadas, de corte clasista y cercana a un sindicalismo combativo⁸. Esta es una marca de identidad fundacional de esta organización sindical, que se ha mantenido como parte de su discurso público hasta el presente⁹. Por otra parte, esta doble lógica, sindical y política, atraviesa los posicionamientos del sindicato frente a las distintas gestiones educativas, tal como se analizará en la segunda parte de este trabajo.

Durante la dictadura militar en la Argentina (1976–1983), la CTERA sufrió el asesinato y secuestro de algunos de sus dirigentes, el exilio de otro sector, y en general, fue afectada como organización sindical por la ofensiva del gobierno dictatorial a las organizaciones gremiales (intervención, suspensión, etc.)

Durante la década de 1980, con la vuelta de la democracia, la CTERA cobró cada vez mayor relevancia como actor de la política educativa, convirtiéndose en un interlocutor reconocido por el Estado nacional en las negociaciones salariales y las demandas por condiciones de trabajo.

En el año 1988, el sindicato llevó adelante un plan de lucha prolongado, con el que logró un

alto nivel de adhesión, y constituyó un fuerte indicador de la capacidad de movilización de la CTERA como actor de la política educativa en aquél período. Como culminación de una huelga prolongada (42 días), se concretó una movilización de importancia, que fue denominada Marcha Blanca, y que concitó amplio apoyo de la opinión pública, marcando un hito en la historia de la organización, ya que logró presentarse públicamente como un sindicato con gran capacidad de movilización autónoma. Otro logro significativo de esta medida de fuerza fue instalar el tema educativo y su financiamiento en el centro de la agenda pública. Este acontecimiento marcó otro elemento identitario de esta organización sindical, relacionado con la metodología de la confrontación mediante planes de lucha en torno de huelgas (más o menos prolongadas) y movilización pública, y la instalación de temas de política educativa en la agenda pública.

Durante la década de 1990, la CTERA se posicionó políticamente como un sindicato fuertemente opositor y desarrolló un discurso público antagónico a las reformas estructurales que se llevaron a cabo en el sistema educativo. Uno de los acontecimientos más notables de esta etapa fue la descentralización final del sistema educativo argentino, concretada a partir de una ley de transferencia de servicios educativos de 1992. Esta ley

7 Algunos de estos pronunciamientos fueron la inclusión de posiciones antiimperialistas, demandas de justicia social y un corte clasista de las declaraciones fundacionales de CTERA.

8 En el encuentro llevado a cabo en Huerta Grande (provincia de Córdoba), se produjo una declaración de principios que permite observar el corte radicalizado del discurso fundacional de la organización. Por ejemplo: “El docente, trabajador de la educación, está trascendiendo la condición de transmisor de conocimientos, para actuar permanentemente como un factor importante del avance social que posibilitará la auténtica liberación del hombre, de la patria y de los pueblos.”

9 Es importante hacer notar que algunos trabajos, producidos por investigadores vinculados a la CTERA, indican que en la etapa fundacional de la confederación, estas posiciones políticas diferenciaban a la cúpula y la base de la organización, más interesada esta última en las demandas laborales. VAZQUEZ (2005).

completa un ciclo iniciado en 1968¹⁰, pero que tiene su medida de mayor impacto en 1978, con la transferencia de las escuelas primarias que dependían del orden nacional a las provincias.

En 1992 se transfieren las escuelas secundarias, los institutos de nivel terciario nacionales y las escuelas públicas de gestión privada a las provincias. Con ello, todas las relaciones laborales docentes quedan en manos de las gestiones provinciales¹¹, haciendo más complejos los procesos de negociación, acuerdo o confrontación en el orden nacional. Entre otras consecuencias, esta transferencia cristaliza la posibilidad de que los docentes de las distintas provincias argentinas perciban salarios diferentes¹² (situación que se venía dando antes de la transferencia, pero que se consolida a partir de ésta).

Los sindicatos de base de CTERA, que operan en el contexto provincial, vieron como el proceso

de transferencia implicaba que los maestros y profesores que dependían de dicho orden, se unificaban en escalafón y salarios, con los provinciales. Estas condiciones no eran favorables, en la mayoría de los casos, para los docentes transferidos, pero implicaban la unificación de la base magisterial del sistema público de cada provincia y generaba nuevas condiciones para la acción sindical.

La CTERA sostuvo un discurso público opositor a esta medida de transferencia, y a la vez, de antagonismo general a toda la reforma educativa. Un hito de la conflictividad docente de este período fue la llamada “Carpa Blanca”, que consistió en una medida de protesta iniciada en 1997, con la instalación de un grupo de docentes que realizaban ayuno frente al parlamento, y que se renovaba periódicamente¹³. Esta medida, fue creciendo en su implementación y finalizó alcanzando un gran impacto en la opinión públi-

-
- 10 En 1968 se produce una primera transferencia de escuelas primarias nacionales a las provincias, pero que alcanza a unos pocos establecimientos, y se produce por convenio entre el ministerio nacional y algunas provincias que voluntariamente lo suscriben. En 1978, en cambio, el Poder Ejecutivo nacional transfiere de manera compulsiva la totalidad de las escuelas y la relación laboral de todos los maestros de educación primaria dependientes del orden nacional a las provincias. La Constitución Nacional de 1853 establece esta división de responsabilidades y le confiere a la educación un peso importante en las relaciones políticas entre la nación y las provincias. Las posteriores reformas constitucionales asumieron esta división del gobierno educativo, hasta la reforma constitucional de 1995, que consagró la transferencia realizada en 1978 y en 1992.
- 11 En la nueva distribución de competencias, las provincias quedaron a cargo de la gestión directa de las escuelas, de la titularidad de la relación laboral de los docentes, y de un conjunto de definiciones de política educativa a escala provincial. El orden nacional quedó facultado para evaluar, definir las bases del currículum nacional, organizar la capacitación docente, llevar a cabo políticas compensatorias, entre otras atribuciones.
- 12 La disparidad salarial era anterior al proceso de transferencia. Sin embargo, el hecho de que existiera, en todo el país, un conjunto de maestros y profesores cuyo salario estaba regulado de manera uniforme por el nivel nacional, funcionaba como una especie de parámetro común para las negociaciones salariales locales. A partir del proceso de transferencia, la disparidad salarial quedó legalmente consolidada.
- 13 Esta característica particular de la protesta ha sido caracterizada por varios actores como una modalidad original, diferente de las modalidades tradicionales de confrontación (huelgas, movilizaciones), y le permitió a CTERA mostrarse públicamente como un sindicato con capacidad para catalizar distintos tipos de demandas sociales. Por otro lado, como estrategia de protesta, la Carpa Blanca obtuvo una importante visibilidad en los medios de comunicación, nacionales e internacionales, sin poner a prueba la capacidad de movilización del sindicato, ya que no implicaba exponer la adhesión de los maestros y profesores en una huelga o movilización.

ca, consolidando la imagen de CTERA como uno de los principales sindicatos de la oposición¹⁴.

La Carpa Blanca además, tuvo el sentido de “nacionalizar” las protestas docentes, otorgando relevancia a CTERA como actor de la política educativa, paradójicamente, en momentos en que se había concretado la descentralización educativa definitiva¹⁵. Si bien esta medida de protesta fue fundamentada por distintos actores sindicales como una oposición a la reforma educativa en marcha desde la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, una de las demandas puntuales (cuyo logro dio lugar al levantamiento de la medida) fue disponer de mecanismos de financiamiento exclusivos para la educación, y particularmente, para el mejoramiento salarial.

La Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente, sancionada al efecto, dispuso la creación de un impuesto en la primera etapa, que luego derivó en la decisión del nuevo gobierno (diciembre de 1999) de sostener el fondo con aportes de las rentas generales del tesoro nacional, medida que provocó el levantamiento de la carpa.

En el mismo período en que CTERA sostuvo una posición pública de fuerte confrontación en el plano político, mantuvo negociaciones con la gestión ministerial, acordando el desarrollo de políticas específicas, y obteniendo el control (o parte de él) sobre recursos reclamados por la organización. En esta etapa, CTERA logró la presidencia de la Caja Complementaria para la Actividad Docente¹⁶ y el control de la Obra Social para

14 “... fueron 3 años, fue una toma de conciencia muy fuerte sobre qué significaba el modelo y dónde estábamos parados y qué pasaba con la Nación. Fue casi un grito desesperado de la CTERA para no perder definitivamente la posibilidad de financiamiento de la educación pública, tratábamos de salvar la educación pública. Ya no discutíamos más otros grandes debates, si la jubilación, si las condiciones de trabajo, porque la gran discusión era la salvación de la educación pública que estaba... que tenía sentencia final.” Entrevista a Martha Maffei (Ex secretaria general de CTERA).

Por otra parte, desde la óptica de los responsables de la gestión educativa, la Carpa Blanca significó un posicionamiento público de oposición, mientras el propio sindicato acordaba distintas políticas específicas en el marco de la reforma educativa.

15 Señala Susana Decibe, ex ministra de Educación en relación con la Carpa Blanca:

“... pero la CTERA, ¿por qué necesitó y fue genial su recurso como protesta? Porque volvió a instalarse, a pesar de la descentralización, como actor nacional. Ella [CTERA] necesitaba políticamente un espacio de re-identidad digamos, porque había perdido poder en esta cosa de la descentralización (...), tal es así, que no manejaba ninguna de las situaciones gremiales, como ahora, de ninguna provincia. Bueno, en ese momento, con pánico a desaparecer directamente, buscó un recurso excelente en términos políticos, de identidad y de canalizar toda la protesta.” Entrevista a Susana Decibe (Ex ministra de Educación 1996-1999).

16 CTERA, UDA, AMET y Sadop conducen, junto con tres representantes del Ministerio de Educación de la Nación y tres síndicos -uno por los gremios, uno por los jubilados y uno por el Ministerio de Educación- la Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente. En marzo de 1975 se creó la Caja Complementaria de jubilaciones y pensiones del personal docente, cuya continuación es la señalada Caja Complementaria, instaurada en el año 1983 con la promulgación de la Ley 22.804, con el fin de extender los beneficios a una mayor cantidad de docentes. La Caja funciona como entidad no estatal de derecho público sin fines de lucro, con personería jurídica y capacidad administrativa y financiera. El complemento se otorga a todos los docentes y pensionados del sector comprendidos en la ley, y su monto, de acuerdo con el sistema de reparto, se ajusta a los ingresos disponibles. Se dirige a los docentes con servicios nacionales, sean o no transferidos a las provincias o Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y a los que se desempeñen en institutos privados incorporados a la enseñanza oficial, así como a aquellos incorporados por medio de convenios, como la Universidad de Buenos Aires, de Luján, de Catamarca, Consejo del Menor y la Familia, Servicio Penitenciario Federal y Comfer.

la Actividad Docente (Osplad). Asimismo, tuvo una significativa participación en la implementación de la política de capacitación docente gestionada por la nación y las provincias por medio de sus programas financiados por la Red Federal de Formación Docente Continua. Esta situación permite observar los juegos diferentes que la organización debió sobrellevar en los distintos planos de su actividad, en el sentido de una tensión entre una lógica política (el discurso de oposición al gobierno de Carlos Menem) y una lógica sindical (la negociación con el Estado en su condición de “empleador” y administrador de recursos estratégicos).

1.2. Mapa del sindicalismo docente en la Argentina: La tensión entre lo nacional y lo provincial

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

Esta situación debe ser comprendida en el marco de un país cuya organización política es federal, y su sistema educativo ha transferido el control de las escuelas a las 24 provincias.

1.3. Las organizaciones sindicales de orden nacional

Cinco organizaciones sindicales docentes poseen personería gremial a nivel nacional, es decir, son reconocidas oficialmente como representación de los maestros en las negociaciones salariales, de condiciones de trabajo, etc. Estas organizaciones son: la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)¹⁷, la Confederación de Educadores Argentinos (CEA)¹⁸, la Unión de Docentes Argentinos (UDA)¹⁹, la Asociación del Magisterio de la Educación Técnica (AMET)²⁰ y el Sindicato Argentino de Docentes Privados (Sadop)²¹.

Una nota por señalar es que el nivel en que actúan las organizaciones no corresponde *vis a vis* con el grado de la organización. CTERA, como organización sindical de 3º grado, actúa a nivel nacional, agrupando a sindicatos provinciales (de 2º grado), que a su vez incluyen secciones locales (municipales o departamentales) con niveles variados de independencia de acuerdo con cada provincia. En cambio UDA, que también es una organización que actúa a nivel nacional, es de 1º grado y cuenta con seccionales y filiales

17 CTERA fue fundada en 1973 y cuenta con aproximadamente 260.000 afiliados.

18 CEA fue inscripta en el Ministerio de Trabajo en el año 1999.

19 UDA fue fundada en 1954.

20 AMET fue fundada en 1954.

21 Sadop fue fundado en 1947.

provinciales, y aglutina predominantemente a docentes de educación media. Parece importante aclarar que CTERA concentra la mayor cantidad de afiliados en el agregado nacional²².

Por otra parte, algunas modalidades se hallan preferentemente sindicalizadas en organizaciones específicas, con independencia de la jurisdicción. Ese es el caso de AMET, que agrupa a los docentes de nivel medio de educación técnica en una organización de 1º grado de orden nacional, con secciones regionales de orden provincial.

A su vez, algunas de las organizaciones de 1º grado con actuación nacional, pero con incidencia en un nivel o modalidad, han tendido a generar centrales o confederaciones. Conteduc (Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación), por ejemplo, es una confederación de sindicatos docentes promovida por la Confederación General del Trabajo (CGT) con participación de la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) y el Sindicato Argentino de Docentes Privados (Sadop). La Confederación de Educadores Argentinos (CEA) es una confederación conformada fundamentalmente en torno de tres organizaciones: la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB), el Sindicato de Educadores de Buenos Aires (Sedeba) y la Unión Argentina de Maestros y Profesores (CAMyP), esta última limitada fundamentalmente a la provincia de Buenos Aires y a la ciudad de Buenos Aires.

A esto debe agregarse que no es posible indicar un único modelo de organización sindical desde el punto de vista de sus prácticas políticas internas, su agenda de preocupaciones, y el vínculo que establecen con sus afiliados. Asimismo, este panorama se halla atravesado por una multiplicidad de modos de relación con las gestiones educativas, los partidos políticos del oficialismo y la oposición en cada nivel del Estado, la dimensión y condiciones de las bases sindicalizadas, entre otras variables.

Este complejo panorama de la representación sindical docente debe ser puesto en relación con las atribuciones de los distintos órdenes del Estado sobre las relaciones laborales de los docentes, sus condiciones de trabajo y la definición del salario.

1.3.1. Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)

A escala nacional, la organización sindical de mayor peso por la cantidad de afiliados que agrupa es CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina). CTERA forma parte de la central sindical Central de Trabajadores Argentinos (CTA), que no posee personería gremial y que nuclea a gran parte de los sindicatos de trabajadores estatales y organizaciones sociales. CTERA tiene personería gremial registrada en el Ministerio de Trabajo, y en 2004 declaraba poseer 260.390 afiliados. En las últimas elecciones, además, declaró que votaron

²² Existe un déficit de información centralizada por el Estado en relación con la cantidad de afiliados de las distintas organizaciones sindicales docentes. Sin embargo, de las organizaciones nacionales, CTERA es una de las que agrupa sindicatos de base en todas las provincias, y en comparación con otros agrupamientos o sindicatos nacionales, en la mayoría de las provincias, los sindicatos de base de CTERA son los de mayor tamaño, aunque no es posible precisar un porcentaje en relación con el total de los docentes sindicalizados.

cerca de 120.000 afiliados²³. Más allá de este nivel de membresía declarada, es importante señalar que los sindicatos docentes en la Argentina gozan de mayor representatividad que el resto de las organizaciones sindicales de otros ramos. En el plano internacional, CTERA está afiliada a la Internacional de la Educación.

CTERA agrupa a su vez a una organización sindical docente por cada provincia y una en la ciudad de Buenos Aires (24 en total). No todas estas organizaciones comparten las posiciones políticas y sindicales²⁴ de la conducción nacional de CTERA, lo que en ocasiones acarrea tensiones y contradicciones entre los posicionamientos políticos de la conducción nacional y las agrupaciones que ejercen la conducción de los sindicatos a nivel provincial²⁵. En realidad, parece difícil encontrar un patrón común en términos de modelos de operación y estrategias de negociación, entre los diferentes sindicatos provinciales, tanto por las agrupaciones que se alternan en la conducción como por el hecho de que operan sobre realidades políticas y sociales

muy diferentes. Su pertenencia a la CTERA no condiciona de modo alguno, las características propias que toman en cada una de las jurisdicciones.

Entre los planos nacional y provincial no se comparten necesariamente las posiciones políticas, pero sí las posiciones sindicales. Aún así pueden encontrarse acciones de algunas seccionales que no siempre acompañan las decisiones tomadas en el nivel nacional.

Por otra parte, a pesar de tener una importante presencia pública, la capacidad de la conducción nacional para movilizar a las bases magisteriales está mediada por el grado de acuerdo que presen los sindicatos provinciales miembros de CTERA, dada la definición provincial de muchos de los ejes de negociación y conflicto. Este hecho dificultaba la posibilidad de construir a la CTERA como un actor nacional de la discusión sindical, situación que sólo se ha fortalecido y ha cambiado en los últimos años de gestión del presidente Kirchner, cuando el Ministerio de Educación

23 En 2005 existían en la Argentina aproximadamente 570.000 cargos docentes. Fuente: Diniece – MECyT. Según el censo nacional docente 2004; hay 689.885 docentes en actividad, algunos de ellos se desempeñan en más de un cargo y en más de un nivel y son contados en cada uno de ellos. Fuente: Censo Nacional de Docentes 2004 Resultados definitivos, Diniece-MECyT No se puede indicar con precisión una tasa de sindicalización por varios factores. En primer lugar, la sindicalización es nominal y no por cargo, mientras que no se cuenta en la Argentina con el dato preciso sobre la cantidad nominal de docentes. Por otra parte, la representación sindical docente no está unificada, como ya se ha dicho, y no se cuenta con un dato consolidado de la cantidad de afiliados totales a los sindicatos docentes de todo el país. Sin embargo, podría decirse que la cantidad de afiliados declarada por CTERA se aproxima al 50% del total de docentes del país.

24 Parece necesario aclarar que buena parte de las diferencias en materia de acción sindical derivan de su localización en jurisdicciones con gestiones estatales de características diferentes, a la orientación del grupo que controla el sindicato, más allá de la existencia de principios comunes.

25 “Eso no quiere decir que no haya debate, claro que hay debate al interior del gremio. En Suteba [provincia de Buenos Aires] por ejemplo, nosotros conducimos desde el sindicato con otra agrupación, la Azul y Blanca, que es claramente opositora del proyecto kirchnerista... y bueno, tenemos dificultades, tenemos discusiones. Ahora hay un proceso electoral de CTERA y vamos en listas separadas, sin embargo no ha generado en el sindicato una situación de rupturas sino el de procesar el tema de las diferencias.” Entrevista a Roberto Baradel (secretario general del Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación de la provincia de Buenos Aires–Suteba).

Nacional asumió mayor protagonismo en las temáticas salariales y de condiciones de trabajo.

En cuanto al financiamiento de la actividad sindical, CTERA se financia básicamente con el descuento de la cuota sindical de sus afiliados. Este descuento es practicado directamente por los gobiernos provinciales, quienes depositan parte del monto descontado en una cuenta del sindicato provincial, y parte en una cuenta correspondiente a la CTERA. Las cuotas sindicales son obligatorias para los afiliados. Estas cuotas se descuentan directamente del pago de haberes.

Sin que se trate de un financiamiento específico para la organización sindical, los sindicatos nacionales participan del control de algunos otros recursos financieros, particularmente de las obras sociales y la Caja Complementaria para la Actividad Docente.

También en términos del financiamiento, el Fondo Nacional de Incentivo Docente (Fonid), es un complemento salarial derivado de una asignación específica (inicialmente asociado a un impuesto especial y actualmente financiado con recursos generales del tesoro nacional²⁶), producto de un acuerdo de nivel nacional. El cronograma de pagos está permanentemente tensionado por la negociación entre el Estado nacional y los sindicatos de este nivel.

Por otra parte, la Ley de Financiamiento Educativo (Nº 26.075), sancionada en 2005, estable-

ce un articulado que confiere a las organizaciones sindicales con representación nacional, atribuciones en la negociación de condiciones laborales, calendario educativo, salario mínimo docente y carrera docente (art. 10), y las pone en diálogo con el Consejo Federal de Cultura y Educación. Esto confiere a CTERA y a otras organizaciones sindicales de orden nacional, una participación en los procesos de negociación que podría superponerse con las atribuciones de las organizaciones provinciales o de base en aquellas provincias en las que existen instancias propias de negociación salarial²⁷, y con los propios estados provinciales, responsables de financiar los beneficios que resulten de dichos acuerdos.

A partir de 2004, el gobierno nacional estipula un piso salarial común para todos los docentes del país. Desde entonces, cada año lo define con el acuerdo de la mayoría de los gremios con representación a nivel nacional. A diferencia de una definición del salario mediante un acuerdo con los gobiernos provinciales, el Estado nacional privilegió la negociación y el acuerdo con los sindicatos, lo que acarreó algunos conflictos con varias gestiones provinciales. De hecho, el Ministerio de Educación (2003-2007) debió contar con un fondo (programa de compensación salarial) que permite compensar la situación de algunas jurisdicciones con baja capacidad de enfrentar las decisiones tomadas, aunque éste no permitió solucionar el conjunto de los problemas que se presentaron.

26 Se trata del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Fonid) establecido por la Ley Nº 25.053. La ley, sancionada en 1998, establecía un impuesto específico de emergencia a los automotores, cuyo producto se destinaba exclusivamente al mejoramiento de las remuneraciones docentes.

27 Ocho de las veinticuatro jurisdicciones tienen en marcha negociaciones paritarias a nivel de la provincia, en tanto que paralelamente se registran paritarias a nivel nacional. No se ha resuelto desde el punto de vista normativo la articulación entre estas dos instancias de negociación.

A comienzos del año 2007, el gobierno nacional anunció el incremento del piso salarial docente para todo el país de \$ 1.040.- (aproximadamente U\$S 327.-) Esta medida fue acordada entre el Estado y la conducción de los sindicatos educativos nacionales. Ésta es otra atribución crucial de los sindicatos docentes nacionales, derivada de la nueva configuración de relaciones entre sindicatos y Estado.

Nuevamente, esta situación representa una tensión entre la estructura de organización del sistema y el espacio de negociación, dado que los acuerdos nacionales no se trasladan al financiamiento necesario para afrontarlo, salvo aquellas provincias que han sido incluidas en el fondo asignado al programa de compensación salarial. A escala provincial, existen organizaciones sindicales que participan de la negociación, no todas pertenecientes a la CTERA o a algún agrupamiento nacional. Al mismo tiempo, la mecánica de aumento de pisos salariales que no se trasladan porcentualmente al conjunto de la estructura provoca tensiones en aquellos docentes de mayor antigüedad y con tareas de mayor nivel en el sistema.

En CTERA, la elección de los representantes se produce por votación directa de los afiliados en los sindicatos de base. Los miembros de la Jun-

ta Ejecutiva del nivel nacional se eligen cada tres años por voto directo de los afiliados.²⁸

1.4. Las organizaciones sindicales en el orden provincial

La representación sindical registra distintos estilos políticos y situaciones, de acuerdo con las jurisdicciones. En cada provincia, el grado de representación, la coexistencia de dos o más organizaciones sindicales, o la participación de dos o más líneas internas dentro de un sindicato único, son algunas de las variables por considerar para comprender la complejidad del sindicalismo docente en la Argentina. A continuación, se presentan brevemente tres casos que permiten observar la disparidad de modelos organizacionales de la representación sindical docente en la Argentina²⁹.

1.4.1 Provincia de Córdoba: Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC)

En la provincia de Córdoba, la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) es la organización de base de CTERA. Si bien existen otros sindicatos docentes, ninguno llega a competir con UEPC en cuanto a la representación de los docentes de educación básica. La conducción de la UEPC, participa de la agrupación que

28 Los órganos de gobierno de CTERA son: 1) la Junta Ejecutiva compuesta por: Secretario General, Secretario General Adjunto, Secretario Gremial, Secretario de Organización, Secretario Administrativo y de Actas, Secretario de Hacienda y Finanzas, Secretario de Prensa, Secretario de Acción Social, Secretario de Educación, Secretario de Relaciones Internacionales, Secretario de Derechos Humanos, Secretario de Igualdad de Género y Oportunidades, Secretario de Política Institucional de Gestión Privada; 2) el Cuerpo de Vocales de la Junta Ejecutiva y 3) el Cuerpo de Delegados.

29 Debe indicarse que, más allá de la complejidad y diversidad de la representación de los docentes en la Argentina, el modelo predominante de esta representación en la actualidad es el sindicato frente a otros tipos de organización como las asociaciones profesionales.

conserva la conducción de CTERA, mostrando en la actualidad³⁰ un alineamiento estable entre el sindicato a nivel de la provincia con las posiciones de la central sindical a nivel nacional, más allá de períodos en los que se presentaron tensiones.

Las posiciones de UEPC en relación con el gobierno provincial han sido de diálogo y acompañamiento en lo político, aunque manteniendo distancia y dureza en las negociaciones gremiales específicas. El sindicato experimentó una etapa de alianza con el estado en torno de una nueva administración educativa a comienzos de la presente década, pero esta experiencia registró vaivenes. A partir de allí, la UEPC se ha visto tensionada entre la lógica de las negociaciones sindicales (reclamos por salarios o condiciones de trabajo) en la que mantuvo posiciones “duras” y la alianza política con el oficialismo provincial.

1.4.2. Provincia de Buenos Aires: Frente Gremial Docente – Suteba y FEB

En la provincia de Buenos Aires, que cuenta con el sistema educativo de mayores dimensiones del país, los docentes de educación básica y media se nuclean predominantemente en dos organizaciones sindicales: Suteba (Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación de Bue-

nos Aires) y FEB (Federación de Educadores Bonaerenses). Suteba es la organización de base de CTERA en la provincia, mientras que FEB tradicionalmente actuó de manera diferenciada, con una posición de mayor diálogo con las gestiones, y con menos tendencia a llevar a cabo medidas de fuerza. FEB participa además de la CEA, otra central sindical docente. Sin embargo, en los últimos años, y sobre todo en torno de las negociaciones salariales a nivel de la provincia, FEB y Suteba han actuado, de manera conjunta, en el Frente Gremial Docente³¹, aunque esa no ha sido, ni parece ser, una actitud permanente en el tiempo. Esta alianza para la negociación ha conferido mucho más peso a las organizaciones sindicales, además de dotar de mayor legitimidad a la acción de cada organización en relación con sus miembros. La tradicional competencia entre FEB y Suteba se halla reducida en esta coyuntura de negociación por esta actuación conjunta aunque esto no invalida que cada organización desarrolle paralelamente distintas estrategias. Lo que determinó que, en algún caso Suteba tendiera a llevar a cabo huelgas con más frecuencia que FEB o que cada organización debiera afrontar, a su vez, disensos internos más allá de su acuerdo intersindical. Este acuerdo se halla tensionado en la actualidad por varios factores, entre ellos: cada organización representa predominantemente distintos sectores del magisterio provincial (mientras

³⁰ Esto no siempre fue así. La doble pertenencia de UEPC a la central sindical docente CTERA y a la CGT, acreó tensiones en distintos períodos de la historia reciente, en los que el posicionamiento político de la UEPC no coincidía con el posicionamiento de la CTERA a nivel nacional, aunque esta organización nunca cortó su pertenencia a la Confederación.

³¹ El Frente Gremial Docente se creó en 2001, en el contexto de la crisis económica, con el objeto de unificar las demandas sindicales frente al gobierno provincial. Esta instancia de organización provincial es valorada por los dirigentes sindicales por la capacidad de movilización de que dispone: “...porque cuando convoca a un paro el Frente Gremial el paro es masivo y la mitad de los docentes no están afiliados a ningún sindicato...” Entrevista a Roberto Baradel (Op. Cit.)

Suteba representa más claramente a los docentes noveles o con una baja posición en el escalafón docente, FEB posee mayor representación de cargos supervisores, directivos y docentes de mayor antigüedad).

1.4.3 Provincias de Neuquén y Santa Cruz:

ATEN y Adosac

Estas dos provincias se han caracterizado por poseer sindicatos de base de CTERA cuyas conducciones son disidentes respecto de la conducción nacional del sindicato y actúan en el marco de escenarios provinciales con algunas particularidades.

Se trata de sindicatos que, además, constituyen la base de la agrupación opositora a la conducción nacional de CTERA. En un contexto en el que la conducción nacional de CTERA acordaba con el gobierno nacional un piso salarial para todo el país en el comienzo del ciclo lectivo del año 2006, los sindicatos de Neuquén y de Santa Cruz iniciaron medidas de fuerza prolongadas, exigiendo a los gobiernos provinciales una fuerte recomposición y “blanqueo” salarial³², y llevando a cabo medidas de fuerza de gran impacto, como cortes de rutas o tomas de instituciones educativas.

Las demandas de estos sindicatos en el orden provincial, aunque pueden resultar casos extremos, permiten observar las dificultades del nivel nacional de CTERA para traducir los acuerdos con el gobierno nacional y las reformas implementadas hacia el orden provincial.

La discusión por reivindicaciones locales, las características de los escenarios políticos provinciales, entre otras, llevan a estas organizaciones a operar bajo modos de organización propios. En este sentido es que se ha planteado la dificultad de alinear una organización nacional en el marco de estas diferencias.

1.5. La complejidad de la representación sindical docente: entre la nación y las provincias

En un contexto de debilidad de muchas administraciones provinciales, con problemas en términos de transparencia y de ordenamiento presupuestario, entre otros, se produjo un reordenamiento de los sistemas educativos de las jurisdicciones, marcado por la heterogeneidad. Quedó plasmada así una distancia significativa entre aquellas provincias con históricas capacidades institucionales y financieras que podían afrontar esta nueva realidad institucio-

³² Además del monto del salario, la composición del salario docente es variable de provincia en provincia. En las últimas décadas se produjeron incrementos salariales pero bajo la forma de sumas no remunerativas y no bonificables, destinadas nominalmente a distintos rubros (compra de material didáctico, premios al presentismo, etc.) Estas sumas, al no estar incorporadas al salario básico, no forman parte de la base de cálculo para la escala salarial del escalafón docente (son incrementos que representan la misma suma tanto para un docente que recién inicia su actividad, como para uno con mucha antigüedad o un docente que ocupa un cargo de conducción en la escuela). Las demandas de “blanqueo” de estos montos se dirigen a su incorporación al salario básico, o su reconocimiento como sumas remunerativas y bonificables, que participen del cálculo proporcional de todo el escalafón y de los haberes jubilatorios.

Una modificación de este tipo podría no representar un incremento en el salario de un cargo de base, pero significaría un incremento sustancial de todos los aumentos proporcionales en el escalafón y de las asignaciones que varían como porcentaje del salario básico (antigüedad, jubilación, etc.)

nal, y aquellas con condiciones inferiores, con baja calidad institucional y desorden financiero. Estas diferencias se agudizaban en gestiones públicas cruzadas por lógicas de la política partidaria, que en algunas ocasiones colisionaban con propósitos específicamente pedagógicos.

En este marco se puede identificar una primera dimensión de la complejidad de la representación sindical docente, fundamentalmente en el caso de la CTERA, que consiste en su heterogeneidad entre los órdenes nacional y provincial. Así es posible encontrar en las diferentes provincias la coexistencia de organizaciones sindicales tradicionales, de larga trayectoria, con organizaciones de reciente creación, muchas veces producto de procesos de lucha sindical en los que las disidencias no pudieron ser tramitadas dentro de las organizaciones tradicionales.

Estas organizaciones disponen de diferentes capacidades de movilización, más allá de su membresía, lo que las constituye de manera diferencial, en actores habilitados para participar en las decisiones de política educativa. En muchos casos, el número de afiliados del sindicato no se correlaciona de manera directa con la capacidad para que la acción colectiva de los maestros y profesores se refleje en medidas de fuerza como huelgas o movilizaciones³³. En ocasiones, es mayor el número de maestros y profesores que adhiere a una protesta, sobre todo huelgas, que la cantidad de afiliados que tiene el sindicato que convoca la medida.

Esta complejidad también permite observar un arco amplio de posiciones políticas, tanto dentro de agrupaciones internas de un mismo sindicato, como entre organizaciones sindicales con distintas tradiciones políticas.

Otros factores de diferenciación entre las distintas organizaciones sindicales se refieren a la variedad de tareas que asume cada organización. Así, es posible encontrar sindicatos cuya actividad se concentra en las negociaciones salariales y en los pronunciamientos públicos en relación con las condiciones laborales de los docentes, hasta aquellos que, al mismo tiempo, asumen tareas de capacitación, producción académica, servicios de salud y cobertura social, etc. En este sentido, existen sindicatos docentes con distinta capacidad para disponer de información relevante en los procesos de negociación y toma de decisiones, así como con distintos recursos económicos, burocráticos y administrativos.

Esta dispersión de modelos organizacionales que se observa en las provincias, a su vez, debe distinguirse de las características que tiene la organización a nivel nacional, así como las relaciones diferenciales que las organizaciones provinciales o nacionales pueden mantener con los gobiernos de cada nivel del Estado.

Al mismo tiempo, parece necesario resaltar que actúan en coyunturas sociales y políticas diferentes en cada jurisdicción, y en tal sentido, sus posicionamientos se vinculan, en cada pro-

³³ Ambas acciones presentan condiciones diferentes en términos de la capacidad del gremio para la acción colectiva. Las huelgas, por lo general, muestran un alto acatamiento y son una demostración de una fuerte cohesión del colectivo docente. Sin embargo, las movilizaciones han ido convocando a un número menor de docentes con el tiempo, de manera que parecen expresar una capacidad de acción colectiva más menguada. Esto último parece ser más una expresión de un cambio en las prácticas políticas de los distintos actores en las últimas décadas.

vincia, con gobiernos diferentes en escenarios diversos.

En este sentido, CTERA debe ser concebida como una estructura organizativa que contiene una diversidad de organizaciones. Por ello, su modelo organizacional no resulta derivado de ningún sindicato de base en particular, ni de sus modos de representación o sus posiciones políticas. Como contracara, el discurso nacional de CTERA, sus posiciones públicas, han sido herramientas de construcción y aglutinamiento nacional, capaz de contener las diferencias locales o de mantenerlas en planos diferenciados. Esta capacidad de articular organizaciones diversas, detrás de un discurso político y de determinadas posiciones sindicales, parece distintiva y supone una construcción organizacional de significativa complejidad.

2. TENSION ENTRE UNA LOGICA GREMIAL Y UNA LOGICA POLITICA: LAS RELACIONES DE LOS SINDICATOS CON EL ESTADO

Esta tensión caracteriza particularmente la actuación de un sindicato como CTERA, en su relación con los distintos gobiernos en la Argentina.

La lógica gremial se refiere a los principios que orientan la acción sindical en la representación de los intereses directos de sus afiliados (mejoras salariales, mejoras en las condiciones de trabajo, etc.) o en el control de recursos estratégicos del sistema educativo por parte del propio

sindicato (participación reconocida en procesos de negociación, control de la obra social, etc.).³⁴

La lógica política, por su parte, compromete los discursos públicos de crítica, oposición o acercamiento a las gestiones educativas o a los gobiernos (tanto el nacional como los provinciales), así como el compromiso (más o menos explícito) de la organización sindical o sus miembros prominentes, con las distintas fuerzas políticas.

El escenario nacional ha estado, en la última década, más vinculado al campo de acción política dado que existían pocos recursos sindicales en juego en ese orden (no se sostenían negociaciones salariales, o disputas en torno de recursos estratégicos para el sindicato). En los últimos años, la CTERA ha conseguido posicionar algunos aspectos de la negociación sindical en el orden nacional, lo que fortalece su posibilidad de ocupar el escenario en negociaciones de ese orden, no quedando circunscripta a la articulación de la organización con acciones limitadas al plano político.

2.1. La lógica política

Este aspecto de la organización puede encontrarse ya, en el origen de la CTERA como organización, tal como explicábamos anteriormente en el relato de su origen.

La lógica política con la que ha actuado el sindicato desde la década de 1990 ha sido funda-

³⁴ Esta distribución de lógicas se asocia a una clasificación del tipo de conflictos que puede enfrentar el sindicato: a) conflictos económico – corporativos (salarios y condiciones de trabajo), b) conflictos político – corporativos (procedimientos de reconocimiento y participación del sindicato en las decisiones), c) conflictos político–ideológicos (cuestionamientos a las políticas educativas, o a las orientaciones generales de la política y la economía). PALAMIDESSI y LEGARRALDE, (2006).

mentalmente la de oposición, distanciamiento frente al oficialismo y discurso reivindicativo.

El discurso político de CTERA sobre la reforma educativa de la década de 1990 ha sido fuertemente crítico, aunque el impacto de este posicionamiento político de la organización sindical ha ido cambiando. La ausencia de ámbitos de negociación sindical en el orden nacional llevó a la organización a un cierto debilitamiento, limitándose al plano político. A pesar de ello, la articulación de discurso político permitió mantener la unidad de la organización.

A continuación se señalan las posiciones políticas del sindicato en relación con dos políticas que marcaron el proceso de la reforma educativa en la Argentina.

2.1.1 El sindicato frente a la transferencia de servicios educativos (1992)

La transferencia de servicios educativos nacionales a las provincias tuvo una primera experiencia de escaso alcance en 1968. Luego, en 1978, por un decreto-ley del gobierno de facto se transfirieron la totalidad de las escuelas primarias nacionales a las provincias. En 1992, mediante una ley aprobada en el Parlamento, se llevó a cabo la transferencia de las restantes instituciones de educación secundaria y terciaria, y del conjunto de las escuelas públicas de gestión privada. El financiamiento de estos servicios transferidos se realizó por medio de transferencias presupuestarias generales, reguladas por la ley de coparticipación federal, aunque para algunos niveles como el terciario, se generaron otros fondos específicos.

A partir de 1992, las 24 jurisdicciones debían hacerse cargo de gestionar la totalidad de sus sistemas educativos. Esto significaba, entre otras cuestiones, la administración de los recursos humanos³⁵ nacionales transferidos y el sostenimiento de la infraestructura de las escuelas transferidas. Los gobiernos provinciales organizaron procesos de equiparación de los servicios educativos transferidos con los que dependían previamente de cada provincia.

En el discurso de la dirigencia sindical, la política de transferencia de servicios educativos, combinada con la implementación de la nueva estructura del sistema educativo, tuvo un impacto importante en los sistemas educativos provinciales:

“... el tema de la transferencia de la escuela que era, que fue un factor que generó también un impacto fuerte en los sistemas educativos provinciales, en la provincia de Buenos Aires. Y después en la provincia de Buenos Aires el otro tema fue el de la reforma educativa, con una primarización del trayecto a la escuela secundaria que también generó un impacto fuerte, un cambio de cultura, en las condiciones (...) de trabajo y... bueno, lo que impactó en la escuela para los chicos ¿no?, que con el argumento de mayor inclusión eso fue en un momento determinado, después eso se vio que... ni siquiera garantizaba el tema de la inclusión de los chicos, con la pérdida de calidad y bueno, con una escuela que tenía un formato más de contenedora social que formadora.” *Entrevista a Roberto Baradel (op. cit.)*

³⁵ La transferencia también implicó que las relaciones laborales de los docentes transferidos pasasen a depender de cada provincia. DI GROPELLO (1999).

Desde las posiciones del sindicato, entonces, la transferencia de servicios educativos fue criticada por una serie de motivos que exceden el cambio en la titularidad de las relaciones laborales de los maestros. Entre los aspectos que componen la crítica al proceso de transferencia se cuentan los procesos de desfinanciamiento, y la idea de que la transferencia se asociaba a los procesos de privatización y de reforma estructural del Estado Nacional. Sin embargo, no se observa un recorte presupuestario en la lectura de los datos³⁶, ni incrementos del peso del sector privado dentro del sistema educativo, cuando se analizan los datos agregados nacionales³⁷.

De todos modos, la percepción en términos de la opinión pública se encontraba más cercana a las manifestaciones de CTERA que a los datos estadísticos, y parte de esa instalación, debe vincularse al discurso político de la propia organización sindical.

Es de hacer notar, entonces, que para los dirigentes sindicales entrevistados, el proceso de transferencia se presenta como parte de un conjunto más general de aspectos críticos de la transformación del Estado y el sistema educativo producidos durante la década de 1990. La transferencia fue leída, entonces, como parte

de un proceso de privatización, de desresponsabilización del Estado Nacional en materia educativa:

“... CTERA digamos, (...) nosotros vimos con mucha preocupación y muy tempranamente, la decisión del desfinanciamiento del tema educativo y la privatización del modelo que avanzaba firmemente. A fines del '91, Cavallo³⁸ produce la transferencia del sistema educativo.” *Entrevista a Martha Maffei (op. cit.)*

En rigor, este discurso crítico reflejaba la grave situación que enfrentaba la CTERA como sindicato docente de nivel nacional dado que los procesos de transferencia implicaban una descentralización de la base gremial, ya que los principales temas relacionados con las condiciones de trabajo tenían otro escenario de negociación: debía concentrarse ahora en los gobiernos provinciales.

Para la conducción nacional del sindicato, la transferencia significaba un peligro teniendo en cuenta el particular modelo organizacional de CTERA. Tal como fuera caracterizado al final del apartado anterior, se trata de una organización superestructural que reúne un conjunto variado de organizaciones sindicales provinciales.

³⁶ El gasto público social consolidado, para el período 1990–1994 representó el 19,85% del PBI. Para el período 1995–2000, este gasto llegó al 20,58% del PBI. El gasto público en educación para el período 1990–1994 ascendió al 3,84% del PBI. En tanto que en el período 1995–2000, el gasto público educativo consolidado llegó al 4,42%. Fuente: ISUANI, A. (2005).

³⁷ En 1996, la matrícula de educación común atendida por el sector privado ascendía al 24,6% del total. En 2000, ese porcentaje se mantenía en un 24,8%. En 2005, la matrícula atendida por el sector privado ascendía al 26,4%. Fuente: elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de Estadística Educativa. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

³⁸ Domingo Felipe Cavallo, ministro de Economía durante el gobierno de Carlos Menem.

2.1.2. El sindicato frente a la Ley Federal de Educación (1993)

En 1993 se sancionó y se comenzó a implementar la Ley Federal de Educación (Nº 24.195)³⁹. En este caso también es posible observar un discurso público opositor (expresado en las entrevistas a los dirigentes sindicales, pero también en las publicaciones y documentos producidos por el sindicato). Sin embargo, también se registra la participación del sindicato en la definición de políticas educativas, fundamentalmente relacionadas con cuestiones curriculares y capacitación docente, más allá de no haber tenido acuerdos sobre todos ellos⁴⁰.

Desde el discurso del sindicato entonces, la relación con el gobierno en torno de la reforma educativa fue de fuerte antagonismo en el discurso político:

“La relación con los sindicatos en los años '90, con el gobierno, era una relación de absoluta confrontación, de resistencia a las políticas neoliberales que intentaban aplicar, a los planes de ajuste, a la idea de entender qué se manejaba en ese momento y qué se llevaba adelante con respecto a la desresponsabilización del Estado nacional respecto de la educación. Nosotros entendíamos que ese era un proceso que marchaba a la privatización de la educación pública...” *Entrevista a Roberto Baradel (op. cit.)*

Desde la gestión educativa nacional, en cambio, se identificaban aspectos en los que la dirigencia sindical estuvo dispuesta a acordar políticas con el gobierno, pero estos acuerdos habrían permanecido opacados por un discurso público de franca confrontación:

“... tengo los acuerdos firmados por la CTE-RA en los cambios de contenidos en cada disciplina, aprobados, trabajados por ellos junto con el resto de los docentes que trabajaban y aprobados... de las evaluaciones, de los contenidos, de la capacitación docente. Es decir, de todas las líneas de políticas ellos participaban, las aprobaban e iban para adelante; pero por otro lado, instalaron un escenario que a ellos les sirvió muchísimo para instalar su identidad, pero le hizo mucho daño al imaginario colectivo de qué pasaba, qué estaba pasando dentro de la escuela.” *Entrevista a Susana Decibe (op. cit.)*

Adicionalmente, los responsables de la cartera educativa se reconocieron en las entrevistas a favor de las demandas que tenían que ver con las condiciones salariales de los maestros, acompañando el sentido de los reclamos del sindicato. La fuerte diferencia, en la perspectiva de la gestión educativa, residía en la incapacidad del sindicato para diferenciar las distintas dimensiones de la política educativa. Entonces, los responsables de la gestión educativa nacional indican que acompañaron

39 La Ley Federal de Educación argentina implicó cambios importantes en la estructura del sistema educativo, nuevos contenidos curriculares, la evaluación de los aprendizajes de los alumnos, la organización de una red de capacitación docente y sobre todo redistribuyó las atribuciones de los niveles nacional y provinciales en materia educativa, organizando el gobierno de la educación a partir de la transferencia ocurrida un año antes.

40 La organización se retiró de las comisiones que discutieron los Contenidos Básicos Comunes, con anterioridad al establecimiento de los acuerdos finales.

los reclamos del sindicato por la regularización de la situación salarial docente en las provincias:

“Porque si vos miras las estadísticas, fue la etapa de gobierno que menos paros nacionales hubo, menos protesta global hubo y la Carpa en sí canalizó una protesta que era salarial y que era genuina en términos de muchas provincias, donde no se les estaba pagando los sueldos. (...) llegaron a haber casi 12 provincias, (...) pero muchas de ellas que estaban con demoras serias de sueldo, había provincias que yo pedía incluso la intervención, porque (...) era grave la situación, falta de pago. Bueno, había cosas graves en materia de salarios y regularidad en el pago y la Carpa sirvió para canalizar eso y eso hizo que hubiera el menor registro de paros, de falta de días de clase.” *Entrevista a Susana Decibe (op. cit.)*

En general, la dirigencia sindical mantuvo un discurso de oposición a la reforma educativa, que era acusada de constituir un proceso de “desresponsabilización” del Estado nacional en materia educativa, lo que se apoyaba fundamentalmente en el retiro total de la gestión de las escuelas. De todos modos, algunos estudios indican que la reforma contenía algunos procesos de recentralización de las atribuciones de gobierno del sistema educativo en el orden nacional (por medio de la regulación del currículum, la evaluación, la capacitación docente, las políticas compensatorias y el financiamiento internacional). De todos modos, parece evidente que el Ministerio Nacional perdió control y gobernabilidad frente a las provincias sobre el conjunto de la política educativa.

2.1.3. El sindicato frente a la política educativa reciente

La CTERA interpreta que el período iniciado en 2003 se caracteriza por una nueva situación que marcaría el agotamiento de las políticas desarrolladas en la década de 1990. El acercamiento del sindicato al gobierno, y la adopción de un discurso público más cercano al oficialismo, ha demostrado un cambio de posicionamiento político en el sentido de una alianza para la definición de la política. A lo largo de este período la organización ha alcanzado mejoras en las condiciones salariales de los docentes, tanto como en su participación en el orden nacional, del debate de salarios y condiciones de trabajo.

La actual gestión educativa adoptó como opción política desde el inicio, la constitución de una alianza con los sindicatos docentes, en particular, con CTERA. Para ello, asumió como indispensable el restablecimiento de las condiciones necesarias para normalizar el cobro de los sueldos y garantizar el inicio de clases en todo el país, mediante la satisfacción de las demandas sindicales en distintas provincias. A partir de 2003, una clara definición política ubicó a los sindicatos docentes como los principales interlocutores a la hora de decidir la política pública en el área, a expensas de otros actores. Comparativamente con etapas anteriores, en algunas áreas de la política educativa se produjo una disminución del peso de los gobiernos provinciales.

2.1.4. La participación del sindicato en la definición de la política educativa actual

La definición de las políticas educativas del gobierno entre 2003 y 2007 estuvo signada por la presentación por parte del Ejecutivo de un con-

junto de leyes que se plantearon como un nuevo marco orgánico para el sistema educativo. Las leyes de Educación Técnica Profesional, Financiamiento Educativo y la Ley Nacional de Educación fueron, en ese orden, los pilares de la política educativa del gobierno de Néstor Kirchner.

La dirigencia nacional de CTERA participó en la formulación, pero sobre todo prestó consenso público a la presentación y sanción de estas leyes. Los dirigentes del sindicato observan que la política adoptada por el gobierno redefine los términos de la relación con el sindicato:

“Coloca a CTERA en un lugar distinto con respecto a los nuevos tiempos, (...) entiendo de 2003 para acá, lo que hubo, más allá que sea un proceso contradictorio, hubo una revalorización nuevamente del tema de la política y eso es indudable en varios sentidos. Primero que estamos llevando adelante luchas ya no defensivas sino ofensivas para recuperar mayores niveles de salarios, aumento de salarios. Antes hacíamos peleas para que no nos descontaran o no nos recortaran, para que no nos echaran a la gente. Hoy estamos reclamando cada vez más salario, mejores condiciones, avanzamos con una discusión de la Ley. Entonces, ¿qué vemos nosotros del tema del gobierno nacional?, ¿por qué CTERA cumple un nuevo rol como un actor fundamental? (...) Primero, parándonos sobre la autonomía, entendiendo que la política no solamente son los partidos políticos y los gobiernos y que desde las organizaciones sociales hacemos política permanentemente y podemos incidir en las políticas públicas. En ese marco la primer discusión fue el tema de la Ley de Financia-

miento, cómo financiar al sistema educativo y devolver la responsabilidad al gobierno nacional y el gobierno nacional fue receptivo, hizo gestiones con planteos de CTERA y fue uno de los objetivos de la Carpa Blanca. Conseguir esa Ley de Financiamiento.” (*Entrevista a Roberto Baradel*)

La Ley de Financiamiento Educativo (Nº 26.075/06), establece los parámetros económicos en términos de inversión educativa, define las incumbencias de la nación y las provincias en el tema, define un programa de compensación salarial y establece en el Art. 10 que “...el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, juntamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente”.

Esta fue una de las conquistas del sindicato en el nuevo contexto de la política educativa. En virtud de este tipo de beneficios, la dirigencia de CTERA reconoce que resulta difícil mantener una posición política opositora.

“¿Cómo no vas a tener un posicionamiento diferente? Si nosotros peleamos por la derogación de la Ley Federal de Educación y por una Ley de Financiamiento educativo y hoy pudimos conseguir eso. Tres meses que discutimos la Ley de Paritarias, que es una ley que es avanzada inclusive en todo el país, hay cuestiones que son claves, que era impensado en otros tiempos que podía salir, y con la Ley de Educación Provincial, y ahí pudimos avanzar en términos de políticas públicas, sin dejar de tener el rol que nos toca como sindi-

cato que es confrontar...” (*Entrevista a Gustavo Maure, secretario gremial de CTERA*)

Desde la óptica gubernamental, los cambios de posiciones gremio-gobierno se entienden como producto de decisiones políticas, fortalecidas por instancias superiores que marcan el rumbo general en el vínculo con los sindicatos.

De todos modos, parece necesario resaltar que estos acuerdos políticos han representado importantes logros en el plano del posicionamiento sindical de la organización. Las normas aprobadas repusieron al orden nacional como un espacio de negociación salarial y de políticas específicas, lo que devolvió a la CTERA un ámbito de incumbencia en este sentido, que tímidamente se había iniciado con la discusión del Fonid. Esto quiere decir que para CTERA, el acercamiento político representó también un beneficio en el orden sindical, al sostener un espacio de negociación que refuerza su sentido como organización nacional.

2.2. La lógica gremial

Como fue señalado, la lógica gremial frecuentemente se ha visto entrelazada (haciendo sinergia o produciendo contradicciones) con la lógica política, aunque deben entenderse ambas con un cierto grado de autonomía.

Durante la década de 1990, la CTERA mantuvo negociaciones con las autoridades educativas alrededor de cuestiones estrictamente gremiales y otras más vinculadas con la propia política educativa. Entre ellas, las más salientes parecen haber sido la presidencia de CTERA del directorio de la Caja Complementaria para la Actividad Docente y la devolución al control sindical de la

Obra Social para la Actividad Docente (Osplad). Estos beneficios dieron a la organización el control parcial de recursos estratégicos que, sobre todo, le permitieron a CTERA seguir desempeñando un rol material y concreto como organización sindical nacional.

En el mismo sentido, CTERA y algunas de sus organizaciones de base funcionaron como agencias oferentes de capacitación docente en el marco del nuevo sistema de capacitación, conformado en el marco de la reforma educativa, bajo el nombre de Red Federal de Formación Docente Continua.

Estas actividades del sindicato permiten observar la existencia de estrategias diferentes en el marco de la lógica gremial y la política. Ambas pueden parecer contradictorias con el discurso público más general de crítica a la reforma educativa, aunque eso sería no considerar la complejidad de la CTERA como organización que opera con estrategias diferenciadas, a veces, y coincidentes en otros casos, en ambos campos. Sin embargo, sostenemos que se trata de la yuxtaposición de dos lógicas necesarias en un sindicato como CTERA, cuya identidad política parece haberse constituido en función del distanciamiento y la reivindicación, en tanto que en la práctica requirió desarrollar una lógica más cercana al acuerdo o negociación, muy difícil de evitar para una organización que representa los derechos de los trabajadores frente a un empleador, en este caso estatal.

Esta yuxtaposición se hace evidente particularmente en las políticas salariales. Las mejoras obtenidas por el sindicato en materia de salario en los últimos años, sobre todo desde el orden nacional, son entendidas por los dirigentes sin-

dicales como uno de los móviles más claros para el reposicionamiento de CTERA. La organización cambia su posicionamiento opositor hacia un acompañamiento al oficialismo en el marco político (lo que implica un costo en términos de exposición pública), aunque recupera sensibles derechos en su posibilidad de acción sobre el campo sindical más específico.

Este reposicionamiento del sindicato también puede ser presentado internamente como la expresión de la recuperación de la fuerza sindical, y vuelve, por su parte, como un elemento favorecedor de la capacidad de movilización y representación de la dirigencia sindical. Es decir, de acuerdo con la visión de los dirigentes del sindicato, en la medida en que es posible incidir en la toma de decisiones de política educativa, los maestros perciben que se trata de un sindicato que tiene fuerza y por lo tanto, está en mejores condiciones de representar sus intereses. Por esta vía, el sindicato se veía fortalecido⁴¹.

La posibilidad de recuperar un espacio de negociación salarial y de condiciones laborales, le devuelve a la CTERA un campo de acción más importante en el marco sindical, lo que le permite crecer en relación a su posicionamiento mayormente centrado en lo político.

2.2.1. Las políticas salariales

La ley de garantía del salario docente fue un intento de la gestión educativa (y del Poder Ejecutivo Nacional) de reducir el nivel de conflicti-

vidad docente que estaba impactando en una pérdida significativa de días de clase. El Poder Ejecutivo dispuso el establecimiento de un mínimo de 180 días lectivos para los establecimientos educativos de todo el país y facultó a los gobiernos provinciales para adoptar las medidas necesarias "...a fin de compensar los días de clase perdidos, hasta completar el mínimo establecido..." (Art.3)

La desigual situación en cada jurisdicción, las lógicas políticas provinciales, las alianzas locales de las organizaciones, entre otros elementos, provocaron un mapa de conflictividad gremial docente bastante complejo. En ese marco, la aplicación de la ley antes mencionada fue escasa o nula y no facilitó ninguna herramienta de gestión, ni en las jurisdicciones ni en el orden nacional, para evitar la pérdida de días de clase.

En este sentido, se explicitó la dificultad de la CTERA en el orden nacional, para intervenir en la resolución de los conflictos provinciales, desde los espacios de negociación nacional. Las limitaciones de un acuerdo nacional quedaban evidenciadas en las dificultades de la organización de intervenir en los conflictos locales.

Desde el poder central se estimó, en un principio, un salario inicial (garantía de ingreso mínimo por docente) para ser implementado por todas las jurisdicciones. El gobierno central transfería fondos a algunas de las provincias que no pudieran afrontarlo con fondos propios. Se definía el salario inicial "piso", aunque no se

⁴¹ "Ese proceso de concentración de la fuerza gremial era importante, porque cuando uno logra conquistas, cuando uno es protagonista de los hechos, cuando los docentes ven que el gremio se sienta con el gobierno, su palabra pesa, cuando se disputa por algo se logra, cuando las cosas van cambiando, (...) los compañeros ven que este es el gremio que tiene fuerza, que es el gremio que opera, que es el gremio que está mejor." *Entrevista a Hugo Yasky.*

introducía ninguna injerencia en la composición del mismo, ni en las restantes escalas. Estas definiciones significaron para los docentes peor remunerados del sistema, un importante incremento salarial y un incentivo al inicio de la carrera docente. Aunque en dicho marco, los docentes con mayor antigüedad y remuneración, no se veían beneficiados del mismo modo.⁴²

Simultáneamente, la definición de un salario inicial puso en jaque el escalafón salarial docente, dado que “acható” la pirámide y los estímulos⁴³ incluidos. En muchas jurisdicciones, dadas las características de la carrera docente y las regulaciones vigentes, se acortó la distancia (en el monto de la remuneración) entre los cargos docentes y la asignación por antigüedad⁴⁴. En suma, esto ha producido un acortamiento de la distancia salarial entre los cargos docentes de conducción y los cargos docentes de ejecución.

La tabla 1 ilustra las disparidades al interior del país en relación con el aumento percibido por docentes que recién ingresan en el sistema, y por docentes con 10 años de antigüedad. En compara-

ción con el mismo cargo de base con 10 años de antigüedad, las diferencias son poco significativas.

La política salarial ha sido, entonces, uno de los aspectos en los que el sindicato nacional ha logrado beneficios para sus miembros que responden claramente a una lógica gremial, se acortaron las diferencias entre jurisdicciones y dentro de cada una de ellas. En la gestión del presidente Néstor Kirchner se ha dado un lugar importante al gasto salarial, situación que fue ponderada por algunos de los dirigentes sindicales en las entrevistas.

En la lógica gremial, la política salarial tiene una serie de consecuencias, entre las que se destacan el hecho de que:

- La dirigencia nacional del sindicato pudo reforzar su papel como actor privilegiado de la política educativa.
- El sindicato nacional se mostró como una organización fuerte que garantiza beneficios concretos a su base sindical.

42 Es importante señalar que la sanción del decreto N° 137/05 del Poder Ejecutivo Nacional, reguló y modificó la normativa en relación a las jubilaciones docentes. El citado decreto redujo las edades mínimas a partir de las cuales los varones y las mujeres podían acogerse al beneficio de la jubilación y reestableció un beneficio jubilatorio para docentes, equivalente al 82% de la remuneración del último mes de actividad, lo que significa un incremento importante en el monto de haber jubilatorio que percibían. Esta norma, en los próximos años, generará el retiro del sistema de un importante número de docentes en 11 de las 24 jurisdicciones, para las cuales esto significa un cambio importante. No sólo para los sistemas educativos sino al mismo tiempo para la composición gremial de base de magisterio activo.

43 Conceptualmente, los rubros con mayor incidencia dentro de los que componen el salario docente, además del sueldo básico, son la antigüedad y la remuneración por zona desfavorable. Si bien formalmente no son planteados como incentivos (es decir, no funcionan como parte de un sistema pensado para promover determinados comportamientos y decisiones), funcionan premiando la permanencia en el sistema como aspecto más destacado.

44 Esto significó que la diferencia entre el salario mínimo de los maestros (correspondiente al ingreso a la carrera, sin remuneraciones adicionales), y los salarios correspondientes a maestros con muchos años de servicio o con funciones directivas fuese cada vez menor, perjudicando a estos últimos en la distribución de los recursos destinados al salario.

Tabla 1: Salario de bolsillo en pesos corrientes - Promedio ponderado

Financiamiento provincial y nacional. Maestro de grado Nivel Primario Común / EGB

Jurisdicciones	Maestro sin antigüedad			Maestro con 10 años de antigüedad		
	mar-03	mar-07	% variación entre años	mar-03	mar-07	% variación entre años
Buenos Aires	361,49	1.040,00	187,70	454,56	1.053,73	131,81
Catamarca	456,63	1.081,50	136,84	547,39	1.297,82	137,09
Chaco	290,9	1.040,00	257,51	379,15	1.111,71	193,21
Chubut	371,9	1.072,13	188,28	542,02	1.352,13	149,46
Ciudad de Bs. As.	381,47	1.056,24	176,89	546,59	1.165,21	113,18
Córdoba	497,73	1.038,26	108,60	644,43	1.269,72	97,03
Corrientes	344,85	1.040,00	201,58	420,2	1.040,00	147,50
Entre Ríos	349,03	1.040,00	197,97	438,43	1.169,04	166,64
Formosa	300,65	1.040,00	245,92	391,65	1.040,00	165,54
Jujuy	331,56	1.040,00	213,67	427,68	1.282,14	199,79
La Pampa	384,57	1.224,50	218,41	491,28	1.337,50	172,25
La Rioja	408,22	1.040,00	154,76	555,11	1.040,00	87,35
Mendoza	384,85	1.041,43	170,61	468,36	1.105,51	136,04
Misiones	330,49	1.040,00	214,68	394,27	1.040,00	163,78
Neuquén	548,77	950,93	73,28	714,37	1.183,09	65,61
Río Negro	431,43	1.048,50	143,03	519,88	1.112,89	114,07
Salta	311,19	1.040,00	234,20	376,16	1.143,42	203,97
San Juan	477,57	1.040,00	117,77	516,45	1.286,33	149,07
San Luis	508,98	1.150,00	125,94	628,08	1.378,67	119,51
Santa Cruz	784,17	1.882,60	140,08	863,43	1.977,32	129,01
Santa Fe	416,2	1.267,19	204,47	449,19	1.306,96	190,96
Sgo. del Estero	418,18	1.028,50	145,95	558,18	1.249,27	123,81
Tierra del Fuego	755,07	1.641,92	117,45	832,56	1.867,15	124,27
Tucumán	395,75	1.040,00	162,79	478,82	1.149,54	140,08
Promedio Ponderado	375,58	1.081,37	187,92	478,19	1.154,63	141,46

Elaboración propia. Fuentes: Cgecse / SsPE / SE / MECyT en base a información proporcionada por las jurisdicciones.

- Se acotaron las posibilidades del sindicato nacional para presentarse como fuerza opositora, al verse beneficiado directamente por medidas de gobierno.
- Se produce una homogeneización salarial entre provincias y dentro de cada una de ellas, que facilitan la posibilidad de representación del colectivo a escala nacional.
- El ministerio nacional aumentó su compromiso con la política salarial y en tal sentido, facilitó la constitución de mesas nacionales de negociación.

2.3. Reconstrucción de la tensión entre la lógica política y la lógica gremial

Si se observa sólo la lógica política, es posible pensar en una sucesión de dos grandes etapas, en las que el sindicato ha sostenido una oposición ideológica al gobierno durante la década de 1990, y se ha acercado a prestar consenso al oficialismo en el conjunto de políticas de los últimos tres años.

Este parecería ser un cambio en el plano ideológico, pero resultaría difícilmente explicable si no se efectúa una lectura, en paralelo, de la lógica gremial. En este otro plano, el sindicato alcanzó una serie de conquistas, algunas para la propia organización (por ejemplo, su inclusión en procesos de paritarias nacionales, o su participación en el directorio de la obra social), y otros para su base sindical (como la garantía del mínimo salarial). En función de estos beneficios, el margen de manobra para sostener posiciones opositoras se ve disminuido, sobre todo cuando dichos beneficios cobran trascendencia pública, como en el caso de las políticas salariales de la última gestión.

En ese sentido, puede decirse que una organización sindical como CTERA desarrolla sus acciones y formula su discurso en dos planos: por una parte, una lógica política, que por lo general posee mayor visibilidad pública y tiende a derivarse de la identificación más general de la organización como fuerza con una identidad tradicionalmente opositora, y una lógica gremial, más atada a procesos de negociación, de acuerdo y desacuerdo, que acota el margen para el posicionamiento político, forzando un enfrentamiento en caso del desacuerdo (por ejemplo, la ruptura de alianzas de naturaleza política por diferencias en cuanto a la política salarial) o de acercamiento político en caso de acuerdo.

3. TENSION ENTRE OPOSICION Y COOPERACION

Como ya fue señalado, una buena parte de la identidad de la CTERA como organización proviene de sus posiciones políticas opositoras y contestatarias, que parecen formar parte de su mandato fundacional. Esta identidad se vio reforzada por algunos hitos en la historia del sindicato, caracterizados particularmente por su carácter de prácticas de confrontación.

A diferencia de otras organizaciones sindicales de la región, la CTERA no se ha caracterizado por su participación en la formulación de leyes orgánicas, o planes educativos estructurales, es decir, por compromisos políticos de gestión con los oficialismos, sino por estrategias entre las que sobresalen medidas de fuerza, huelgas prolongadas, movilizaciones públicas y otras medidas de protesta. Estas la han ubicado en el campo de las organizaciones sociales críticas de los gobiernos. Ese posicionamiento la ha dotado de una importante credibilidad pública, más allá de

los avales que puedan producirse a sus políticas.

Ahora bien, el hecho de que la organización sindical apareciera asociada a las políticas oficiales, implica un riesgo que se asume al vincular la imagen de la CTERA a una política, y romper con una tradición histórica de confrontación.

3.1. Las prácticas de oposición

Desde el punto de vista de la identidad sindical, el discurso público de CTERA le permitió constituirse en catalizador de la oposición de distintos actores sociales a las políticas de reforma del Estado desarrolladas en la década de 1990. Un hito en las prácticas de oposición desarrolladas por el sindicato, y que suele ser referido por los propios dirigentes sindicales como una marca de identidad, es la Carpa Blanca, instalada en 1997. En ese año, la CTERA decide poner en marcha una modalidad de protesta por medio de un ayuno de maestros, que rotaban periódicamente conformando grupos. La Carpa Blanca se levantó tras la sanción de una ley que establecía un fondo nacional para el financiamiento educativo, en particular, para garantizar el salario docente. Ese fondo derivaba, inicialmente, de un impuesto específico, que generó una importante resistencia pública.

Esta original modalidad de protesta logró condensar múltiples enunciados de oposición de distintas fuerzas políticas y sociales, y constituyó un formato de protesta gremial docente que no afectaba la continuidad de las clases y establecía un vínculo empático de la sociedad hacia los maestros. En tal sentido, parecía tener el carácter de una protesta política, más que las tradicionales de carácter sindical, y esa característica potenció la adhesión social a ésta.

Este último aspecto de la medida de protesta, además, permitió al sindicato sostener por un período prolongado la Carpa Blanca, sin “poner a prueba” su capacidad de movilización, ni enfrentar el desgaste que se derivaría de huelgas sucesivas o prolongadas, desarrollando una nueva y original modalidad de movilización. Asimismo, la presencia mediática de la Carpa Blanca constituyó un refuerzo identitario para un sindicato que tenía cada vez más dificultades para justificar su razón de ser nacional, en momentos en que las negociaciones salariales y de condiciones de trabajo se concentraban en el nivel de las provincias.

Durante casi tres años, cerca de 1.500 docentes llevaron a cabo ayunos y sostuvieron las medidas de protesta. Esta modalidad se mantuvo hasta la finalización del gobierno de Carlos Menem y el inicio de la gestión de Fernando de la Rúa, cuando el Estado nacional asumió el financiamiento del Fondo Nacional de Incentivo Docente de su propio presupuesto. El impacto y la presencia mediática del tema se transformó en un condicionante para el nuevo gobierno que debía asumir el poder con una solución al problema.

El nuevo gobierno, que comenzó en 1999, decidió reformar dicha ley trasladando la garantía del fondo a rentas generales.

“La ley del Fonid es reformada en la Ley de Presupuesto para el año 2000. Ahí se deroga el impuesto y se incorpora un fondo de 600 millones de pesos a pagarse por rentas generales. Esa operación, que se hace en los primeros días del gobierno de De la Rúa y que termina de realizarse en el Parlamento, es una operación que se hace muy rápido y

que tiene como actores fundamentales al Ejecutivo, al bloque de diputados y senadores de la Alianza y, por supuesto, con CTERA y el resto de los gremios.” *Entrevista a Andrés Delich (ministro de Educación de la Nación entre febrero y diciembre de 2001).*

El acercamiento de algunos dirigentes de CTERA a la Alianza⁴⁵, producido en un marco de coincidencias ideológicas con algunas de las fuerzas políticas que participaban de la coalición, se fue disolviendo a medida que la situación de crisis económica derivó en la adopción de medidas que impactaban sobre el salario de los docentes y de otros sectores.

En síntesis, puede decirse que la CTERA elaboró un discurso público de fuerte confrontación con la reforma educativa de la década de 1990 en todos sus términos, y en el marco más general de un posicionamiento político-ideológico antagónico con los procesos de reforma del Estado. Y que más allá de sus coincidencias y participación de la alianza política que llevó al gobierno a Fernando de la Rúa, las dificultades fiscales trasladadas a conflictos sindicales la distanciaron del gobierno, llevándola a posturas de confrontación.

El discurso político de la organización se ha constituido en una poderosa herramienta simbólica de fortalecimiento de la identidad, para un sindicato de orden nacional, frente a la dispersión de la base gremial a partir del proceso de transferencia de servicios educativos a las provincias.

Desde el punto de vista de la identidad del sindicato, se produjo una combinación entre su mandato fundacional, fuertemente marcado por posiciones ideológicas, con la necesidad de recuperar una identidad definida en un contexto de debilitamiento potencial de su rol frente al proceso de transferencia. Si bien CTERA siempre había sido una confederación de sindicatos provinciales, su actuación tenía un sentido definido en las negociaciones nacionales, que fue alterado por la descentralización de las relaciones laborales. El sostenimiento de una identidad sindical fuerte estuvo asociado entonces a la adopción de prácticas de confrontación con el gobierno.

3.2. Las prácticas de cooperación

Como fue señalado, CTERA prestó su apoyo a una serie de medidas de política educativa recientes. Sin embargo, por el tipo de organización, muchas de las decisiones que se toman en el nivel nacional no siempre son acompañadas por las entidades de base en las provincias. En algunas ocasiones, esto genera confusión y dudas en relación a la validez y consistencia de los acuerdos alcanzados:

“En mi época también pasó, o sea... no es tan sustantivamente diferente ¿no?, algunas cosas pueden agudizarse un poco pero nadie quiere irse de CTERA, ni se va, ni se baja de los paros de CTERA, ni cosa que se le parezca, eso está claro. Que hay diferencias internas, sí las hay porque al tratarse de un gremio democrático, el no ahogar, no matar, no perseguir,

⁴⁵ La Alianza fue una fuerza política constituida hacia fines de la década de 1990, conformada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frepaso, junto con otros partidos políticos menores. La Alianza triunfó en las elecciones presidenciales de 1999 y permaneció en el gobierno hasta diciembre de 2001.

no insultar, no agravar al oponente, hay diferencias y las diferencias hay, y a mí me parece bien que existan esas diferencias y que no se silencie. En otros gremios es lo que no hay, esas diferencias, la de Camioneros no la tiene, la UOM⁴⁶ no la tiene. Ahora, ¿por qué? ¿Porque son más representativos? No, porque son más matones, nosotros somos diferentes...”
(Entrevista a Martha Maffei).

La entidad nacional pacta algunas medidas que no siempre pueden ser acompañadas por las de base en las provincias y los niveles de conflictividad (huelgas, paros y movilizaciones) no han cesado, aunque han sido pocas las huelgas docentes a nivel nacional durante la actual gestión educativa. Este desajuste debe ser entendido por la existencia de dos lógicas diferentes para entender el accionar nacional y el provincial. Las realidades provinciales se ven más impregnadas de los debates concretos vinculados a condiciones laborales y a los escenarios políticos de cada jurisdicción, mientras que el orden nacional incorpora más elementos de una lógica más cercana a lo político, alejada de los conflictos de cada jurisdicción.

Sin embargo, en relación con este punto, los responsables de la gestión educativa indican la persistencia de una cultura de confrontación que sería característica de las organizaciones sindicales que forman parte de CTERA:

“No nos está resultando nada fácil cambiar la cultura de la confrontación por la cultura de

la concertación, éste es el problema para mí más delicado que hay. Porque es incuestionable, indubitable que todos los docentes, a todas las escalas, han mejorado realmente, por encima lejos de cualquier índice inflacionario, los ingresos, pero... yo centro mucho en las organizaciones gremiales provinciales, porque hay una cuestión ahora, en algunos debates de este tipo se dice: “Bueno, se toman medidas y los docentes las acatan”. Hay una especie de, también, cultura del acatamiento, hay en todas las organizaciones gremiales y en las docentes también... que no son necesariamente indicativas de que por lo tanto reflejen el malestar docente. (...) la responsabilidad a los dirigentes provinciales y lo estoy debatiendo con los dirigentes nacionales, (...) están llevando un debate al interior de las organizaciones en relación a esta problemática, pero hay que modificar la cultura de la confrontación siendo proclives a la cultura de la concertación.” (Entrevista a Osvaldo Devries, subsecretario de Planeamiento Educativo)

En este nuevo contexto de relaciones de cooperación se ponen a prueba culturas institucionales de confrontación fuertemente arraigadas. Adicionalmente, el juego que, hacia adentro de las propias organizaciones sindicales, deben jugar los dirigentes, los obliga a mantener una latente, potencial, situación de confrontación, que se expresa en un discurso público que mantiene una visión crítica del contexto político⁴⁷, como puerta abierta a una nueva dinámica de enfrentamiento, sobre todo en los escenarios provinciales.

46 UOM: Unión Obrera Metalúrgica.

47 A medida que se ha profundizado la situación de alianza del sindicato con el gobierno nacional, este “acompañamiento crítico” ha tenido cada vez menos lugar en el discurso público de los dirigentes sindicales, sin embargo, en ocasiones, se menciona la necesidad de mantener una cierta independencia de posición como requisito para resguardar la identidad sindical.

4. CONCLUSIONES

4.1. Tres tensiones del sindicalismo docente en su relación con el Estado

La historia reciente de la relación entre el sindicalismo docente y el Estado, y específicamente, entre CTERA y las distintas gestiones educativas, ha estado atravesada por tres tensiones fundamentales, que permiten dar un sentido más ajustado a la casuística presentada.

El señalamiento de estas tensiones no significa la identificación de posiciones alrededor de estos ejes, sino que permite comprender la complejidad del modelo de organización en su relación con los interlocutores estatales.

4.1.1. Tensión entre lo nacional y lo provincial

La primera tensión es la que se produce entre un nivel de acción nacional y un nivel de acción provincial del sindicato. Como se ha dicho, el sistema educativo argentino experimentó fuertes procesos de descentralización hacia una estructura federal que, en poco tiempo, redefinió el conjunto de atribuciones y responsabilidades de los distintos niveles del Estado. Así, la titularidad de la relación laboral de la totalidad de los docentes (exceptuando los universitarios) pasó a estar en manos de las provincias, entre 1978 y 1992.

Desde su creación, el sistema educativo argentino estuvo atravesado por esta tensión, puesto que si bien las prescripciones iniciales ponían las provincias a cargo de la educación primaria y la nación a cargo de la educación secundaria y universitaria, en la práctica, la nación fue el nivel del Estado que impulsó decididamente el proceso de escolarización, la creación de escuelas y la

formación de maestros. En este mismo sentido, hacia 1905, con la llamada Ley Lainez, el orden nacional adquirió la atribución de crear escuelas primarias nacionales en territorio de las provincias, sancionando así en la norma su protagonismo de hecho. A lo largo de casi todo el siglo XX, este protagonismo estuvo confirmado, constituyendo uno de los rasgos definitorios de la cultura institucional del sistema educativo: el protagonismo escolarizador del orden nacional.

En 1978 y en 1992 se tomaron decisiones que desarticulaban esta preeminencia nacional en el sistema educativo. Los procesos de transferencia de escuelas nacionales (primarias primero, y secundarias y terciarias luego) implicaron, entre otras, la transferencia de las relaciones laborales de los maestros que dependían del orden nacional. Este proceso, que impactó decididamente en el rol de los distintos organismos y niveles de gobierno del sistema educativo argentino, también impactó en las organizaciones sindicales, y particularmente en aquellas que operaban a la vez en el nivel nacional y en el provincial.

La CTERA que, como ya fue dicho, es una confederación de sindicatos de base provinciales, juega sus relaciones con el Estado en estas dos arenas. Si por una parte, sus sindicatos de base mantienen una relación que puede ser de confrontación o colaboración con los Estados provinciales, la conducción nacional de la confederación tiene su interlocutor en la gestión educativa nacional (y en general, con el Poder Ejecutivo Nacional).

Ahora bien, más allá de su relación de cooperación o confrontación con este nivel nacional, el hecho de que la gestión educativa nacional no tenga escuelas y maestros a su cargo, tiene sen-

sibles consecuencias para la CTERA, porque dificulta el establecimiento de espacios y agendas de negociación nacional. El proceso descentralizador, a la vez que significaba desvincular al Ministerio de Educación de la gestión directa de las escuelas, restaba una posibilidad de negociación e interlocución fuerte para los sindicatos docentes nacionales, en particular, para CTERA. Esto podría haber sido una de las causas de la oposición de CTERA al proceso de descentralización.

Pero por otra parte, los sindicatos de base de CTERA, que operan en el contexto provincial, vieron cómo el proceso de transferencia implicaba que los maestros y profesores que dependían de dicho orden se unificaban, en escalafón y salarios, con los provinciales. Estas condiciones no eran favorables, en la mayoría de los casos, para los docentes transferidos, pero implicaban la unificación de la base magisterial del sistema público de cada provincia y generaba nuevas condiciones para la acción sindical.

Los distintos actores entrevistados coinciden en señalar que las confrontaciones sindicales nacionales de fines de la década de 1990, y en particular la Carpa Blanca, tuvieron, entre otras consecuencias, la de fortalecer la identidad nacional de la CTERA, aún en el marco de un fuerte proceso de descentralización.

Como se ha visto, la gestión educativa actual ha optado por incluir como interlocutor de sus políticas de manera protagónica y decidida al nivel nacional del sindicato⁴⁸. Esto ha consolidado, a su

vez, a la conducción nacional de CTERA, no sólo como un actor de la política educativa a nivel nacional, sino del debate sindical. Ahora, ¿cómo se resuelve este vínculo en dos niveles con el Estado? ¿Cómo se gestiona o se hace compatible el diálogo a nivel nacional y a nivel provincial?

En los procesos de negociación salarial registrados recientemente es posible ver la complejidad de esta tensión. Así, si bien CTERA a nivel nacional podía acordar nuevas condiciones salariales (un piso salarial docente mínimo para todo el país), y esto podía ser registrado como un punto de coincidencia no solo gremial sino política con la actual gestión educativa nacional, por otra parte, distintos sindicatos de base iniciaban procesos de confrontación con los gobiernos provinciales para pasar a una segunda fase de la negociación salarial a nivel provincial, confrontando con gobiernos que muchas veces pertenecían a la misma fuerza política que el orden nacional.

Esta tensión no indica necesariamente dos posiciones contradictorias, o una inconsistencia en las posiciones de la organización sindical, sino que habla de la complejidad de un modelo organizacional que participa simultáneamente de distintas arenas políticas.

En tal sentido, la pregunta que debe quedar instalada es: ¿en qué grado la CTERA puede nacionalizar la discusión sindical, cuando la estructura del sistema sigue siendo federal? ¿Hasta dónde la fortalece entrar en el debate de las

⁴⁸ Esta situación, sin embargo, no es nueva. La interlocución nacional entre la gestión y el sindicato puede identificarse en distintos períodos. Lo que parece específico de la etapa actual es el grado de protagonismo político público que se le ofrece al interlocutor y la continuidad en este diálogo, estableciendo atribuciones normativamente reguladas para su participación en la toma de decisiones, por ejemplo, en las negociaciones salariales.

condiciones laborales o la debilita, porque perderá capacidad de representar al colectivo nacional de un modo unificado? ¿Cuál es la posibilidad de alinear los acuerdos o confrontaciones nacionales con las provinciales?

Sin duda, éstas son algunas de las preguntas que la complejidad de los niveles de gobierno ponen en discusión, y que permiten dimensionar la complejidad de la relación. La construcción de una organización nacional, de tradición de confrontación, que pretende legitimarse como actor nacional de la discusión salarial, por encima de la relación provincial del empleo docente, y en un escenario de alianza con la política educativa nacional.

4.1.2. Tensión entre una lógica política y una lógica gremial

Otra tensión se produce entre la lógica política y la gremial. CTERA, como ya fue dicho, se ha caracterizado desde su origen por fuertes posicionamientos ideológicos, que exceden el reclamo gremial por salarios y condiciones de trabajo.

Una vez más, la Carpa Blanca puede ser leída como un símbolo de esta amplitud de enunciados ideológicos, ya que como modalidad de protesta logró catalizar un conjunto de posiciones de confrontación con la política oficial que fueron capaces de alcanzar alto consenso social, por encima de los implicados directos en las resoluciones de política educativa. Esta modalidad se transformó en un verdadero movimiento social.

La opción adoptada en el origen de la CTERA, por una organización de tercer grado que no pudiera subsumirse en la CGT había implicado dos cosas: por una parte, no encolumnarse orgáni-

camente en el conjunto del sindicalismo peronista, pero más en general, generar un nuevo posicionamiento político para un sindicato distinto del tradicional de la “rama sindical” de una fuerza política.

Desde mediados de la década de 1990, distintos miembros de la conducción nacional del sindicato han optado por una participación política partidaria pública. Con algunas excepciones, esto implicó que renunciaran a sus cargos en la conducción sindical.

El sindicato, más allá de estas características, tiene como una de sus señas de identidad la producción de enunciados político-ideológicos definidos. Esto marca fuertemente los límites de sus posicionamientos, el arco de alianzas posibles e imposibles con otras fuerzas sociales y políticas, así como los temas sobre los cuales puede acordar y aquéllos sobre los que no puede avanzar. Este carácter de posiciones político-ideológicas definidas no es una característica de todo el sindicalismo argentino. Muchos sindicatos provienen de una tradición de escasos pronunciamientos ideológicos, lo que les “libera las manos” para acordar con distintos actores políticos y sobre temáticas diversas. Aunque la mayoría de ellos políticamente se inscriben en un mismo espacio.

Por otra parte, como sindicato, CTERA tiene como rol central expresar los intereses del magisterio al que representa. Esto no implica que las posiciones adoptadas en este nivel carezcan de contenido ideológico, aunque lo definitorio en una organización sindical es lograr las reivindicaciones gremiales, la mejora de las condiciones de trabajo y de los niveles de salario que resulten más convenientes para sus afiliados.

Ahora bien, estas dos lógicas pueden estar fuertemente alineadas, pero también pueden atravesar fases en donde se manifiesten como contradictorias. Así, el acuerdo político – ideológico más general con una gestión de gobierno, puede verse cuestionado o tensionado por una confrontación en torno de negociaciones salariales puntuales o modificaciones en las condiciones de la carrera docente. Del mismo modo, la oposición a una gestión en el plano político no impide que se alcancen acuerdos en el plano sindical, vinculados a condiciones de trabajo o a relaciones con el Ejecutivo.

Para un modelo organizacional como el de CTERA, estas dos lógicas coexisten permanentemente y generan la necesidad de que su conducción disponga de una importante capacidad política para producir los enunciados que conecten las dos lógicas, aun cuando puedan parecer antagónicas, divergentes o contradictorias.

Durante la década de 1990, el posicionamiento político–ideológico de CTERA la llevó a funcionar como una de las fuerzas sociales de mayor oposición. Ahora bien, este posicionamiento no necesariamente bloquea la capacidad del sindicato para establecer acuerdos sobre determinados temas que tienen que ver con el interés de sus afiliados, aun cuando se conciba al gobierno como un enemigo político.

Del mismo modo, en la actualidad, un posicionamiento político–ideológico cercano al oficialismo no impide que distintos sindicatos de base de CTERA puedan confrontar con el gobierno (o con gestiones provinciales aliadas del gobierno nacional) en función de la representación de intereses gremiales de sus afiliados (mejoras salariales, mantenimiento de condiciones establecidas por

los estatutos, etc.) Asimismo, interviene otra variable que es la relación entre CTERA y sus organizaciones de base. En esta relación, CTERA debe contener las demandas sindicales de sus entidades de base quienes no necesariamente están cercanas al oficialismo provincial ni al nacional.

Lo complejo de esta tensión es que, si bien se trata de dos lógicas distintas, no pueden ser comprendidas de manera totalmente independiente. Entonces, si bien el posicionamiento ideológico no bloquea la lógica gremial, sí puede funcionar potencialmente estableciendo los límites de la negociación, acotando los márgenes del diálogo político o regulando las alianzas y confrontaciones.

De todos modos, esta distinción debe ser comprendida en el marco de la cultura política argentina, en particular, de aquella que establece modelos de relación política similar entre poderes ejecutivos y organizaciones sindicales.

Es necesario insistir en que esta tensión se agudiza particularmente en un modelo sindical como el de CTERA, en el que es posible encontrar un posicionamiento político – ideológico fuerte. Si bien esta coexistencia de dos lógicas atraviesa a cualquier actor político, es particularmente notable en aquellas organizaciones que han optado por participar explícitamente de la arena política fijando sus posiciones.

4.1.3. Tensión entre cooperación y confrontación

Una tercera tensión que puede contribuir a comprender la complejidad del modelo organizacional del sindicato es la tensión entre cooperación y confrontación.

CTERA ha definido su identidad, entre otras cosas, en torno a hitos de confrontación. No ha sido su participación en la formulación de leyes orgánicas, estatutos, o aún en la propia administración y el gobierno de la educación lo que ha marcado la identidad del sindicato, sino huelgas prolongadas, la Marcha Blanca y el haber sintetizado un arco opositor al gobierno durante la segunda mitad de la década de 1990.

Esta marca identitaria de confrontación era concurrente, como ya fue señalado, con un posicionamiento político-ideológico opositor, en la mayoría de los casos. Ahora bien, ¿qué consecuencias acarrea para esa identidad histórica de la organización sindical el acercamiento al oficialismo, tanto en términos simbólicos como de prácticas políticas y gremiales? ¿Cómo se produce el tránsito de un ejercicio de prácticas de franca confrontación (como las huelgas, movilizaciones y protestas a nivel provincial) hacia prácticas de cooperación (participación en mesas de diálogo, participación en la discusión de proyectos parlamentarios, etc.)?

Es necesario indicar que este tránsito se halla argumentado consistentemente por los dirigentes sindicales entrevistados, en una persistencia en los principios político-ideológicos que guiaron la etapa de confrontación, así como en el logro de reivindicaciones de orden gremial (como el financiamiento, las mejoras salariales, etc.)

Sin embargo, es posible observar en la actualidad una coexistencia de prácticas políticas de confrontación y cooperación al interior de la misma organización. Al tiempo que en el orden nacional, por ejemplo, los dirigentes nacionales de CTERA pueden participar de anuncios sobre

la política educativa, apoyando a la actual gestión, algunos de sus sindicatos de base (muchos de cuyos dirigentes participan de la conducción nacional de CTERA) deben adoptar estrategias de confrontación a nivel local, en la “mesa” de la negociación de condiciones laborales.

Esta coexistencia de prácticas de cooperación y confrontación es estratégica, y tiene que ver con las atribuciones de los distintos interlocutores del sindicato, pero a la vez puede constituir una brecha en el posicionamiento sindical si resulta tensada en el mediano plazo.

De todos modos, parece necesario considerar que el discurso opositor tiene mayor capacidad de alinear nacionalmente organizaciones que se encuentran atravesando situaciones locales diferentes. En este sentido es que se ha planteado que CTERA tiene mayor capacidad de producir discursos de carácter confrontativo que acordar situaciones concretas a escala de cada provincia.

4.1.4. Reconstrucción del mapa de tensiones

Estas tensiones se manifiestan en la acción sindical y su relación con el Estado, de manera simultánea y superpuesta. Así, la tensión entre un nivel de acción nacional y un nivel de acción provincial pareciera, en ocasiones, organizar una división de las lógicas político-ideológica y gremial. La negociación gremial parecería a veces más pertinente con el empleador directo de los maestros (el estado provincial), en tanto que el acuerdo o la oposición política parecerían más adecuados a la relación con la nación. Sin embargo, esto no siempre es así. Distintos temas requieren una negociación gremial a nivel nacional (el piso salarial o la participación del sindi-

cato en la obra social o la Caja Complementaria podrían ser temas de este tipo).

Del mismo modo, unas prácticas de confrontación parecen ser más adecuadas cuando las reivindicaciones gremiales se hallan bloqueadas (y por lo mismo, parecen haberse concentrado en la etapa reciente en el nivel subnacional), mientras que las prácticas de cooperación parecen más pertinentes para manifestar el acuerdo político-ideológico (que pareciera corresponder más habitualmente al nivel nacional).

Estas tres tensiones, entonces, permiten advertir contra una lectura lineal de los posicionamientos sindicales, sus prácticas gremiales y políticas, y sus ámbitos y niveles de actuación. Parece necesario comprender que una organización de estas características tiene una extrema complejidad a la hora de tomar decisiones, por la particular coyuntura en que desenvuelve su accionar.

4.2. Perspectivas sobre escenarios futuros

El escenario de las relaciones entre políticas educativas y sindicatos docentes ha mostrado una particular dinámica en las últimas décadas. La vuelta a la democracia, los procesos de federalización del sistema, la renacionalización del debate salarial, el debilitamiento de los partidos políticos y las crisis sociales recurrentes han producido una dinámica particularmente cambiante.

El modelo observado en los últimos años, a lo largo de la gestión del presidente Kirchner, presenta algunas preguntas interesantes de abordar para pensar estructuralmente esta relación y su impacto sobre el sistema educativo.

La nacionalización del debate educativo en un escenario fiscal federalizado

La ley de financiamiento educativo y la nueva Ley Nacional de Educación son intentos de elevar al nivel nacional la definición de varios aspectos de la política educativa, entre los que se han nacionalizado aspectos centrales de la negociación salarial y del financiamiento educativo. La primera, al establecer el *par y pasu* del crecimiento de la inversión entre los gobiernos provinciales y el nacional, y la segunda, fijando un escenario de negociación paritaria nacional sobre algunas definiciones importantes vinculadas con salarios docentes.

Mientras tanto, el modelo de coparticipación federal, con el que las jurisdicciones financian su inversión educativa, no ha sufrido modificaciones. Más allá de la generación de algunos impuestos nacionales que no se coparticipan, el esquema de divisiones se ha mantenido inalterable y cada jurisdicción toma decisiones autónomas a partir de los recursos que emanan de la fórmula. Esto parece indicar una tensión entre una mesa nacional, que toma decisiones sobre recursos que esencialmente son provinciales y cuya dinámica depende de otra lógica y de otros actores.

En tal sentido, parece interesante observar los modos en que convivirán ambas dinámicas, con resoluciones nacionales en materia salarial, y un financiamiento fundamentalmente provincial de las mismas, más allá de fondos compensatorios que puedan ser generados por la nación.

La decisión de ubicar al gremio docente como el principal interlocutor, en algunas ocasiones, dejó desdibujados a los ministros provinciales

en las cuestiones laborales. Esta opción acarrió más de un cortocircuito en la relación Nación–provincias, quienes percibían al mismo tiempo la injerencia y el desplazamiento en la toma de decisiones y en la gestión política provincial. Al mismo tiempo, dejó al descubierto las limitaciones de algunas administraciones provinciales en la resolución del conflicto.

El cambio de la CTERA a una estrategia de alianza en lo político

Tal como hemos planteado a lo largo de este trabajo, la identidad de la CTERA se ha dado centralmente alrededor de un discurso político que tradicionalmente ha sido de confrontación y que, como tal, ha tenido una significativa capacidad de articulación e inclusión. Este le ha dado una identidad a la organización y una serie de alianzas con sectores sociales y políticos afines a las posiciones tomadas.

Sin duda, el cambio hacia posiciones más cercanas a las del oficialismo, que pueden ser identificadas como de una alianza para la implementación de la política educativa en marcha, encarnan un riesgo importante, al menos por el cambio que representan. Al mismo tiempo vinculan mucho más la identidad e imagen de la organización con la evolución del programa de políticas implementado. En este sentido, la sociedad argentina se ha caracterizado por rupturas en materia de opinión respecto de su mirada de los programas oficiales de política.

Este cambio de estrategia y posicionamiento adoptado por la organización permite abrir interrogantes sobre sus posibilidades y riesgos hacia el futuro, por el peligro que implica para la identidad y la imagen de la organización.

El acuerdo y el contenido de la alianza entre el Ministerio de Educación y la CTERA

El análisis de las políticas educativas implementadas por el gobierno del presidente Kirchner muestra un cambio en el marco, tanto de la relación con las organizaciones sindicales como en el modelo estructural que presentan.

En el primero, parece presentarse una prioridad en la discusión con la CTERA por sobre la tradicional alianza observada en la década de 1990, con los ministerios provinciales. La organización parece más cerca del debate estratégico con el ministerio nacional.

En el segundo sentido, parece haber una tendencia a la renacionalización del debate, a la ponderación del salario docente como inversión principal y a la homogeneización de condiciones entre actores. Las leyes mencionadas han reemplazado un escenario nacional para la discusión salarial y política, el ministerio ha planteado su iniciativa de pisos salariales con un importante nivel de presión (fundamentalmente a las administraciones provinciales) y exposición política, entre otras acciones. Al mismo tiempo, el aumento en la inversión educativa producido por la ley de financiamiento y las decisiones administrativas del ministerio nacional se ha concentrado fundamentalmente en el gasto salarial, tanto por la vía del aumento del Fonid como de la creación del programa de compensación salarial.

Finalmente, la política salarial y el modelo de renacionalización del debate han tendido a reducir las diferencias salariales entre provincias y dentro de cada una de ellas. En este último caso, el aumento de los pisos como estrategia,

la prioridad por los salarios más bajos en cada jurisdicción y por las provincias con salarios menores ha resultado en un achatamiento de las escalas y de los incentivos fundamentales con los que contaba la política salarial (antigüedad en el cargo y zona desfavorable).

Los aspectos presentados dan cuenta de un modelo estructural del sistema, que reduce diferencias y tiene como resultados la homogeneidad e igualdad como valores centrales. Dichos valores no son meramente aspectos de una política sindical. Sin duda, más allá de las convicciones, redundan en un fortalecimiento de la capacidad de la CTERA de representar al colectivo, y definen una configuración del sistema educativo.

La pregunta que parece necesario abordar es en qué medida ese modelo de sistema es el que se requiere para alcanzar los objetivos de mejoramiento de la calidad y la equidad. Observando el escenario regional, parecen observarse reformas que no se dirigen en el mismo sentido y que plantean financiamientos diferenciales, incentivos salariales, mayor autonomía de las escuelas y las jurisdicciones, aumento en la participación de la sociedad civil, entre otras.

Por otra parte, estas reformas posibles de observar en la región han requerido de acuerdos o decisiones adoptadas desde el orden nacional, lo que abonaría la necesidad de mantener una interlocución en ese nivel.

Lo interesante del caso argentino es que la lógica del acuerdo político con la organización sindical, y que parece tener consecuencias sobre el modelo de organización sistémica, no se ha limitado a la cuestión salarial. El hecho de que, como lo hemos descripto, la CTERA sea una or-

ganización que más allá de sus posicionamientos sindicales, los tiene de carácter político en términos definidos, lleva a que la lógica del acuerdo no se limite a cuestiones gremiales o salariales y configure un verdadero acuerdo de proyecto.

Las tensiones mencionadas en el punto anterior estarán presentes en las negociaciones futuras: son una parte constitutiva de los próximos escenarios. Es esperable que, en caso de que entren en agenda algunos temas sensibles al sindicato, se generen otras tensiones con el gremio y al interior de éste. Hasta ahora, la relación entre el gobierno y el sindicato se ha visto casi sin cuestionamientos por el hecho de que el sindicato no ha debido ceder en demandas fundamentales o posiciones estratégicas, pero esto no está asegurado como una matriz de relación hacia el futuro. Entonces, es importante preguntar, ¿qué aprendizajes se derivan para los actores de las instancias de cooperación desarrolladas hasta el momento?

Las disparidades y desigualdades salariales docentes han constituido un fuerte impedimento para incorporar a las discusiones otros temas relacionados con las condiciones laborales, como por ejemplo, la carrera docente, nuevos puestos de trabajo, evaluaciones de desempeño o temas vinculados a la escuela y al gobierno del sistema educativo. Ahora bien, los avances realizados hasta el momento en materia salarial parecen constituir una nueva base para plantear estos temas y debates. Al respecto cabe el interrogante: en caso de existir voluntad política para esta nueva agenda, ¿será posible sostener una relación de cooperación entre el gobierno y el sindicato, en relación con temáticas tan complejas como las mencionadas?

EN SÍNTESIS

El caso de la CTERA es muy interesante para el análisis por la complejidad que presenta. Se trata de una organización que ha podido permanecer y fortalecerse, aun en momentos y coyunturas en las que ha estado fuera del debate sindical propiamente dicho.

Cuenta con una imagen social de mucho mayor reconocimiento que la de otras organizaciones sindicales y es visualizada tanto en sus aspectos

de representación corporativa como en aquellos que la presentan como un movimiento social.

Su capacidad de movilización parece ser más potente para la confrontación que para la direccionalidad de los acuerdos, por la característica federal del modelo educativo y fiscal argentino. Aunque esas heterogeneidades no le han impedido presentarse como la organización sindical docente de mayor relevancia en el país, con un grado de articulación significativo.

MARTÍN LEGARRALDE. *Es profesor en Ciencias de la Educación (UNLP) y ha cursado la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Cohorte Políticas públicas e investigación para la toma de decisiones FLACSO. Es profesor adjunto de Historia de la Educación Argentina y Latinoamericana de la UNLP. Actualmente, desarrolla trabajos de investigación y consultoría.*

ROXANA PERAZZA. *Es licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Ha cursado la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Cohorte Políticas públicas e investigación para la toma de decisiones FLACSO. Ha sido subsecretaria de Educación del Gobierno de la Ciudad -2000/03- y luego fue Secretaria de Educación desde le 2003 hasta el 2006. Actualmente, desarrolla trabajos de consultorías, está dirigiendo una colección de educación y política en AIQUE editorial y es asesora en la comisión de educación de la legislatura de la ciudad de Buenos Aires.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cavarozzi, M. (2006) *Autoritarismo y democracia (1955–2006)*. Editorial Ariel. Buenos Aires.
- CTERA-CNTE-Colegio de Profesores-Afutu-Fenaples-LPP: (2005) *Las reformas educativas en los países del cono sur. Un balance crítico*. Clacso, Buenos Aires.
- CTERA: (2007) “Pongamos la escuela en asamblea” CTERA, Buenos Aires.
- Di Gropello, Emanuela (1999) *Los modelos de descentralización educativa en América Latina*. Revista de la Cepal Nº 68.
- Etchemendy, S.: (2007) *La gestión de Kirchner en la balanza en Umbrales de América del Sur*, Cepes, Buenos Aires.
- Gentili, P., Suarez, D. (Org.) (2002) *Reforma educacional e luta democrática: um debate sobre a ação sindical docente na América Latina*. São Paulo: Cortez.
- Loyo, A. (2001) *Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional*. Número 25- Profesión docente/ Profissão docente. Enero-Abril, Brasil.
- Morduchowicz, A., Arango, A. (2007) *Gobernabilidad, gobernanza y educación en la Argentina*, (<http://www.iipebuenosaires.org.ar>) Buenos Aires.
- Novick, M.: *Nuevas reglas de juego en la Argentina, competitividad y actores sindicales*.
- Palamidessi, M., Legarralde, M. (2006) *Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: condiciones para el diálogo*. Banco Interamericano de Desarrollo–Diálogo Regional de Política, Buenos Aires.
- Palamidessi, M. (2003) *Sindicatos docentes y gobiernos: conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina*.: Preal, Santiago de Chile.
- Palomino, H. *Los sindicatos en la Argentina Contemporánea*, en *Nueva Sociedad* Nº 169, Buenos Aires.
- Tiramonti, G. (2001) *Sindicalismo docente e reforma educativa na América Latina na década de 1990*: Preal, Santiago de Chile.
- Vaillant, D. (2005) *Formación de docentes en América Latina. Reinventando el modelo tradicional*, Octaedro, Barcelona.
- Vázquez, S. (2005) *Luchas político educativas: el lugar de los sindicatos docentes*. CTERA, Buenos Aires.
- Vázquez, S. (2005) *Paritarias: conquista y derecho de los trabajadores*. Cuadernos de formación Sindical. Secretaría de Educación, CTERA, Buenos Aires.
- Vázquez, S. y Balduzzi, J. (2000) *De apóstoles a trabajadores*. Historia de CTERA. IIPMV – CTERA, Buenos Aires.
- Vilas, C. (2003) *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la década de 1990*. INAP, Buenos Aires.
- Zimmermann, Eduardo (1995) *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina (1890 – 1916)*. Sudamericana, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

FUENTES

ENTREVISTAS (todas fueron realizadas por Roxana Perazza)

HUGO YASKY · Secretario general de CTA

STELLA MALDONADO · Secretaria general de CTERA

HUGO SOTO · Secretario de Educación de la CTERA

GUSTAVO MAURE · Secretario gremial de la CTERA

ROBERTO BARADEL · Secretario general de Suteba

MARTHA MAFFEI · Ex secretaria general de CTERA – Diputada nacional del ARI

OSVALDO DEVRIES · Subsecretario de Planeamiento Educativo. Ministerio de Educación de la Nación (2003-2007)

SUSANA DECIBE · Ex ministra de Educación de la Nación

ANDRÉS DELICH · Ex ministro de Educación de la Nación

MIGUEL TANOS · Ex ministro de Educación de La Pampa

NORA VEIRAS · Periodista especializada en Educación

MARIANO DE VEDIA · Periodista especializado en Educación

NORMAS

Ley Nº 24.049, que dispone la Transferencia de Servicios Educativos Nacionales a las Provincias (1992).

Ley Nº 25.053, que establece el Fondo Nacional de Incentivo Docente (1998).

Ley Nº 25.919, que prorroga el Fondo Nacional de Incentivo Docente (2004).

Ley Nº 26.075, de Financiamiento Educativo (2005).

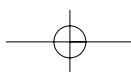
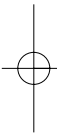
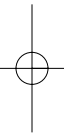
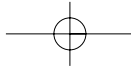
Ley Nº 26.058, de Educación técnico-profesional.

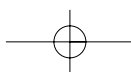
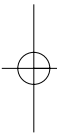
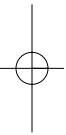
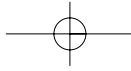
Ley Nº 25.864, de garantía del salario docente.

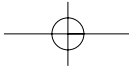
Ley Nº 26.206 nacional de educación.

TABLA DE ABREVIATURAS

Adosac	Asociación de Docentes de Santa Cruz
AMET	Asociación del Magisterio de la Educación Técnica
ATEN	Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén
CAMyP	Confederación Argentina de Maestros y Profesores
CEA	Confederación de Educadores Argentinos
CGT	Confederación General del Trabajo
Conteduc	Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación
Comfer	Comité Federal de Radiodifusión
CTA	Central de Trabajadores Argentinos
CTERA	Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina
FEB	Federación de Educadores Bonaerenses
Fonid	Fondo Nacional de Incentivo Docente
Osplad	Obra Social para la Actividad Docente
Sadop	Sindicato Argentino de Docentes Privados
Sedeba	Sindicato de Educadores de Buenos Aires
Suteba	Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires
UDA	Unión de Docentes Argentinos
UEPC	Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba



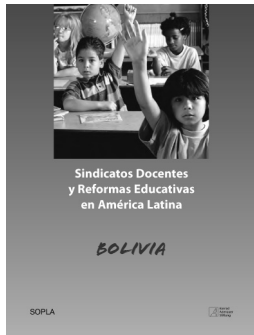




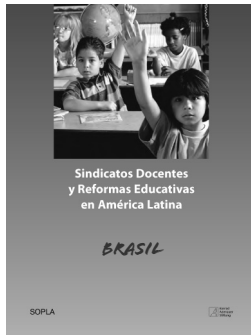
SERIE SINDICATOS DOCENTES Y LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA



Argentina



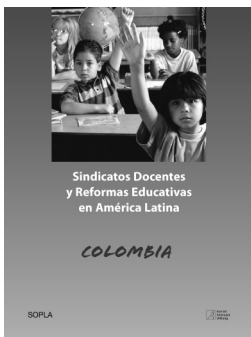
Bolivia



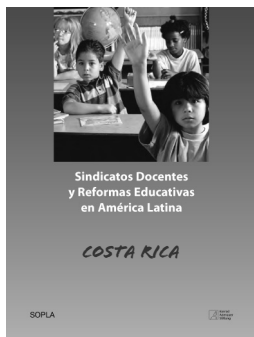
Brasil



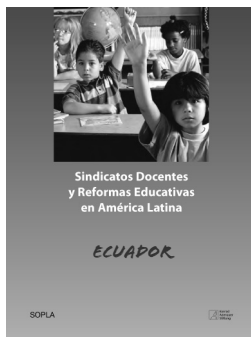
Chile



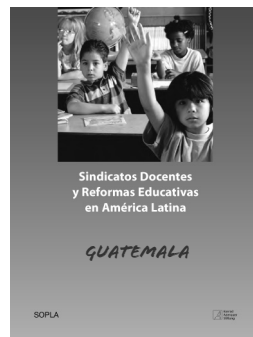
Colombia



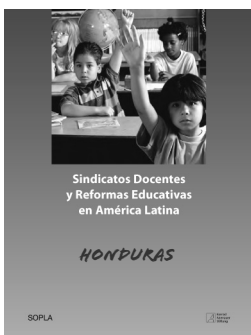
Costa Rica



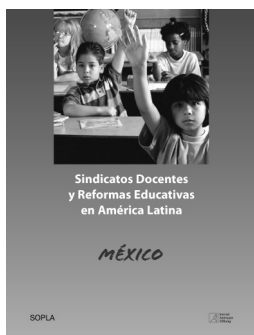
Ecuador



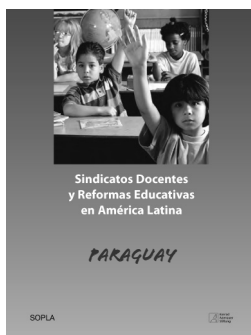
Guatemala



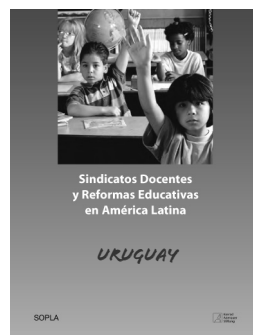
Honduras



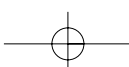
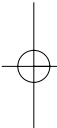
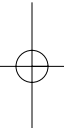
México

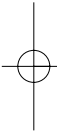
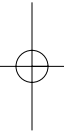
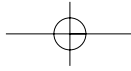


Paraguay



Uruguay





*Este livro foi composto por Cacau Mendes
em Meta c.10/16 e impresso pela gráfica Vozes para a
Fundação Konrad Adenauer em setembro de 2008*

