

“El sindicalismo docente frente a la aplicación de las políticas neoliberales en educación: el caso de Ctera y las transferencias de servicios educativos a las jurisdicciones provinciales”.

Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación, Políticas Educativas e Investigación para la Toma de Decisiones.

Cohorte 1995-1997

Flacso-Argentina.

Director de Tesis: Dr. Alberto Barbeito.

Maestrando: Marta Delgado.

Buenos Aires, Diciembre de 2002.

Resumen.

El objetivo de esta tesis es explorar cuál es "la actitud" del sindicalismo docente ante los desafíos a los que se enfrenta en los '90, período en el que neoliberalismo puso su énfasis en el empleo y en todas las relaciones y solidaridades por él generadas. En ese camino lanzó un programa de destrucción metódica de los colectivos que pudieran ser capaces de obstaculizar la lógica del mercado: la nación, los sindicatos, los grupos de trabajo, las cooperativas y la familia.

La utilización, en esta tesis, de la palabra "actitud" -para conceptualizar las acciones de los sindicatos- tiene una intencionalidad: entenderlos como uno de los actores que participan en la construcción de las políticas públicas de un determinado sector.

Para poder ver más claramente cuáles son estas actitudes de los sindicatos docentes en el nuevo escenario determinado por la aplicación de las políticas neoliberales, analizamos las estrategias desarrolladas por CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina), para enfrentar a estas políticas a partir del año 1989.

Restringimos nuestra mirada a Ctera porque es la organización sindical de mayor representatividad en el país y posee entidades de base en todas las provincias. Pusimos especial atención sobre la respuesta del sindicato docente ante la transferencia de los servicios educativos nacionales a las diversas jurisdicciones provinciales, porque creemos que las consecuencias de esta política son significativas para el sistema educativo pero, muy especialmente, para la organización sindical.

Nuestra intención fue, entonces, explorar cómo respondió la organización gremial a la política de transferencia, qué estrategias llevó adelante, cómo se relacionó con sus afiliados y la comunidad y de qué manera confrontó con el Estado.

Índice.

1 - Introducción.

2- Las políticas neoliberales en educación.

2.1- El desmantelamiento del Estado keynesiano.

- *El Estado. El Estado y los sindicatos.*
- *Las políticas sociales.*
- *El escenario de los '90.*
- *El ajuste neoliberal.*
- *El desmantelamiento del Estado Keynesiano y el cambio de paradigma tecnológico-productivo: su influencia en el mundo del trabajo y los sindicatos. El sindicato docente.*
- *El keynesianismo en Argentina.*

2.2 - La Reforma del Estado.

- *La necesidad de reformar los Estados. Estado e ideología.*
- *El dilema para los Estados de América Latina. El tipo de Estado a construir.*
- *Los efectos en nuestro país a partir de 1989.*
- *Las privatizaciones.*
- *La situación de los mercados de trabajo en Argentina.*
 - *Antes del 75.*
 - *A partir de 1981.*
- *Consecuencias de la aplicación de la política de ajuste.*
 - *Situación fiscal.*
 - *Bienestar de la población.*

2.3 - El neoliberalismo en Educación.

- *La política Educativa: sus diferencias con las políticas sociales.*
- *Expresión de la nueva política en el área de la Educación.*
- *Las sugerencias de los Organismos Internacionales.*
- *Los primeros pasos visibles.*
- *El desafío de la descentralización, la participación y la autonomía.*

2.4 - La Transferencia.

- *La discusión.*
- *El sector privado.*
- *Los gobernadores.*
- *Las autoridades del Ministerio de Educación.*
- *La decisión Final.*
- *La Ley de Transferencia.*
- *El convenio de transferencia con la Provincia de Buenos Aires.*
- *1993: Buenos Aires, Capital Federal y las Provincias.*

3- El sindicalismo frente a las políticas neoliberales en Educación: el caso de Ctera.

3.1- La respuesta de Ctera hasta 1995.

- *Los sindicatos docentes.*
- *La selección de Ctera como estudio de caso.*
- *Su constitución.*

- *El paro de 1988.*
- *Efectos del ajuste estructural sobre la Educación.*
- *Informe de Ctera sobre la organización gremial y el régimen laboral ante las políticas neoliberales. Programas y proyectos para enfrentarlas.*
- *Respuestas de Ctera y Suteba a la Aplicación de la política neoliberal de acuerdo a la revista "La educación en nuestras manos", editada por SUTEBA.*

3.2 - EI SUTEN.

- *La constitución del SUTEN.*
- *El discurso del Suten.*
- *El discurso de Ctera.*

3.3 - La respuesta de Ctera desde 1996.

- *1996.*
- *La Carpa Blanca.*

4- Conclusiones.

“El sindicalismo docente frente a la aplicación de las políticas neoliberales en educación: el caso de Ctera y las transferencias de servicios educativos a las jurisdicciones provinciales”.

1- Introducción.

El objetivo de esta tesis es explorar cuál es "la actitud" del sindicalismo docente ante los desafíos a los que se enfrenta en los ´90, cuando el neoliberalismo aparece como la ideología triunfante en el mundo y el "dilema teológico" entre Estado y mercado parece haberse dirimido¹.

La tarea demoledora del neoliberalismo puso su énfasis en el empleo y en todas las relaciones y solidaridades por él generadas.

Poseedor del discurso más poderoso de los conocidos, ya que confluyen en él las fuerzas que dominan la política y la economía, lanzó un programa de destrucción metódica de los colectivos que pudieran ser capaces de obstaculizar la lógica del mercado: la nación, los sindicatos, los grupos de trabajo, las cooperativas y la familia².

La utilización, en esta tesis, de la palabra "actitud" -para conceptualizar las acciones de los sindicatos- tiene una intencionalidad: entenderlos como uno de los actores que, a través de acciones u omisiones siempre deliberadas, respuestas o silencios, utilización o no de su poder, constituyen a la configuración de una determinada correlación de fuerzas y participan en la construcción de las políticas públicas de un determinado sector. Sin embargo, como dice Rosa María Torres³, los docentes y sus organizaciones no han sido frecuente tema de investigación y análisis

¹ Lawton, Denis in Gamble Andrew. *Education and Politics in the 90'. Conflict or Consensus?*. The Palmer Press, U.K., 1991.

² Bourdieu, Pierre. "Neoliberalismo: la lucha de todos contra todos". Clarín, Bs. As., 1998.

³ Torres, Rosa María. "Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas". IIPE, UNESCO, Buenos Aires, 1999.

en el mundo académico e incluso, específicamente, en el de la investigación orientada a la formulación de la política⁴.

Para poder ver más claramente cuáles son estas actitudes de los sindicatos docentes en el nuevo escenario determinado por la aplicación de las políticas neoliberales, analizaremos las estrategias desarrolladas por CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina), para enfrentar a estas políticas a partir del año 1989, momento en el que, desde nuestro punto de vista, el proyecto político del Dr. Menem las hace totalmente transparentes ante los ojos de la sociedad.

Hemos decidido restringir nuestra mirada a Ctera porque es la organización sindical de mayor representatividad en el país y posee entidades de base en todas las provincias. Para el año 2000, Ctera contaba con un porcentaje de docentes afiliados que llegaba al 45% de los 622.000 docentes que poseía, en ese momento, el sistema educativo argentino. Pondremos especial atención sobre la respuesta del sindicato docente ante la transferencia de los servicios educativos nacionales a las diversas jurisdicciones provinciales, porque creemos que las consecuencias de esta política son significativas para el sistema educativo pero, muy especialmente, para la organización sindical. Hasta ese momento, y el paro de 1988 es un ejemplo de ese logro⁵, Ctera había realizado enormes esfuerzos para explicar a sus bases que, independientemente de cuál fuera la situación educativa de cada provincia, la misma

⁴ Rosa María Torres dice en su trabajo que en un estado del arte preparado en 1990 para UNESCO - OREALC y REDUC se concluía que el tema del sindicalismo docente en relación a las políticas y reformas educativas había tenido escaso desarrollo en la región. De 39 publicaciones identificadas, provenientes de 9 países, 4 eran estudios específicos sobre el tema con base empírica (Nuñez, 1990). En 1998, FLACSO- Argentina inició el proyecto "Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina" financiado por PREAL. Se seleccionaron para el estudio 10 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela.

⁵ En 1988 se realizó un paro decretado por tiempo indeterminado que alcanzó a la totalidad del sistema educativo del país y que se extendió durante 42 días. Este paro asumió características inéditas en la historia del sindicalismo docente argentino, por varios motivos. En primer lugar, por su carácter masivo. A pesar del nivel de fragmentación y de las varias corrientes ideológicas partidarias en el interior de la Ctera, la convocatoria al paro fue exitosa, aunque con diferente grado de acatamiento en cada una de las provincias. En segundo lugar, por el apoyo que recibió de la opinión pública en contraste con la oposición manifestada frente a los paros del sector de servicios. Por otra parte, las constantes movilizaciones, clases y espectáculos públicos, tampoco eran un hecho común entre los maestros.

tenía que ver con la existencia de un proyecto político nacional y por lo tanto, el destinatario de su lucha y confrontación debía ser el gobierno nacional. Se hacía indispensable nacionalizar los conflictos y lograr unificar las formas de lucha y las medidas de acción directa. En aquel contexto, esa estrategia no era difícil de comprender, ni de efectivizar, debido a que la situación era semejante en todas las provincias. Sin embargo, la transferencia de servicios educativos a las diferentes jurisdicciones provinciales, pondría en tensión esa propuesta con las de regionalizar o provincializar los conflictos. A raíz de la “descentralización”⁶, se desplegarían múltiples escenarios. La política educativa sería aplicada de forma disímil en cada jurisdicción y en diferentes momentos, los salarios de los docentes y sus condiciones laborales diferirían sustancialmente de una provincia a otra, lo que condicionaría, inevitablemente, la disposición conjunta de los docentes a aplicar una determinada medida de fuerza. También sería difícil que toda la docencia coincidiera en identificar al causante de tal política y poder evitar la tentación de las dirigencias provinciales de intentar negociar con su propio Poder Ejecutivo para solucionar los problemas de sus afiliados tratando de no perder legitimidad ante ellos. Esto último constituía un enorme riesgo para la organización nacional porque sería el comienzo de su desarticulación y pérdida de fortaleza.

Nuestra intención es, entonces, explorar cómo respondió la organización gremial a la política de transferencia, qué estrategias llevó adelante, cómo se relacionó con sus afiliados y la comunidad y de qué manera confrontó con el Estado. Nuestra hipótesis es que Ctera no habría logrado impedir el proceso de la transferencia, ni obstaculizarlo, fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, porque no habría conceptualizado correctamente a la política específica en ese momento y habría creído en la continuidad de la existencia de instancias de concertación y negociación

⁶ Algunos especialistas conceptualizan a la misma como una “recentralización neoconservadora”. Ver Paviglianiti, Norma y Vior, Susana en “La política universitaria del gobierno nacional. 1989-1994” . Revista Espacios. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Bs. As., 1994.

propias de la etapa anterior, en la que había otro mecanismo de distribución de recursos entre los diversos actores políticos, es decir, otro Estado. En segundo lugar, porque no habría construido un vínculo lo suficientemente fuerte con sus afiliados, basado en un auténtico protagonismo de los mismos, que le permitiera enfrentar sólidamente una situación de tamaña gravedad para el sistema educativo y para la entidad misma. Este último aspecto, la evaluación de las características de la relación entre la entidad gremial y sus afiliados, del tipo de vínculo establecido entre la organización sindical y su base es, tal vez, uno de los aportes que este trabajo podría llegar a hacer a la escasa investigación existente sobre las organizaciones gremiales como actores indiscutidos intervinientes en la elaboración de la política educativa y como mediadores entre los intereses de un sector de la sociedad y el Estado.

Es evidente que, si nuestra intención es explorar las estrategias del sindicato nacional de los docentes frente a la aplicación de las políticas neoliberales en el área de la educación, es porque creemos que éstas no definen ni configuran por completo a los actores que intervienen en ese campo. Hay espacios e intersticios a través de los cuales esos actores sobrellevan sus propias luchas e interponen sus propios intereses mientras, casualmente, van construyendo en ese mismo proceso, en ese camino, su propio poder.

Cuando hablamos de poder nos referimos a la idea foucaultiana de la microfísica del poder. Foucault dice que no hay un poder sino que, dentro de una sociedad existen múltiples relaciones de poder extraordinariamente numerosas y múltiples, colocadas en diferentes niveles, apoyándose unas sobre las otras y cuestionándose mutuamente. Desde una idea del poder como formación reticular que atraviesa todo el cuerpo social, como tejido que lo constituye, Foucault explica que las relaciones de poder son sutiles, múltiples y se dan en distintos niveles; que no podemos hablar de un poder sin describir las relaciones de poder y esas relaciones son tan múltiples que no pueden ser definidas como opresión, resumiendo todo en la frase “el poder oprime”. El poder, en las sociedades, está en todas partes y en

ninguna, circula; la organización social está regida por el ejercicio del poder y hay resistencias allí donde está el poder y que se forman en el mismo lugar en el que se ejercen las relaciones de poder. Por lo tanto, el conflicto es una revelación de la existencia de relaciones de poder⁷.

Si decimos que intentamos explorar las estrategias de Ctera frente a la aplicación de la política neoliberal, es que entendemos a esa política como hegemónica, es decir, que se da en un proceso que es complejo, que tiene límites y presiones específicas y cambiantes. Esta política no se desarrolla o desenvuelve de manera pasiva y dominante. Es continuamente renovada, recreada, defendida y modificada pero, al mismo tiempo, es resistida, limitada, alterada por otras presiones que no le pertenecen, sino que son contrahegemónicas o alternativas. Si bien la política a la que creemos que Ctera habría enfrentado, es dominante, no lo es de un modo total o exclusivo. Es activa, y su función hegemónica trata de controlar, transformar y hasta incorporar a las numerosas formas de oposición y lucha que cuestionan y amenazan su dominación. Como todo proceso hegemónico, esta política está alerta y es receptiva de las iniciativas y contribuciones alternativas y de oposición que se producen dentro suyo o en su contra, a las que, al mismo tiempo, intenta limitar⁸.

Si creemos que Ctera podría haber articulado estrategias para enfrentar a la política educativa hegemónica, es porque la concebimos como un actor social. Esto es, como un sujeto que no recibe y percibe pasivamente la aplicación de una política, que no está sujeto a la misma, sino que posee voluntad, que actúa en función de sus intereses o de los que representa y, en ese actuar, se construye y construye y transforma, simultáneamente, a la sociedad.

⁷ Foucault, Michel. "Poderes y estrategias" en *Microfísica del poder*. Genealogía del Poder, Las Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1992, p. 163 a 174.

⁸ Williams, Raymond. "La hegemonía", Cap. 6, en *Marxismo y Literatura*. Editorial Península, Barcelona, 1980.

Por otra parte, este proceso de intento de dominación y control, de búsqueda de consentimiento por parte de la política hegemónica, y de resistencia y oposición usando diferentes estrategias por parte de Ctera, se produce en un ámbito, en un espacio en el que existe un capital común y la lucha por su apropiación: en un campo⁹. Existe un campo con propiedades específicas -el del saber, el del conocimiento- en el que se ha acumulado un capital. Hay quienes dominan ese capital, poseen el poder y pretenden conservarlo sometiendo a las reglas del mercado su modo de distribución, y quienes, más desposeídos y sin posibilidad de participar en ese mercado -o, en el caso que nos ocupa, en representación de los más desposeídos de ese capital- adoptan estrategias, luchan por ese capital y por ese poder. Existen intereses comunes pero posiciones enfrentadas y, en la lucha por el capital acumulado, aumentan su valor¹⁰. Este campo funciona porque hay algo en juego, hay gente dispuesta a jugarlo y los que participan en él están dotados de los “habitus” que implican el conocimiento y reconocimiento de las leyes inmanentes al juego y de lo que está en juego.

La estructura de este campo es el estado de la “relación de fuerzas” entre los “agentes” o instituciones que intervienen en la lucha y de la distribución del capital específico acumulado en las luchas anteriores y orienta las “estrategias” ulteriores. Esta estructura está en la base de las estrategias dirigidas a transformarla, es decir, siempre está en juego. Las estrategias son maniobras que se producen con la intencionalidad de mantener, acentuar, extender una cierta relación de fuerzas o su modificación¹¹.

Decimos en nuestra investigación que la estrategia más sofisticada utilizada por el neoliberalismo para poder asentar sus políticas y para que estas se

⁹ Bourdieu, Pierre. “Algunas propiedades de los campos” en *Sociología y Cultura*. Los Noventa, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Grijalbo, México, 1990, p. 135 a 141.

¹⁰ García Canclini, N. “Introducción. La sociología de la cultura de Pierre Bourdieu” en *Sociología y Cultura*. Op. cit.

¹¹ Foucault, Michel. “El juego de Michael Foucault” en *Saber y Verdad*. Genealogía del Poder, Ediciones de La Piqueta, Madrid, p. 140.

constituyeran en hegemónicas, fue la utilización de un determinado discurso que diera lugar a un nuevo sentido común. Entendemos que el discurso es el producto de formaciones sociales, históricas e institucionales, es fijador de sentidos en función de las relaciones sociales que prevalecen en un momento dado y en un lugar determinado. Es también transmisor de relaciones de poder. Pero, por otro lado, el discurso no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse¹².

El sentido común es una categoría de conocimiento cuya verdad se considera obvia, natural, inevitable, eterna, indiscutible y que se ajusta a lo que sabemos desde siempre. El sentido común es un campo de batalla de la lucha social ya que los grupos sociales en lucha intentan mostrar que su manera de ver las cosas se ajusta al sentido común. Cuando un grupo logra erigirse en fuente y depositario del sentido común, tiene más posibilidades de conservar su hegemonía sobre otros grupos cuyo sentido parecerá marginal¹³.

Hemos dicho que hay luchas para transformar la realidad, hay estrategias para enfrentar la política hegemónica, hay intentos de adueñarse del discurso que da contenido al nuevo sentido común, pero el resultado de esas luchas por el cambio depende del lugar que los actores que las impulsan ocupan en la sociedad. En el caso analizado por nosotros, estas luchas existen también al interior de la propia organización sindical, dependiendo su éxito del lugar que quienes las impulsan ocupan en la misma. Es decir que, como decía Bourdieu, existe relación entre la estructura y las prácticas sociales.

¹² Foucault, Michel. *El orden del discurso*. Cuadernos Marginales 36, Tusquets Editores, Bs. As., 1992, p. 2.

¹³ O'Sullivan, Tim, Hartley, John, Saunders, Danny, Montgomery, Martín, Fiske, John. *Conceptos clave en comunicación y estudios culturales*. Amorrortu editores, Bs. As., 1997, P. 324-325.

Bourdieu pone el acento en una dinámica social que se explica por el conflicto entre contendientes desnivelados en lucha por la apropiación material y simbólica de distintos tipos de capital y que se libra al interior de campos específicos.

Para Bourdieu, tanto la reproducción como el cambio de un determinado estado de cosas, están inscritos como potencialidades en el mundo social, no son momentos o estados específicos, sino que están contenidos virtualmente en la relación entre estructuras y prácticas. Son consecuencias de luchas históricas y de las posiciones que los agentes ocupan en el campo social.

Las estructuras son productos históricos que se realizan, se actualizan y se transforman por las prácticas de los agentes dotados, en mayor o menor grado –de acuerdo a su posición en el campo social- de la capacidad de reinterpretar y movilizar recursos. La relación entre las estructuras y las prácticas está mediada por el hábitus. El hábitus tiende un puente entre el objetivismo y el subjetivismo, es decir, entre las estructuras o cultura institucionalizada y las prácticas o cultura en movimiento.

Hay varias puntos a destacar de lo elaborado por Bourdieu y que tuvieron especial influencia al momento de pensar el tema de este trabajo. Por un lado que el cambio sería interior al propio sistema y no una fuerza que actúa desde el exterior. Por otro lado, la dinámica social sería una relación abierta entre lo instituido y lo instituyente, es decir que las prácticas sociales, a pesar de estar ajustadas a las estructuras que las engendraron, comportan siempre una parte de indeterminación ya que son producto de luchas simbólicas que están sometidas al orden temporal y al estado de las relaciones de fuerzas¹⁴. Estas luchas se inscriben en el campo de la acción política y tienden a lograr el poder de conservar o transformar el mundo social, conservando o transformando las categorías a través de las cuales se lo piensa¹⁵. Las condiciones socioculturales de cambio se explican por las relaciones cotidianas entre las instituciones y sus discursos y las prácticas de los agentes que, de manera

¹⁴ Bourdieu, Pierre. 1990. Op. Cit, pag. 11, 287-291.

¹⁵ Bourdieu, Pierre. 1990. Op. Cit. pag. 11, P. 290.

desigual y diversificada, oponen resistencias a la dominación. Según Bourdieu hay condiciones objetivas, o de plausibilidad, que hacen posible las prácticas y, además, no todas las prácticas son contrahegemónicas.

Tuvieron singular importancia para nuestro trabajo las siguientes perspectivas teóricas, algunas de las cuales articulan los conceptos ya analizados:

- La concepción del discurso pedagógico y su construcción de Basil Bernstein¹⁶. Según Bernstein generalmente se entiende al discurso pedagógico como aquél propio del campo, es decir, al habla especializada en los temas educativos, a las alocuciones que se producen en el aula, en la escuela, en los lugares donde ocurren los hechos pedagógicos. Sin embargo, al deconstruirlo, pueden verse la diversidad y multiplicidad de reglas y elementos que intervienen en su composición, el mecanismo a través del cual la clase dominante puede imponerse en el plano económico y reproducir la dominación hegemonizando el campo cultural; se pueden distinguir las agencias, agentes y relaciones a través de las cuales el poder, el saber y el discurso se ponen en juego como mecanismos reguladores o de control. En realidad, desde esta concepción el discurso pedagógico carece de discurso de sí mismo y es transmisor de relaciones de poder externas a él. En su constitución intervienen múltiples variables; en él confluyen muchas voces.

Siguiendo esta línea de análisis, los principios que sustentan a la política internacional en un determinado momento histórico, las opiniones de los sectores de poder económico, empresarial y político, de los académicos del área, de los docentes y de la sociedad toda, interactúan, se entrelazan, se recontextualizan y producen los principios pedagógicos que nutren y direccionan al discurso pedagógico de un país en un determinado momento histórico nacional y mundial. Pero el que domina el discurso y le otorga contenido, aunque los términos utilizados sean los propios del campo educativo, es el sector hegemónico. Sus ideas se transforman en dominantes, pasan a

¹⁶ Bernstein, Basil. Segunda parte: "Sobre el discurso pedagógico", en *La estructura del discurso pedagógico*. Morata, Madrid, 1994, p. 137 a 220

ser las ideas compartidas por todos, y ganan ascendencia después de atravesar un proceso de lucha ideológica. En ese proceso, el discurso original es descolocado de la base social que le dio vida y es recolocado de acuerdo a nuevos principios de reordenación y enfoque. La utilización de un lenguaje polisémico, es decir, atribuible a discursos muy diferentes, es la estrategia central. Algunos de los términos funcionales a esta estrategia para construir el discurso en el área de la educación en este período histórico son, precisamente, descentralización, participación y autonomía. De pronto entonces, nos encontramos con que elementos ideológicos de los grupos dominantes escondidos en términos de una referencialidad que todos creemos conocer, pasan a ser tremendamente populares, más aún, pasan a formar parte de la conciencia popular, construyendo un "nuevo sentido común".

Para lograr su objetivo, la ideología dominante trabaja sobre los sentimientos populares y reorganiza miedos genuinos de la gente. No es necesario para ella reemplazar totalmente una concepción del mundo y de las cosas por otra, sino lograr la correcta combinación entre viejos y nuevos elementos de pensamiento. Para causar un efecto "real" este "nuevo sentido común" se conecta con problemas y experiencias "reales"¹⁷.

En este sentido, el neoliberalismo necesitó construir un nuevo "sentido común" para poder asentar sus políticas constituyendo ésta su estrategia más sofisticada para conseguir sus fines.

De modo que las transferencias de servicios educativos a las provincias en nombre de la descentralización pudo llevarse adelante porque varias voces intervinieron en la construcción del discurso que dio contenido a la política específica: a) la necesidad del gobierno, partidos mayoritarios e intereses económicos de producir cambios en la forma de gestión y financiamiento de los sistemas educativos públicos según el modelo neoliberal; b) las demandas de sectores docentes y de la opinión

¹⁷ Apple, M.W. *Educación y poder*. Colección: Temas de Educación. Editor a Paidós/M.E.C., España, 1987.

pública por mayor "libertad" en la escuela; y c) el discurso académico dominante en las ciencias de la educación, en las ciencias políticas, etc., tanto de las ventajas y/o la inexorabilidad del neoliberalismo, como sobre las necesidades de "libertad" por parte de la sociedad¹⁸.

- El análisis del neoliberalismo y su expresión en el área de la educación realizado por Pablo Gentili¹⁹ en sus diferentes trabajos. Según él, desde los inicios de los años '70, y siendo su marco de origen la dictadura militar impuesta en Chile luego del derrocamiento del gobierno constitucional de Salvador Allende, el programa de reformas impulsadas por el neoliberalismo en América Latina se expandió progresivamente a casi todos los países de la región. La poderosa hegemonía que fue logrando dicho proyecto acabó de cristalizarse durante los '80, a partir de la aplicación de un conjunto de reformas orientadas a garantizar un riguroso programa de ajuste económico que fueron asumidas por las élites económicas y políticas de los diferentes países latinoamericanos. Los programas de estabilización y reforma económica en los países latinoamericanos, son notablemente homogéneos. La misma característica puede ser observada en las propuestas de reforma educativa.

La crisis de los sistemas educativos latinoamericanos es diagnosticada como de eficiencia, de eficacia, de productividad, una crisis de calidad agudizada por una crisis de "gerenciamiento" de las políticas educativas. También son identificados los

¹⁸ Munin, Helena. "La "autonomía" de la escuela: desafíos de distribución progresiva de educación. Un recorrido por la discusión alemana de los 90". Propuesta Educativa N° 18, Flacso, Bs. As., 1998, p. 47

¹⁹ Véase Gentili, P. "La filosofía política del ajuste neoliberal". Clase N°1 del Curso Virtual realizado por CLACSO sobre "Reforma del Estado y Políticas Sociales en América Latina" en el año 2001; "Retórica de la desigualdad. Los fundamentos doctrinarios de la reforma educativa neoliberal". Tesis de Doctorado, Capítulo II. Universidad de Bs. As., 1998; "Orden social y acción humana en la filosofía política neoliberal. (Acerca de la inexistencia de la sociedad)". Clase N°2, primera parte, del Curso Virtual realizado por CLACSO sobre "Reforma del Estado y políticas sociales en América Latina" en el año 2001; "A complexidade do Obvio. Os significados da privatização no campo educacional" en *A falsificação do consenso. Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*, Capítulo 3. Vozes, Petrópolis, 1998,

culpables o responsables de esa crisis: el modelo de Estado "interventor" y los grandes sindicatos²⁰.

Los trabajos de Gentili nos trajeron claridad sobre algunos temas pero, sobre todo, acerca de la democracia hayekiana, la que, más que una posibilidad de emancipación y libertad de las masas, constituye una camisa de fuerza orientada a bloquear cualquier posibilidad de autonomía y determinación popular. En ese marco, el investigador explica que los gobiernos neoliberales llaman a "concertar" una vez que han definido la agenda del futuro acuerdo y una vez que se han establecido de forma clara y precisa los límites de la propia concertación. Fuera de dicho marco, nada hay que "concertar". O se acepta "consensuar" según la pauta que marca el gobierno, o se está en contra del "consenso".

En este sentido, los pactos, los acuerdos firmados en el contexto de las políticas de concertación neoliberales, se han transformado en una eficaz herramienta de legitimación del ajuste. Dichas experiencias se orientan de manera recurrente a la creación de mecanismos de mercado en la esfera educacional, los cuales son vehiculizados mediante diferentes formas de descentralización y transferencia institucional tendientes a responsabilizar a las comunidades del financiamiento de los servicios educativos. Se "concerta" de este modo, la privatización directa o indirecta, descubierta o encubierta de la educación, como único camino que posibilitará una administración eficiente y productiva de los recursos destinados al sector. La "concertación" constituye el espacio para legitimar tales decisiones.

La "concertación" tiende a promover "concertadamente" la implementación de mecanismos de flexibilización y de regulación de las relaciones laborales en el sector educativo. Quebrar el poder de los grandes sindicatos y confederaciones de trabajadores y trabajadoras de la educación, suele ser uno de los objetivos de los "pactos educativos" que pretenden establecer las administraciones neoliberales. Gentili ejemplifica tal cuestión con las palabras de la Secretaria General de Ctera,

²⁰ Op. Cit. Pag. 16, Capítulo I .

Marta Maffei : "No se llama a los sindicatos a concertar, sino a capitular. De este modo, la concertación es el resultado de la rendición".

Los "actores sociales" son llamados a "participar" de un juego fraudulento para confiar en "fondos" que nunca llegarán a implementarse²¹.

- El concepto de matriz estado-céntrica de las sociedades de América Latina, trabajada por Cavarozzi²². La matriz socio-político latinoamericana que prevaleció desde la década de los treinta hasta los setenta, con variaciones acordes con los períodos y los países, se constituyó por la fusión de diferentes procesos: desarrollo, modernización, integración social y autonomía nacional. La principal característica de esta matriz era también la fusión entre sus componentes: el Estado, los partidos políticos y los actores sociales. Esto significaba una débil autonomía de cada uno de estos componentes, una mezcla entre dos o tres de ellos, con subordinación o supresión de otros. En esta matriz clásica, el Estado desempeñaba un rol referencial para todas las acciones colectivas, ya fueran de desarrollo, de movilidad o movilización sociales, de redistribución, de integración de los diferentes sectores sociales. Pero era un Estado con una débil autonomía de la sociedad y sobre el que pesaban todas las presiones y demandas tanto internas como externas. Esta interpenetración entre el Estado y la sociedad daba, a la política, un papel central. Esta matriz poseía, además, un actor social central. En muchos países, como en el nuestro, ese actor privilegiado fue el movimiento obrero²³.

El intento de dismantelar esta matriz por parte de los regímenes militares y por ciertas transformaciones estructurales en los '80, implicaron consecuencias profundas para los actores, como así también para las formas de acción colectiva. Si bien la

²¹ Gentili, P. "Pedagogía de la democracia mínima. La concertación como simulacro" en *A falsificacao do consenso. Simulacro e imposicao na reforma educacional do neoliberalismo*. Op. cit. Capítulo 2, p. 17.

²² Véase a Cavarozzi, M.. *Autoritarismo y democracia. (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*. Ariel, Bs. As., 1997, p. 95; *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Homo Sapiens Ediciones, Bs. As., 1996, p. 112-117 y a De Riz, L., Cavarozzi, M. Y Feldman, J. *Concertación, Estado y sindicatos en la Argentina contemporánea*. Editorial Estudios CEDES, Argentina, 1987.

²³ Garretón, M.A. *Hacia una nueva política. Estudio sobre las democratizaciones*. Fondo de Cultura Económica, Chile, 1995.

desarticulación de esta matriz impactó de manera notoria en el accionar de los sindicatos de nuestro país, también afectaría a la sociedad a la que se le pretendería delegar funciones cuando hasta aquí solo era mera receptora de servicios prestados por el Estado, entre ellos, el de la educación.

- La transferencia de servicios educativos desde la jurisdicción nacional a las provincias - en nombre de la descentralización - se realizó en el marco de la Reforma del Estado nacional y de la Transformación o Reforma Educativa también a nivel nacional y constituyen el primer paso - de acuerdo a los documentos oficiales - hacia la delegación de responsabilidades a niveles inferiores del Estado y hacia la autonomía de cada escuela²⁴.

Teniendo en cuenta esta realidad, tuvo particular importancia en nuestro trabajo la perspectiva teórica propuesta por Thomas Popkewitz quien entiende a las reformas educativas como partes de un proceso de regulación y control social relacionando al control y a la regulación con el poder²⁵. Según Popkewitz las reformas inciden en la organización de las instituciones educativas como así también en la autodisciplina y en la organización de la percepción y de la experiencia a través de la cual actúan los individuos. De esta manera, el poder limita y reprime las prácticas sociales y, al estar relacionado con el saber, nos permite juzgar qué es razonable y bueno y qué es irracional y malo. Por supuesto es necesario, primero, situar históricamente las reformas para entender qué relaciones entre saber y poder pueden darse porque, al regularse las prácticas escolares a través del poder se organiza la producción del saber. El poder, en este sentido, descansa en los complejos conjuntos

²⁴ Aunque en realidad, según Norma Paviglianitti, “la errática política de transferencia de los servicios nacionales a las provincias se inició en 1961 y tendió luego a convertirse en una política habitual de los gobiernos de facto”. En el gobierno de Menem, según la misma especialista, fue “retomada – bajo la cobertura del federalismo entendido como provincialización de la totalidad del sistema educativo- como parte de la propuesta global que el Gobierno Nacional denominaba “capitalismo popular de mercado””. Op. Cit, pag. 8.

²⁵ Popkewitz, Thomas. *Sociología política de las reformas educativas*. Pag. 15. Morata, Madrid, 1994,

de relaciones y prácticas mediante las cuales los individuos construyen sus experiencias subjetivas y asumen su identidad en los asuntos sociales²⁶.

Popkewitz toma de Foucault la relación entre saber y poder y de Bourdieu la necesidad de centrarse en las relaciones sociales en un momento histórico dado y en la forma en que, en ese momento dado, el conjunto de relaciones institucionales convergen entre sí para producir distinciones y diferencias sociales²⁷.

Aunque Popkewitz analiza la situación en los Estados Unidos²⁸ y los últimos intentos de reforma en ese país, podemos utilizar sus elaboraciones en forma analógica. Popkewitz dice que se considera a la reforma de la escuela como un mecanismo para lograr la reactivación económica y hay sugerencias a través de informes provenientes de diversos sectores, centrados en el curriculum, en la formación de los docentes, en los resultados del alumno. Existe un mayor control directo del Estado sobre las normas, los contenidos de enseñanza y la formación de los maestros. Según Popkewitz, el Estado interviene en la formación de la sociedad interviniendo en la escolarización. Organizando social y epistemológicamente a las escuelas produce la disciplina moral, cultural y social de la población. La reforma de la escuela implica entonces, un cambio en el nexo saber-poder que vincula a los individuos con los problemas de gobierno²⁹. Desde aquí podríamos inferir entonces que toda Reforma del Estado implica una reconfiguración del poder y de las relaciones sociales en función de las necesidades propias del sector hegemónico en un determinado contexto socio histórico y económico. Podríamos entenderlo como un disciplinamiento, en términos de Foucault³⁰, un intento de re ordenar la sociedad según dos criterios: obediencia y utilidad. Se trataría de una gigantesca operación de reclasificación y recalificación de la sociedad a fin de lograr una rigurosa

²⁶ Popkewitz, Thomas. *Sociología política de las reformas educativas* Op. cit., p. 26

²⁷ Idem, p. 18

²⁸ Idem, p. 25

²⁹ Idem, p. 56

³⁰ Foucault, M. *Castigar y vigilar*. Siglo XXI Ed. , Madrid, 1976.

funcionalización de todos los elementos sociales al servicio de una nueva economía que requiere una nueva estructura social.

"Podemos pensar - dice Popkewitz - que las reformas producidas entre los '80 y los '90 tienen que ver con transformaciones nacionales e internacionales". Según el académico norteamericano, las complejas relaciones entre pautas culturales, económicas, políticas y sociales, constituyen un aspecto clave de las reformas escolares que se están desarrollando³¹. En algunas propuestas de reforma, la implementación del cambio se realiza a niveles locales, de distrito o de edificio, reclamando mayor protagonismo de los organismos locales y de la comunidad mediante la descentralización. Aunque se apela a la noción clásica de democracia, en la que el desarrollo social e individual están relacionados con la participación en la vida institucional, las reformas actuales definen a la participación en relación con las ideas técnicas de individualidad y democracia.

En este contexto, el término técnico tiene relación con dos condiciones del discurso en uso, dice Popkewitz. En primer lugar, "la idea de participación está relacionada con la teoría liberal concreta del grupo de intereses, que parte de la base de que la sociedad se funda en el contrato social de los individuos, en donde la suma de sus acciones produce la estructura social. En las sociedades complejas modernas se cree que las distintas asociaciones (o grupos de intereses), negocian entre sí para producir el bien común. La responsabilidad de una escuela eficaz, consiste en crear oportunidades en las que todos los grupos puedan participar en la toma de decisiones". "Pero esta postura", agrega Popkewitz, "no presta atención ni reconoce las decisiones que forman parte del discurso público y del acuerdo de poder en el que se toman tales decisiones". Las reglas de participación se producen dentro de la lógica del mercado que beneficia a quienes han recibido una educación, tienen un trabajo con un horario flexible y disfrutan de las disposiciones asociadas a estas ventajas sociales y económicas. Más aún, el discurso de la descentralización, enfatiza

³¹ Popkewitz, Thomas. *Sociología política de las reformas educativas*. Op. cit., cap. IV, p. 126

Popkewitz, forma parte de la práctica directiva del Estado. Los criterios definidos a nivel central se imponen en los campos educativos para establecer los límites de la práctica local. "En el discurso actual no se examinan ni objetan las cuestiones de poder y las relaciones estructurales"³². En segundo lugar, ciertas distinciones y categorías jerárquicas que constituyen relaciones de poder vinculadas con la dirección estatal, son inherentes a expresiones clave como participación comunitaria y descentralización. Las prácticas de participación suelen favorecer determinados sectores y estratos de la sociedad poseedores del tiempo y de las disposiciones sociales y culturales que promueven la participación. En este punto Popkewitz coincide con Hans Weiler³³ cuyo análisis del tema también es considerado y compartido en el marco teórico de esta tesis.

- Weiler sustenta que el planteo de la descentralización posee contradicciones porque en los casos observados de aplicación de esta política existe una tensión entre la descentralización propuesta y la reafirmación de la centralización al mismo tiempo. La descentralización sigue apareciendo atractiva para los sistemas educativos centralizados a pesar de los logros desalentadores existentes hasta la fecha. Weiler llega a la conclusión de que ello es así porque para la dirección educativa comporta una considerable utilidad política. La descentralización educativa se convierte en un instrumento importante tanto para "la gestión del conflicto social" como para lo que Weiler denomina "legitimación compensatoria"³⁴.

En cuanto a la primera ventaja, Weiler argumenta que la política educativa ha demostrado una tendencia particular hacia el conflicto, porque está íntimamente relacionada con el tejido social de dos formas distintas. Desempeña un papel fundamental asignando funciones y posiciones sociales y, por tanto, en la determinación y el mantenimiento de las jerarquías y es el principal instrumento

³² Popkewitz, Thomas. *Sociología política de las reformas educativas*. Op. cit., Cap. V, p. 171

³³ Weiler, Hans. "Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?". Revista de Educación, 1992.

³⁴ Weiler, Hans. "Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?". Op. Cit., p. 66 a 71.

mediante el cual las sociedades transmiten sus valores y normas y los inculcan en las sucesivas generaciones de ciudadanos. La confluencia de estas dos cuestiones convierte a la educación en una cuestión crucial en toda sociedad y el conflicto es un elemento constante, sobre todo cuando se intenta llevar adelante reformas de cierta profundidad. Mediante la descentralización el Estado difunde la política pero intercala filtros de aislamiento entre los conflictos y el resto del sistema. Siguiendo a Foucault, como los conflictos revelan relaciones de poder³⁵, hay que suprimir los conflictos.

En cuanto a la segunda ventaja, según Weiler, el Estado actual sufre un enorme desgaste de su propia legitimidad. Quienes actúan en su nombre (políticos, legisladores, responsables de la formulación de políticas, administradores, expertos) son conscientes de ese desgaste e intentan conservar o recuperar la credibilidad. Una manera de hacerlo es descentralizando funciones para contrarrestar las críticas relacionadas con la concentración que hacen del poder y que, además, los hace aparecer alejados de las necesidades reales de la gente.

Para cumplir con el objetivo de esta tesis, de exploración sobre la actitud asumida por Ctera ante la transferencia de servicios educativos a las jurisdicciones provinciales, se recurrió a dos tipos de estrategias. Por un lado, se consultaron fuentes secundarias: recortes periodísticos y diferentes tipos de documentos y publicaciones surgidas de las entidades gremiales y agrupaciones, corrientes o líneas que funcionan al interior de la organización sindical nacional y su entidad de base en la provincia de Buenos Aires pero, también, del gobierno u organismos oficiales. Por otro lado, se realizaron entrevistas semiestructuradas a dirigentes y a docentes afiliados pertenecientes a las distintas agrupaciones o corrientes gremiales que participan en Ctera, a afiliados independientes y a docentes no afiliados pero que adhieren, en la mayoría de las ocasiones, a las decisiones tomadas por la entidad³⁶.

³⁵Foucault, M. *Castigar y vigilar*. Op. cit.

³⁶ La mayoría de las entrevistas fueron realizadas en el momento en que se encontraba instalada la Carpa Blanca frente al Congreso Nacional ya que ésta era visitada por docentes que venían de distintas zonas del país y por la sociedad en general.

En cuanto a la documentación consultada, se leyó y se analizó la siguiente documentación:

- Publicaciones de Ctera.
- Publicaciones de Suteba. (Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires)
- Boletines y documentos de las agrupaciones o corrientes internas que participan en Ctera.
- Documentos públicos e internos del SUTEN.
- Documentos de la Junta Ejecutiva de Ctera o provenientes de sus máximos dirigentes, públicos e internos.
- Documentos del Ministerio de Educación de la Nación.
- Documentos surgidos de los Congresos Educativos Nacionales y Provinciales de la entidad gremial.
- Notas o documentos surgidos de escuelas.
- Notas tomadas en los Congresos de Ctera a los que se asistió en carácter de observador.
- Leyes, normas, decretos oficiales y pactos fiscales.
- Documentos de Organismos Internacionales o surgidos de eventos internacionales.

La otra fuente secundaria consultada fue el periódico Clarín, ya que se habían recopilado recortes periodísticos relacionados con los temas en cuestión, desde el año 1990. El diario Clarín es el de mayor tirada del país y el que leen, en general, los sectores medios de nuestra sociedad. Los diarios de la época (en algunos casos se aportaron lecturas de otros diarios, nacionales o locales), fueron esenciales para proveernos de la información que necesitábamos, que no está sistematizada aún, y que resulta indispensable para reconstruir un proceso que se caracterizó por la desinformación que lo envolvía.

Se realizó un análisis sistemático de la normativa, de las notas, de los expedientes, etc. y, además, inferencial, es decir, se iba de los conceptos a sus significados.

Se utilizó el método comparativo constante³⁷ para el análisis de toda la información (documentos y entrevistas), dado el carácter de la investigación planteada.

A través de los documentos analizados, y a través de una lectura detenida, pudimos acceder a las intencionalidades, decisiones, resistencias, percepciones y estrategias de los diferentes actores actuando y articulándose en un contexto nuevo y desconocido por todos hasta ese momento. Tal vez, otro de los aportes de esta tesis al estudio de las organizaciones sindicales docentes como actores en la construcción de las políticas educativas, es el haber podido acceder –y por lo tanto, analizar, comparar, contrastar- a materiales de la organización -que no han tenido divulgación pública- y a boletines y publicaciones de otras agrupaciones que participan en la entidad gremial, recopilados a lo largo de mucho tiempo. Estos documentos generalmente pasan desapercibidos en otras investigaciones que sólo logran captar, como consecuencia lógica, la posición de los sectores hegemónicos en cada organización sindical, sin detectar la dinámica interna, ayudando a construir una imagen homogénea y sin fisuras hacia fuera de la misma. Además algunas de estas agrupaciones han contribuido, desde sus propias posiciones políticas, a la construcción de lo que hoy es Ctera.

Como ya se dijo, se realizaron entrevistas semi estructuradas a dirigentes y a docentes afiliados pertenecientes a las distintas agrupaciones o corrientes gremiales que participan en Ctera, a afiliados independientes y a docentes no afiliados pero que adhieren, en la mayoría de las ocasiones, a las decisiones tomadas por la entidad.

Las entrevistas contaron con un cuerpo de preguntas comunes a las distintas categorías de entrevistados, variando, fundamentalmente, aquellas que tenían que ver con el lugar de cada sujeto en relación a la entidad.

³⁷ Glaser y Strauss. *The discovery of grounded theory*, Cap. V.

Estas entrevistas nos permitieron acceder a explicaciones proveniente de los propios dirigentes, algunos de ellos de máxima importancia en la entidad sindical, sobre el accionar de Ctera, sobre la percepción que ella misma tenía de sus respuestas ante la política en vigencia, de sus limitaciones para enfrentarla, de su trabajo “por abajo”. Las entrevistas a los afiliados integrantes de agrupaciones participantes de Ctera o no, y de docentes no afiliados pero que adherían a las decisiones de la entidad en la mayoría de las circunstancias, nos permitió ponernos en contacto con la percepción que éstos poseían de la entidad y de sus respuestas ante el “ataque” que estaba sufriendo el sistema educativo, sus docentes y escuelas.

El conjunto seleccionado a los fines de las entrevistas fue el siguiente: 4 dirigentes, 4 cuadros medios, 10 afiliados pertenecientes a la lista Celeste oficial, 10 afiliados pertenecientes a otras agrupaciones, 10 afiliados independientes, 10 docentes no afiliados “adherentes”. El mismo poseía, desde nuestra visión, la diversidad de integrantes necesaria y apropiada, además de reflejar la composición que puede observarse en cualquier entidad de base de la organización sindical nacional.

Los grupos de entrevistados poseían distinta ubicación en el campo de la organización. Los unificaba el compromiso con el tema, con la educación. Al realizarse las entrevistas se tuvo en cuenta la relación de cada entrevistado con la entidad y por tanto, sus posibles representaciones y universo simbólico. No fue el mismo el diálogo sustentado con un máximo dirigente, que el sostenido con un docente comprometido pero no afiliado; ni el diálogo con un militante de la lista oficial, comparado con el mantenido con un militante de la oposición.

El procesamiento de las entrevistas se realizó siguiendo el procedimiento que, sintéticamente, se describe:

1. Se seleccionaron los diversos pasajes de cada entrevista que aludieran a cada uno de los temas que surgían alrededor del objetivo e hipótesis del trabajo.

2. Se les puso un nombre y se agruparon todos los pasajes correspondientes.
3. Se desagregaron subcategorías. Se avanzaba y se retornaba de las categorías a las subcategorías y viceversa.
4. En el proceso de integración se realizaban conjeturas sobre las posibles relaciones existentes entre las categorías desarrolladas y sobre las posibles distinciones que se podían establecer entre ellas.
5. Se fueron anotando intuiciones y certezas en forma de informes parciales y provisionarios.

Es decir, se fueron analizando las entrevistas buscando hechos, dichos, fenómenos, conceptos, reflexiones, etc., que luego fueron codificados y clasificados en categorías.

Finalmente parece necesario hacer referencia a la estructura del trabajo que se presenta.

Una primera parte, cuyo título es “Las políticas neoliberales en educación”, en la que se intenta, describir el escenario de los 90. En ese escenario, en un contexto de globalización, el neoliberalismo, impregna las políticas de la época. El desmantelamiento del Estado Keynesiano como consecuencia de la aplicación de políticas que intentan reducir la esfera de influencia del Estado, tiene un lugar predominante en esta tesis, ya que posee profundas implicancias para el mundo del trabajo y, por lo tanto, para los sindicatos. La Reforma de los Estados - dentro del ajuste sugerido por el neoliberalismo a través del Consenso de Washington - y el dilema que su Reforma representa para los países de América Latina, también ocupan un lugar central.

Luego recorreremos las medidas que expresaron el ajuste neoliberal en nuestro país, específicamente a partir del año 1989³⁸, y sus consecuencias, hasta llegar al

³⁸ Desde nuestra posición, este es un modelo que comenzó a aplicarse, con discontinuidades, a partir de 1976.

área de la educación. En este sector, y en el marco de la Transformación Educativa, la Reforma del Estado se traduce en la transferencia de servicios educativos de la nación a las jurisdicciones provinciales, estrategia sugerida por los organismos internacionales para reducir los gastos del Estado y para lograr eficiencia y eficacia en el sistema educativo. Vemos luego el debate entre los diferentes sectores - gobernadores, sector privado de la educación y gobierno nacional – por el financiamiento de esos servicios educativos, proceso que desemboca en la sanción de la Ley de Transferencia en 1991.

La segunda parte de esta tesis tiene por título, “El sindicalismo docente frente a la aplicación de las políticas neoliberales en educación: el caso de Ctera y las transferencias de servicios educativos a las jurisdicciones provinciales”. En este capítulo, describimos someramente cómo surgen los sindicatos docentes en Argentina, cuándo surge Ctera, y relatamos rápidamente el desarrollo del paro dispuesto por Ctera en 1988, el que significó un hito en la historia de la organización sindical pero también en la relación de los docentes con los dirigentes de la entidad. Nos pareció importante mostrar cuál es la percepción de Ctera respecto de la aplicación de la política neoliberal y de cómo la impacta, como así también cómo describe su accionar frente a esa política.

Dedicamos un punto central al Sindicato de Docentes Nacionales creado por Ctera en 1989 –SUTEN- para enfrentar la transferencia y cómo es visto y “sentido” por la docencia en general y por los integrantes de otras agrupaciones que participan en Ctera.

Por último, dentro de las acciones de Ctera a partir de 1996, dejamos un lugar muy especial para la Carpa Blanca, estrategia paradigmática para Ctera y para otros sindicatos de América Latina y el mundo, tratando de ver si ya, a esa altura del proceso, ésta fue también una estrategia, frente a las consecuencias de la transferencia.

En las conclusiones intentamos dejar claro que tratan de ser el punto de partida de nuevas investigaciones o pensamientos y compartimos, con el lector, nuestras elaboraciones finales luego del camino recorrido.

2- Las Políticas Neoliberales en Educación.

2.1 – El desmantelamiento del Estado Keynesiano.

- El Estado. El Estado y los sindicatos.

Describir nuestra visión acerca del Estado es central en este trabajo, ya que se analiza un período histórico en el que se produce su reforma, lo que modifica su relación con la sociedad y la educación y se construyen otros tipos de mediaciones entre la gente y las instituciones encargadas de su representación.

Una de las razones de nuestro interés en ocuparnos del Estado es que, este Estado, además de haber sido un agente inusitadamente activo y visible de la acumulación y la reproducción de las formas más avanzadas del capitalismo dependiente latinoamericano³⁹, tuvo una particular responsabilidad en la constitución y en la vida de los sindicatos en la Argentina.⁴⁰

Este hecho seguramente imprimió en el movimiento obrero argentino, una huella fundacional profunda que se expresó luego en su particular manera de responder ante las diversas coyunturas, de relacionarse con ese Estado, de verse a sí mismo, de interpelar a sus afiliados, de entender la participación, de interpretar al poder, de plantearse o no la disputa de ese poder, como así también el modo de hacerlo.

³⁹ Oszlak, O. y O'Donnell, G. "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación". Doc. CEDES.G.E. CLACSO/Nº 4, P. 5. Bs. As., 1976.

⁴⁰ Terra, M. "Movimiento sindical y proceso político (1943-1959). Un análisis comparativo de los casos uruguayo y argentino". Tesis. FLACSO, Bs As., 1991.

Torre, J.C. "Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo". Doc. de Trabajo Nº 107. P. 525 y 524. Inst. Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Sociales, Bs. As., 1989.

Por otro lado, el hecho de que, en muchos casos, la creación u organización de los sindicatos, haya sido producto de la decisión de actores externos al sector de los trabajadores y con objetivos que tendieron también a satisfacer las necesidades de instituciones y organizaciones distintas y ajenas a ellos, puede haber construido en las organizaciones obreras, una especial manera de entender al protagonismo de sus integrantes.

La segunda razón por la que queremos dejar en claro nuestra concepción acerca del Estado es porque, si concebimos a los sindicatos como actores que pueden intervenir en la construcción de las políticas de ese Estado, estamos admitiendo que el Estado es sensible al accionar o a la presión de diferentes fuerzas. Desde esta visión, el Estado es el escenario de compromisos y negociaciones⁴¹.

Los distintos sectores sociales acceden al Estado sólo cuando se constituyen en fuerzas políticas. Para que esto ocurra, los intereses de cada fuerza política deben contemplar y/o ser mediados por los intereses de las otras fuerzas.⁴² En la búsqueda de estas coincidencias y para dotarlas del vigor necesario, muchas veces, estas fuerzas políticas, distintas entre sí, forman alianzas o coaliciones.

Las políticas públicas serían, en esta concepción, el fruto de la lucha y negociación entre dichas fuerzas. Constituyen la resultante, o la síntesis, de los intereses de las fuerzas políticas, o de las alianzas y coaliciones que participan en las organizaciones de gobierno del Estado. Son, por lo tanto, los productos del Estado y expresan el vínculo entre éste y la sociedad⁴³.

Pero, llegado este punto, se hace necesario agregar algo. Desde nuestra perspectiva, el Estado es, en algunas ocasiones, más autónomo de las presiones sociales externas a él, que lo imaginado. "Los Estados pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o intereses de grupos o

⁴¹ Isuani, A. Apuntes de clase. Seminario sobre Estado y Política Social. Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Flacso-Argentina. Bs. As., junio de 1996.

⁴² Isuani, Aldo. *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en Argentina*. Cap. 1, P. 10 y 11. Centro Editor de América Latina, Bs. As., 1986.

⁴³ Idem. Cap. 1, P. 12 y 13.

clases sociales de la sociedad”⁴⁴. Por lo tanto, lo que sí interesa, es la característica de las fuerzas que lo constituyen, porque si creemos que sus políticas poseen una lógica estratégica que intenta resolver un problema no resuelto con anterioridad, comprender qué actor racional ocupa al Estado, nos ayuda a entender la orientación de su lógica y los objetivos de su estrategia. De cualquier modo, en esta dinámica, el papel jugado por las organizaciones del capital, del trabajo y por el propio Estado, es determinante.⁴⁵ Al mismo tiempo, el análisis del contexto donde esta dinámica ocurre, es imprescindible. Veamos, por ejemplo, cómo se dio esta dinámica en la elaboración de las políticas sociales a través del tiempo.

- Las políticas sociales.

No hay una única definición de las políticas sociales. Esto es así, porque la política social está asociada a los distintos momentos en que se originaron acciones del Estado en materia de distribución o redistribución.

Hasta fines del siglo pasado estaba asociada a la asistencia a los pobres. Todo lo que fuera asistencia a los pobres era una política social. Y a qué pobres? A aquellos denominados mercedores, o sea, los que no podían trabajar. Es decir, la política social era para algunos pobres.

A fines del siglo XIX sucede el crecimiento de los sindicatos, de los partidos de extracción popular, el laborismo inglés, la social democracia. En ese contexto, la política social aparece como respuesta a la “cuestión social”, como una política para los trabajadores y éstos se convierten en el centro de la política social: seguro contra accidentes, pensiones, jubilaciones, el subsidio al desempleo constituyen sus expresiones más comunes.

⁴⁴ Skocpol, Theda. “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, en Torres Rivas, Roberto. (comp.) . Política, Educa, San José de Costa Rica, 1990.

⁴⁵ Carnoy, M. El Estado y la teoría política. Cap. 8. Alianza Editorial.

Hall, P. *El gobierno de la economía: Implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y Francia..* Partes 1 y 4. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993.

La tercera concepción de política social está basada en el concepto de ciudadano. Aquí la política social tiende a mezclarse con la política económica, porque lo económico está asociado a la idea de producción y lo social a la de distribución. En realidad, producción y distribución son dos caras de la misma cosa. El tema es el modo de redistribución que se adopta. Para que la política sea efectivamente social, esta tiene que ser progresiva, es decir, debe tratarse de la distribución de un bien cuya producción sea realizada a través de recursos de los que más tienen.

Lo que nos interesa recalcar aquí es que, coincidimos con la opinión que considera que las políticas sociales en Argentina fueron primordialmente de dos tipos: asistencial, para los más pobres y políticas de seguro social para los trabajadores y además, que estas últimas, fueron utilizadas por el Estado para establecer una relación más sutil y compleja con el movimiento obrero⁴⁶. Mediante ellas se imponían ciertas reglas de juego, se intentaba obtener su apoyo político, reducir sus alternativas de acción y eliminar las alternativas más radicalizadas, en pocas palabras, evitar el conflicto y obstaculizar el crecimiento de nuevas fuerzas que intentaran modificar el estado de cosas imperante. Se aseguraba así la gobernabilidad.

Este tipo de políticas constituye el elemento con que han contado los gobiernos para administrar mejor las crisis y ayudar al desarrollo del capitalismo.⁴⁷

De cualquier modo, podría interpretarse que en el diseño de algunas políticas sociales, subyacía el reconocimiento de la fortaleza implícita de las asociaciones gremiales y una decisión de contribuir al incremento de sus capacidades económicas y organizacionales. Desde nuestro punto de vista, esto fue un resultado conseguido por el uso intencional y planificado, aunque no explícito, de la cuota de poder de los sindicatos y no solamente de la decisión libre del Estado.

El poder de los sindicatos, la fortaleza de las organizaciones gremiales se van a ver seriamente atacados en el período sometido a nuestro análisis.

⁴⁶ Isuani, A. *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en Argentina*. Op. Cit. Cap. I, P.14.

⁴⁷ Idem. Cap. I, P. 15 a 22.

- El escenario de los '90.

Si bien el escenario que nos interesa a los efectos de esta tesis, es el desplegado en Argentina en los años noventa, es indudable que éste es el resultado de la conjunción de variables que comenzaron a constituirse mucho antes, algunas de ellas en los años sesenta.

Describir este escenario es una tarea difícil por varias razones. En primer lugar, porque mientras iba transcurriendo la década, se produjeron en el mundo y en el país muchos cambios en un corto período que implicaron la destrucción, modificación o surgimiento de modelos, paradigmas e ideas, cuya desaparición, transformación o hegemonía era difícil de suponer poco tiempo antes. Algunos de estos cambios se sucedieron a una velocidad tan vertiginosa que, poco antes de finalizar la década, había ya quienes pensaban que asistíamos al agotamiento ideológico del neoliberalismo, mientras, simultáneamente, otros cambios se encuentran todavía en gestación y no alcanzamos aún a vislumbrar sus consecuencias. De cualquier modo, sí podemos decir con certeza que se han producido cambios sustanciales en lo económico, en lo político, en lo social y en lo cultural pero éstos han logrado su máxima expresión en el nuevo modelo de Estado, en la relación Estado – sociedad y sobre todo, en una nueva conceptualización del trabajo. El área de la educación está fuertemente atravesada por todas estas mutaciones y sus instituciones y sus actores sufren las nuevas regulaciones.

Asistimos, según algunos, al fin de la sociedad de masas, del neocorporativismo y de la fuerte presencia estatal de carácter interventor y desarrollista. En las relaciones Estado-sociedad, por otro lado, se han producido modificaciones que dan preferencia a lo transnacional y a lo individual por sobre lo nacional y colectivo, pero principalmente otorgan mayor peso a lo económico que a lo político, al predominio del libre mercado y a un acentuado individualismo.

Percibimos la existencia de un difundido malestar social por la escasa esperanza que habita en la población respecto de la posibilidad de modificar el actual estado de cosas, la presencia de temor a la consolidación de situaciones de exclusión, precarización e inseguridad⁴⁸, y una fuerte desilusión de la política que se manifiesta en creciente apatía con relación a la capacidad de ésta para influir en la economía y en la vida de la gente.

Presenciamos, en fin, el triunfo del neoliberalismo.

Con humildad, compartimos con Bourdieu⁴⁹ su convencimiento de que el discurso neoliberal intenta la destrucción sistemática de los vínculos humanos mediante la destrucción del trabajo y junto con él, de los múltiples vínculos por él generados.

La lógica de los mercados hace abstracción de las relaciones entre los hombres y pone entre paréntesis las condiciones y las estructuras económicas y sociales que son la condición básica para su ejercicio.

“En nombre de este programa científico”, decía Bourdieu, “de conocimiento convertido en programa político de acción, se lleva a cabo un inmenso trabajo que apunta a crear las condiciones de realización y de funcionamiento de la teoría que consiste en la destrucción metódica de los colectivos. La construcción nueva de un mercado puro y perfecto se logra a través de la acción transformadora y destructiva de todas las estructuras colectivas capaces de obstaculizar la lógica de ese mercado”⁵⁰.

“El programa liberal tiende globalmente a favorecer la ruptura entre la economía y las realidades sociales. La institución práctica de un mundo darwiniano encuentra los motores de la adhesión a la tarea y a la empresa en la inseguridad, el sufrimiento y el estrés”. Dos instrumentos concurren a facilitar el funcionamiento del

⁴⁸ Según García Delgado este es producto de la tensión entre racionalidad instrumental y subjetividad. Lechner, 1997, y Camps, 1996 en “Crisis de representación en la Argentina de fin de siglo” en *La Argentina que se viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. P. 367. Aldo Isuani - Daniel Filmus, compiladores. UNICEF, FLACSO, Tesis Norma, Bs. As., 1998.

⁴⁹ Bourdieu, Pierre. “Neoliberalismo: la lucha de todos contra todos”. Clarín, Bs. As., 1998.

⁵⁰ Idem.

esquema: “Un ejército de mano de obra docilizada por la precarización y por la amenaza permanente del desempleo y la existencia de un ejército de reserva de los desempleados”⁵¹.

Aún en esta situación, la supervivencia de algunas instituciones en vías de desmantelamiento, el trabajo de todas las categorías de trabajadores sociales y todas las solidaridades sociales y familiares son las que todavía hacen, según Bourdieu⁵², que el orden social no se sumerja en el caos.

Según algunos estudiosos, el neo-liberalismo, triunfante hoy como política mundial, comenzó a delinear su agenda en los sesenta. En tal tarea, supo combinar la reacción provocada por la permisividad reinante en esos años y la añoranza de algunos sectores de la sociedad por la vuelta a los valores familiares, al orden y al marco moral indispensable para limitar la conducta individual.

La concreción de esta política significa entonces, el triunfo de los valores burgueses tradicionales, la reducción del rol del Estado en los asuntos económicos y sociales, el intento de convertir a la gente en seres más responsables de sí mismos y menos dependientes del Estado asistencial y el reemplazo de la falta de confianza en el Estado por una fe ciega en la magia del mercado⁵³. Este neoliberalismo dio contenido al ajuste sufrido por los países de América Latina a partir de los 80’.

- *El ajuste neoliberal.*

Según Pablo Gentili⁵⁴, comprender los laberintos del ajuste neoliberal supone comprender la doble dinámica que caracteriza a todo proceso de construcción de hegemonía. Por un lado, se trata de una alternativa de poder sumamente vigorosa

⁵¹ Idem.

⁵² Idem.

⁵³ Denis Lawton en Gamble, Andrew. *Education and Politics in the 90. Conflict or Consensus?*. The Palmer Press, U.K., 1991

⁵⁴ Gentili, Pablo. "La filosofía política del ajuste neoliberal", artículo presentado en el Curso de Clacso sobre "Reforma del Estado y Políticas Sociales en América Latina". Campus Virtual de Clacso, Bs. As. , 2001.

constituida por una serie de estrategias políticas, económicas y jurídicas orientadas a encontrar una salida a la crisis capitalista iniciada a fines de los años '60. Por otro lado, expresa y sintetiza un ambicioso proyecto de reforma ideológica llevado a cabo mediante la construcción y difusión de un nuevo "sentido común", el cual, asumiendo la fisonomía de un nuevo cemento cultural, brinda coherencia, sentido y legitimidad a las propuestas de reforma impulsadas por el bloque dominante.

La necesidad de la construcción de este nuevo "sentido común" era, según los intelectuales liberales, uno de los desafíos prioritarios para garantizar con éxito la construcción de un orden social regulado por los principios de libre mercado, sin la interferencia, siempre perniciosa, del Estado. No bastaba con elaborar recetas académicamente coherentes y rigurosas sino, además, lograr que estas recetas fueran aceptadas, reconocidas y exigidas por la sociedad como la solución natural a los viejos problemas estructurales.

En las obras de los tres más respetados representantes de la ideología neoliberal, Friedrich Von Hayek, Ludwig Von Mises y Milton Friedman, se nota esta preocupación. Ellos reconocen la importancia de que toda reforma económica sea acompañada por un necesario cambio en las mentalidades, en la cultura de los pueblos.

Tan es así que, en el prefacio de "The road of Serfdom" ("Camino de Servidumbre") en 1976, Hayek admite que si bien las ideas defendidas en el texto fundacional del grupo de 1944 seguían manteniendo vigencia, la prédica intervencionista de la socialdemocracia todavía gozaba de popularidad. Habían pasado tres décadas y la sociedad no había aceptado lo que para Hayek poseía una evidencia ineludible. Toda intervención estatal constituía un serio riesgo para la libertad individual y un camino más seguro para poder imponer regímenes como el de la Alemania nazi o el de la Unión Soviética comunista. Según él, cuando la gente común no acepta el valor de la competencia ni las enormes ventajas modernizadoras

de un mercado que actúa sin la intervención del Estado, las consecuencias pueden ser nefastas para la propia democracia.

Ya en 1980, cuando Milton Friedman presenta su libro “Free to Choose” (“Libertad de Elección”) dice que se encuentra ante un escenario menos desolador. El libro tiene un éxito arrollador. La opinión pública había cambiado la gente estaba más receptiva a su prédica. Las personas estaban más decididas a defenderse de la voracidad del Estado. En ese momento Margaret Thatcher ya era Primera Ministro de Inglaterra, Ronald Reagan Presidente de Estados Unidos y Helmut Kohl acababa de ganar las elecciones en Alemania. El neoliberalismo se transformaba en una verdadera alternativa de poder en las principales potencias del mundo capitalista y sus mentores se convirtieron en la referencia obligada del pensamiento conservador contemporáneo.

Las certezas más firmemente defendidas por esta doctrina son⁵⁵:

- La centralidad del mercado como principal esfera proveedora de información necesaria para la realización plena y para la protección de los tres elementos constitutivos de toda sociedad libre: el individualismo, los derechos inalienables de propiedad y la competencia meritocrática como valor ético y económico.
- El carácter indivisible de la idea de libertad (sólo obteniendo y manteniendo la libertad económica es posible obtener y mantener la libertad política y civil).
- El capitalismo como único sistema histórico capaz de realizar estos imperativos.
- El énfasis en la naturaleza espontánea del orden social; esto es, la oposición a cualquier perspectiva contractualista o constructivista.

⁵⁵ Gentili, Pablo: “Retórica de la desigualdad. Los fundamentos doctrinarios de la reforma educativa neoliberal”. Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, 1998, capítulo II.

- El reconocimiento del sentido antinatural y primitivo de las ideas y acciones orientadas a buscar la igualdad social, económica, política, cultural y jurídica entre los hombres.
- La artificialidad de las ideas y acciones orientadas por los principios de justicia social y justicia distributiva de bienes.
- La defensa del Estado mínimo.
- El énfasis en la necesidad de un Estado fuerte.
- La crítica radical a las políticas del bienestar (y consecuentemente, al aparato institucional orientado a implementar dichas políticas), tanto en un sentido ético (desmoralización del orden social, decadencia de la familia, aumento de las expectativas referidas al papel de la mujer en los mercados, crisis de la autoridad paterna, fragilidad de la identidad sexual, desconsideración de la cultura del trabajo, del mérito y del esfuerzo individual), como económico (desarticulación de los mecanismos competitivos y meritocráticos de asignación de recursos, burocracia, centralización, déficit prolongado, inflación, etc.).
- La crítica radical a la excesiva politización de la democracia (y consecuentemente, la denuncia de los peligros derivados de una inaceptable intromisión de la política en la esfera privada).
- La reducción de la democracia a un sistema formal de normas orientadas a permitir el libre funcionamiento del mercado (protegerlo contra la invasión del gobierno) y la realización de los imperativos que el mismo condensa: individualismo, derechos de propiedad y competencia meritocrática.
- La defensa de la ética del lucro como elemento cultural que impulsa y da dinamismo vital a la sociedad libre.

- El reconocimiento del carácter necesariamente apolítico y descentralizado de las instituciones sociales como precondition para la realización de la libertad fundamental (la libertad económica).
- El desarrollo de una interpretación evolucionista acerca de la historia y del progreso individual y social.
- La aceptación política e intelectual de la imposibilidad conceptual y práctica de la propiedad pública.
- La necesidad del gobierno de la ley como condición necesaria para el establecimiento de la sociedad libre.

Sus ideas eran diseminadas por los "think tanks" de los diferentes países que ofrecían soluciones a problemas reales de los mismos basándose en el sentido común construido durante años. Esos "think tanks" fueron en esta época los verdaderos partidos políticos que sugerían, aunque con matices dependiendo del país al que pertenecían, diversas respuestas programáticas unificadas por un mismo marco doctrinario: reducir la intervención del Estado, avanzar en las privatizaciones, implementar políticas de liberalización y desregulación (con especial énfasis en el sistema financiero, en la seguridad social y en las relaciones laborales), promover reformas tributarias, etc. La metodología para difundir sus propuestas eran similares también: "policy papers", boletines de prensa y campañas publicitarias dirigidas a la opinión pública, revistas y folletos difundidos en los ámbitos legislativos y toda clase de mecanismos destinados a hacer "lobby" y presión parlamentaria. Casi todos esos "think tanks" están relacionados con los ámbitos de las políticas públicas. Casi todos, además, disponen de muchísimo dinero para realizar sus acciones.

Las estrategias de reforma económica, política y social implementadas por los gobiernos neoliberales de América Latina se caracterizaron por un conjunto de regularidades discursivas y programáticas que les brindaban coherencia y uniformidad. En ellas se reconocía el mismo núcleo de sentido. La heterogeneidad latinoamericana,

según Gentili, quedó hecha trizas bajo un manto de supuesto consenso en el que coincidían los líderes de los más variados signos ideológicos, hombres de negocios, ex intelectuales de izquierda e influyentes comunicadores. Desde los '70 y siendo su marco de origen la dictadura militar impuesta en Chile, el programa de reformas impuesto por el neoliberalismo se ha expandido progresivamente a casi todos los países de América Latina. La hegemonía de ese proyecto acabó de cristalizarse en los '80 a partir de la aplicación de un grupo de medidas orientadas a garantizar un riguroso programa de ajuste económico como producto de la crisis de la deuda. La ortodoxia neoliberal propuesta por los organismos financieros internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fue asumida por las elites políticas y económicas locales como la única receta válida para estabilizar las economías. Este núcleo de doctrinas, como la retórica que pretende darles sustento, se ha fundado en un aparente acuerdo global que ha ido penetrando en el sentido común de las administraciones gubernamentales latinoamericanas y los medios periodísticos y académicos las han popularizado como el Consenso de Washington⁵⁶.

Esta expresión fue utilizada por primera vez por John Williamson, uno de los "think tanks" más importantes del gobierno norteamericano. Las diez medidas de ajuste más conocidas, aplicadas con mucha intensidad por los diferentes gobiernos americanos, tienen como marco este consenso.

⁵⁶ El "Consenso de Washington" consistió en diez principios de política económica que pueden agruparse en tres conjuntos de recomendaciones.

En primer lugar, reformas macroeconómicas, de reforma y disciplina fiscal, de racionalización y control del gasto público y de liberación financiera.

En segundo lugar, reformas en el régimen de comercio exterior, que comprende la liberación de las importaciones, la reducción de las tarifas vigentes, la eliminación de subsidios a industrias no competitivas y alineación en una banda competitiva de la tasa de cambio.

En tercer lugar, la promoción del desarrollo del sector privado a través de privatizaciones, desregulación, garantías a los derechos de propiedad y atracción de inversiones financieras directas⁵⁶.

Estos principios de política económica, adquirieron una amplia aceptación en los círculos del pensamiento económico, en grupos políticos influyentes, en los medios de comunicación masiva y fueron respaldados por los organismos financieros internacionales. Sin embargo, sectores progresistas de los mismos países dudaron, desde un principio, de la capacidad de estas medidas para promover el crecimiento y el desarrollo con equidad, el ahorro, la inversión, la incorporación tecnológica y el empleo productivo, tal vez intuyendo que el desarrollo de un país es un proceso que implica algo más que la restauración de los mecanismos del mercado.

- El desmantelamiento del Estado Keynesiano y el cambio de paradigma tecnológico-económico-productivo: su influencia en el mundo del trabajo y los sindicatos. El sindicato docente.

El debate casi "teológico" entre Estado y mercado, central para el neoliberalismo, está enmarcado en un contexto de crisis del capitalismo que pasa de un capitalismo basado en mecanismos de acumulación masiva, a uno sustentado en estrategias de acumulación flexible; de una economía internacional industrial, cuyo principal recurso era el aparato productivo transformador de la naturaleza, a una economía global donde el principal recurso, según algunos autores, es el conocimiento⁵⁷. Estos cambios tienen, a su vez, un profundo impacto en el mercado de trabajo. Sólo con altos niveles de educación y calificación se puede acceder a un sistema productivo que intenta, permanentemente, ahorrar fuerza de trabajo.

Desde las autoridades educativas de los países en general y de nuestro país, en particular, y desde algunos sectores sociales, se insiste en la adecuación de la escuela al mundo del trabajo argumentando que la escuela no está satisfaciendo la demanda de la sociedad y del mundo empresarial en este sentido y se asevera que la falta de tal adecuación es la causa por la cual la gente no consigue empleo. Sin embargo, la falta de empleo obedece a otras razones y depende de otro tipo de variables y decisiones: la desarticulación del Estado Keynesiano, la existencia de un nuevo paradigma tecnológico productivo y el particular modelo de acumulación y producción adoptados por cada país.

A comienzos del siglo XIX, durante la revolución industrial, apareció el mundo del trabajo autorregulado. Los ciclos económicos, en un contexto de mercado de trabajo libre, operaron como un instrumento eficaz para disciplinar a la fuerza del trabajo. La fase recesiva del ciclo, asociada al fenómeno del desempleo, generó el miedo a perder el trabajo y debilitó el poder de negociación de los trabajadores. Por

⁵⁷ Coraggio, José Luis. "Economía y Educación". P. 8. Papeles de la CEAAL, Chile, 1990.

otro lado, el trabajador tenía la responsabilidad de su sobrevivencia. La ayuda estatal sólo existía para aquellos pobres que no estaban en condiciones de subsistir en el mercado. Para que nadie que estuviera en condiciones de trabajar, se tentara en recibir la ayuda estatal, esa ayuda era de muy mala calidad.

El impacto negativo de la fase declinante del ciclo económico sobre el poder de negociación de los trabajadores era compensado por el impulso que generaba el movimiento hacia el auge del ciclo sobre la organización y la capacidad negociadora de la fuerza del trabajo. Los procesos de industrialización y urbanización fueron creando las condiciones para el ejercicio de la acción colectiva.

Así surgen, en un primer momento, las asociaciones mutuales destinadas a proteger, mediante la acción solidaria, a los trabajadores inválidos o enfermos y a las familias de los que fallecían. Estas asociaciones, que constituyeron una primera reacción de los asalariados para enfrentar las consecuencias del mercado libre, derivaron luego, en los sindicatos, es decir, no sólo organizaciones de ayuda mutua, sino de defensa y conquista de beneficios laborales. Los trabajadores no sólo adoptaban estrategias defensivas frente al capital, sino que asumían iniciativas para demandar y obtener por medio de la negociación y el conflicto, mejores salarios, reducción de la jornada laboral u otras mejoras en las condiciones de trabajo.

La fuerza del trabajo dio origen a las centrales sindicales y a los partidos políticos que intentaban producir cambios profundos, generalmente revolucionarios, en el orden social existente. Los trabajadores se constituían así en un actor con pretensión de intervenir en el dictado de las reglas de juego de la organización socio-productiva⁵⁸.

En Argentina, esta etapa liberal, se dio durante el proyecto de la Generación del Ochenta. El conflicto social era protagonizado por el anarquismo, el anarco-sindicalismo y el socialismo revolucionario.

⁵⁸ Isuani, Aldo. “Una nueva etapa histórica” en *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. P. 17. Isuani, A. y Filmus, D., compiladores. UNICEF. FLACSO. Tesis Norma, Bs. As. , 1998.

El proceso antes descrito generó un cambio importante en la acción redistributiva del Estado que creó la figura de la seguridad social como elemento destinado a “prevenir el orden” y evitar que “la cuestión social” llegara a puntos sin retorno. Debido a esto, la seguridad social, más que responder a demandas del movimiento obrero se convirtió, en un comienzo, en un instrumento de negociación utilizado por las elites gobernantes para desradicalizar el conflicto social. Se otorgaban beneficios que, al no ser demandados por los trabajadores, no aparecían como conquistas arrancadas al Estado.

De cualquier modo, y sin que se tuviera la intención deliberada de hacerlo, se estableció de a poco la noción de que estos beneficios no eran producto de la acción discrecional del Estado sino bienes a los que los trabajadores tenían derecho. Si bien las instancias de recesión y desempleo disciplinaban a los trabajadores, la acción colectiva y el conflicto generado por las organizaciones que los representaban en la búsqueda del goce de esos beneficios, aparecían con un contenido anti estatal y revolucionario que hacían peligrar el orden social.

Esta etapa termina con la Gran Depresión pero sobre todo, y según Isuani, con un período en que el capitalismo no sabe cómo responder a estos desafíos.

Inmediatamente después de la Gran Depresión comienza una etapa de marcada intervención estatal: el keynesianismo. Desde el punto de vista de Keynes el capitalismo asiste cíclicamente a crisis del consumo porque la capacidad de producción capitalista va más allá de la capacidad de consumir de la población, lo que explica las depresiones y recesiones económicas. Por lo tanto, estimular el consumo de los trabajadores a través de una acción estatal intencional sería una manera de beneficiar el comportamiento de la economía. Los capitalistas tendrían una mayor actividad productiva por el aumento de la demanda lo que acrecentaría sus ganancias. Para lograr este efecto el keynesianismo aplicó, mediante la intervención estatal en la economía, el pleno empleo y el seguro social bismarckiano.

Junto a estas medidas, se aplicaban en forma conjunta herramientas anticíclicas: política financiera, crediticia, arancelaria, etc.

Pero el pleno empleo fue, sin dudas, el gran instrumento de regulación del ciclo económico y para ello se desarrolló una legislación que impedía el despido del sector privado y la generación de puestos de trabajo mediante el empleo público. Se ampliaron los beneficios del Estado de Bienestar adoptando instituciones como los sistemas jubilatorios, seguros de salud, compensaciones por accidentes de trabajo.

Según Robert Castel, la razón descripta más arriba y por la cual se implementó el pleno empleo, explica porqué éste nunca fue del todo, o explícitamente aceptado, como un derecho de la gente. Su aplicación fue posible solamente porque hubo crecimiento económico. Al cambiar la situación, la seguridad se perdió y fue reemplazada por la incertidumbre. Según la visión de Castel, los trabajadores o asalariados fueron entonces, desde siempre, vulnerables, porque su destino estaba atado al progreso, el que no es controlable, pero, paradójicamente, poseían la garantía del Estado⁵⁹.

Dos cambios fundamentales se producen en la instancia en que las acciones del Estado Keynesiano se articulan con las del Estado de Bienestar. Por un lado, se introduce el concepto de que el derecho a los beneficios está relacionado con el goce de la ciudadanía y no están limitados, solamente, a quienes contribuyen a financiarlos. Por otro lado, los sindicatos renunciaron a su pasado revolucionario, aceptaron la propiedad privada de los medios de producción, la prioridad de inversión para el propietario del capital obteniendo a cambio el reconocimiento de las asociaciones sindicales y mejoras en los salarios y condiciones de trabajo.

La obtención del resto de los derechos sociales estuvo ligada a la expansión democrática. A raíz del sufragio universal, quienes aspiraban al poder debían responder a las demandas del electorado. De este modo, a partir del período de posguerra el capitalismo, con el Estado Keynesiano y el Estado de Bienestar, alcanza

⁵⁹ Castel, R. *La metamorfosis de la cuestión social. Crónica del salariado*. Cap. 8. Paidós, Bs. As., 1997.

su máximo esplendor, ya que se resuelven los problemas de crecimiento y del orden social.

Si bien, siguiendo a Isuani⁶⁰, las causas que motivaron los orígenes de sendas instituciones, son diferentes, la acción del Estado de Bienestar en la época Keynesiana, traducida en la combinación y articulación de sus respectivos dispositivos, propició no sólo la ocasión precisa para el surgimiento y predominio de determinada correlación de fuerzas de los diferentes actores sociales, políticos y económicos, sino también la dotación de los canales organizacionales apropiados para que sus demandas llegaran a las instancias de decisión.

El Estado Keynesiano operaba en la distribución primaria del ingreso, es decir, directamente sobre el proceso de acumulación del capital y de la producción. Sus dispositivos tendían a regularizar el ciclo económico para asegurar a los patrones el máximo de producción y de ganancia y una rentabilidad sin sobresaltos. Su institución central era el pleno empleo.

El Estado de Bienestar tendió al mantenimiento del orden social actuando sobre la distribución secundaria del ingreso. Mediante transferencias monetarias directas o indirectas, provisión de bienes o prestación de servicios (entre ellos, el de educación), trataba de equilibrar una distribución inequitativa del mismo. Al suavizar las diferencias sociales ocasionadas por el mercado, el Estado prevenía los conflictos que podían aparecer debido al surgimiento de la “cuestión social” en un capitalismo creciente. Este mecanismo dotaba también de legitimidad a los sectores políticos que competían abiertamente ante la aparición del derecho al sufragio universal. Su institución básica fue el seguro social.

Según Giddens, los recursos de que disponen los individuos y las instituciones en un determinado momento histórico definen, a su vez, las estructuras de dominación

⁶⁰ Isuani, A. “Bismarck o Keynes: Quién es el culpable? Notas sobre la Crisis de Acumulación”, P. 9 a 25, en Isuani, E., Lo Vuolo, R., Tenti Fanfani, E., *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Miño y Dávila, Bs. As., 1991.

que caracterizan a un sistema social, en tanto son los medios para ejercer y reproducir las relaciones de autonomía y dependencia que caracterizan a la distribución de poder en el sistema. Desde esta visión, el Estado de Bienestar es una clase de arreglo institucional que pretende organizar las prácticas sociales otorgando a ciertas instituciones un conjunto de recursos, con el objetivo de constituir las en medios eficientes para controlar las relaciones de poder definidas a través del mercado⁶¹.

Sectores de diferentes colores políticos convergían, por diferentes convicciones, en el fortalecimiento del EB lo que nos lleva a pensar que las políticas de Estado, entre ellas las sociales, pueden satisfacer distintos objetivos y servir a diversos propósitos.⁶²

Si bien las instituciones del Estado de Bienestar no surgieron, según Isuani, por determinantes económicos sino básicamente políticos, desde nuestro punto de vista, la imbricación de los instrumentos del Estado Keynesiano y los del Estado de Bienestar, benefició siempre al mismo sector de la sociedad, sector en el que convergían el poder económico y el político o a las coaliciones formadas por ambos.

Las políticas públicas en el área social, enmarcadas en el espíritu del Estado de Bienestar, nacieron por decisión del propio Estado o, mejor dicho, de las fuerzas que lo ocupaban y en función de sus propias necesidades. Esas políticas no fueron producto de la presión de sectores sociales organizados. Del mismo modo, en el Estado Keynesiano, el Estado interviene en el ciclo económico o promueve el pleno empleo en tanto y en cuanto estos mecanismos sean funcionales a los intereses de los sectores que ocupan al Estado.

Sintetizando, tanto el Estado Keynesiano como el Estado de Bienestar coincidieron en dar respuesta a una de las tres funciones que el Estado cumple en la

⁶¹ Barbeito, A. y Lo Vuolo R. *La modernización excluyente*. P. 7. UNICEF. CIEPP. LOSADA, Bs. As., 1992.

⁶² Isuani, Aldo. *Los orígenes conflictivos de la seguridad social en Argentina*. P.14. Centro Editor de América Latina, Bs. As.,1986.

sociedad cual es la de crear las condiciones para el proceso de acumulación, pero además, que este proceso de acumulación tuviera una orientación y no otra.

En los setenta, el keynesianismo comenzó a sufrir una gran crisis que no es de consumo sino de acumulación que el neoliberalismo de los '80 intenta corregir.

- El keynesianismo en Argentina.

El keynesianismo en Argentina fue llevado adelante principalmente, aunque no exclusivamente, por Perón. A través de: nacionalización y estatización de empresas, creación de nuevas empresas estatales, instalación de nuevos y más amplios marcos regulatorios, sostenimiento y contribución a políticas públicas de pleno empleo, como el crecimiento de la burocracia estatal, creación de infraestructura pública a partir de recursos impositivos para proveer servicios gratuitos.

Ya en los '50 este modelo mostró sus limitaciones y especialmente a partir de la crisis del petróleo de 1973. En ese momento se produce el quiebre de un proceso de desarrollo sostenido que venía dándose en los diversos países, que mostró la existencia de desequilibrios en el tipo de crecimiento y una desigual distribución de sus beneficios entre los distintos grupos sociales. Comenzaba a verse una crisis en el modelo de desarrollo, en el modelo de acumulación.

El golpe militar del '76 intenta acabar con la participación del Estado en la economía aunque fue, según Isuani, el gobierno más estatista de la historia argentina. Recién con la crisis de los '80 comienza el desmantelamiento del Estado keynesiano.

En la llamada década perdida, gran parte de los países de América Latina, entre ellos Argentina, sufrieron una aguda contracción económica, disminución de los ingresos provenientes de las actividades productivas y aún una mayor inequidad en la distribución de la riqueza. La apertura de la economía y la lógica de la competencia interna y externa impuesta por el mercado, obligó a los empresarios a reducir costos y a despedir mano de obra. Algunas empresas cambian su cultura empresarial en pos

de la eficiencia y el buen gerenciamiento. Es así como, en conjunto, y dejando en el camino a las que no lograron adaptarse a la nueva lógica, las empresas y el país logran un aumento de la productividad generándose, paradójicamente, desempleo, baja en los salarios, regresividad en la distribución del ingreso y la exclusión de gran parte de la sociedad de los beneficios del gasto social.

Se impulsó una serie de programas de estabilización y ajuste inspirados en el enfoque al que se denominó, como ya dijimos, "Consenso de Washington" y que predominó en esta década, en este sector del mundo. Políticas vigentes hoy en los países de la región, están aún impregnadas de ese modo de interpretar la realidad.

Mediante mecanismos de privatización, desregulación y flexibilización se intentó revertir los considerados - por los sectores dominantes o hegemónicos - "desajustes" introducidos por el keynesianismo. La privatización redujo la presencia estatal en la producción de bienes y servicios y la capacidad de generar o mantener puestos de trabajo en el sector público; la desregulación limitó la capacidad estatal para intervenir en la economía y la flexibilidad laboral atacó el poder de los sindicatos y la rigidez del keynesianismo para los desplazamientos al interior y hacia el exterior del mercado laboral.

Por otro lado, las elites económicas han adoptado un nuevo paradigma tecnológico productivo en el cual el trabajo ya no es uno de los "factores llave".

La única manera de que los empresarios pudieran continuar con la acumulación de capital fue generando un nuevo paradigma tecnológico-productivo⁶³. De ese modo, los factores llave de hoy son: el complejo electrónico, la biotecnología y los nuevos materiales. El trabajo del hombre deja de ser un insumo indispensable. Este ha dejado de tener las dos características básicas para ser considerado como tal: costo decreciente y oferta ilimitada. Lo primero, debido a la fortaleza que habían adquirido los trabajadores organizados en la defensa del valor de su salario y sus

⁶³ Azpiazu, D., Basualdo, E., Nochteff, H.. *La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en la Argentina*. Legasa, Bs. As.,1988.

condiciones de trabajo. Lo segundo, debido a la inexistencia de trabajadores entrenados para los requerimientos de las nuevas metodologías organizacionales y de producción.

Si bien existe toda una discusión acerca de la existencia o no del Estado de Bienestar en América Latina, discusión que alcanza a la realidad de la Argentina, podemos decir que en ésta existió un Estado que promovió con fuerza la igualdad entre los habitantes y el goce de los derechos esenciales. En los 90' este Estado fue modificado al mismo tiempo que el mercado de trabajo, quedando reducido el alcance de sus instituciones de seguro social a los que efectivamente quedan incorporados al sector moderno de la economía al mismo tiempo que crecieron las políticas asistenciales focalizadas para los más pobres.

A esa altura de los '90 no podía decirse que las medidas surgidas del Consenso de Washington hayan tenido consecuencias que hayan solucionado los desequilibrios observados en épocas anteriores, principalmente en las áreas de la economía y del trabajo. Muy por el contrario, la asincronía existente entre el nivel de desarrollo de los distintos países de América Latina y al interior de las sociedades de los mismos ha aumentado, empeorándose las condiciones de vida de las comunidades en general, acrecentándose los porcentajes de marginación y exclusión aunque se ha notado un aumento de la producción y la productividad, mayor estabilidad de precios e ingreso de capitales.

La pobreza, cuya evolución comenzó a marcar, a partir de los setenta, una ruptura de la movilidad social ascendente que de algún modo existía en la Argentina, se ha agudizado haciéndose visible y constituyéndose en un rasgo distintivo de la nueva estructura social, ahora dualizada.

Hoy en Argentina, en la esfera productiva, se ha consolidado un perfil de especialización muy concentrado en ciertos sectores- petróleo, minería, agro - donde la intensidad del uso del trabajo es bajísima. La desarticulación de la industria provocada por la apertura externa ha tornado a ese sector en un permanente expulsor

de mano de obra. Estas fuertes tendencias no pudieron ser compensadas por la demanda de empleo originada en el sector de los servicios.

Paradójicamente, lo preocupante de la situación, es que la responsabilidad de semejante desocupación no se le achaca al modelo de acumulación vigente sino a los propios trabajadores, a la rigidez de las normas laborales, a la inflexibilidad del costo salarial y la inempleabilidad lógica de la mano de obra descalificada. Desde esta posición, los buscadores de empleo carecerían de los niveles de conocimientos exigidos lo que aparecería constatado por la baja calificación de los desempleados. Sin embargo, los altamente calificados también tienen dificultades para conseguir empleo y hay muchos de ellos desempleados o con empleos que exigen conocimientos muy inferiores a los poseídos por ellos. Lo que ocurre es que, en períodos de desempleo generalizado, los trabajadores calificados compiten por las pocas plazas existentes y desplazan el peso del desempleo hacia los trabajadores menos calificados. Según el INDEC, entre 1991 y 1997 aumentó significativamente el porcentaje de sobreeducación, es decir, del número de personas que posee un nivel educativo muy superior al requerido por la ocupación en la que se desenvuelven⁶⁴.

Al analizar los problemas del mundo del trabajo y del empleo, es esencial detenerse en las características de la política económica vigente. Si bien el desempleo es un problema en el mundo, en América Latina y en Argentina éste alcanza niveles dramáticos por las características estructurales de los países. En Francia se legisló para el año 2000 una jornada de trabajo de 35 horas semanales. En Argentina, aseguran los economistas, bastaría con volver a las ocho horas diarias para bajar el desempleo y mejorar la distribución del ingreso.

En este marco comprendemos a la situación en la que se encuentran hoy los sindicatos en general, entre ellos el de los docentes, situación que al mismo tiempo da sentido y organiza las múltiples estrategias de algunas de estas organizaciones en este período.

⁶⁴ Marco Del Pont, Mercedes. "Más educación no asegura que mejore el empleo". Clarín, 1998.

La lucha del capital contra estas organizaciones es feroz porque mayor será su rentabilidad si es menor el poder de negociación de los asalariados y si logra que nada puedan hacer ante el valor desigual del trabajo. Este poder era enorme en el pleno empleo, sobretodo en países con sistemas de protección social y laboral.

Según el Estudio Económico 97-98 de América Latina realizado por la CEPAL el crecimiento latinoamericano que fue del 5,3% en 1997, rondaría el 3% en 1998 y podría descender aún más.

Sobre los 9 millones de trabajadores que en 1997 tenía la Argentina, había 3.343.000 que trabajaban en negro y que ganaban, en promedio, 380 pesos al mes. Esto quiere decir que el 37% de los argentinos estaba ya, en ese momento, al margen de la seguridad social. Si bien los empleados con menor instrucción y calificación son los que soportaban el mayor peso del trabajo no registrado, con el 57,2%, también era elevado- 28,8%- entre los que tenían escuela secundaria, y el 19,2% entre los que habían completado la Universidad⁶⁵.

El 55% de los trabajadores ganaba menos de 700\$ mientras la productividad global del país, entendida como la relación entre los bienes producidos y el costo de la mano de obra necesaria para elaborarlos, subió un 50%⁶⁶.

El 2 de septiembre de 1998 fue sancionada en la Argentina la nueva Ley Laboral. De esta forma están funcionando en el país dos regímenes laborales distintos: el régimen anterior regula a los trabajadores que ingresaron a trabajar antes de la promulgación de la ley. La nueva ley, por tanto, tiene vigencia para aquellos que se ocupen desde su promulgación en adelante y para los que cambien de empleo.

De cualquier modo, la flexibilización laboral era aplicada de hecho antes de la sanción de la norma específica, alcanzando al 64% de los trabajadores según datos de la Sociedad de Estudios Laborales. La mayoría de los afectados serían empleados de empresas privadas que no se rigen por convenios colectivos.

⁶⁵ Clarín, septiembre de 1998, del Ministerio de Trabajo, con datos de la Encuesta permanente de Hogares del INDEC.

⁶⁶ INDEC. Anuario 1998.

Sin embargo, la situación del sindicato de los trabajadores de la educación, motivo de nuestro análisis, merece una atención singular. Sus afiliados sufren una doble regulación: por la característica especialísima de la tarea que realizan y como trabajadores. Su tarea, la de educar, es esencialmente importante para la política neoliberal ya que ésta se propone la construcción de un nuevo sujeto, dueño de una ciudadanía restringida y mundial al mismo tiempo, poseedor de "competencias" que dotarán al país de la capacidad de competir internacionalmente, pero limitado en el goce de bienes y derechos propios de otras esferas como la política y la social.

La incidencia en los contenidos de la formación de los educadores y en su capacitación es, por tanto, nodal para el logro de su control ideológico y para la construcción de una nueva cultura que exacerbe la competencia, el individualismo y venere al mercado. El accionar de los docentes es estratégico porque como dice Tenti Fanfani, los libros, el material didáctico, las tecnologías educativas, sólo son eficientes si pasan por la mediación de los docentes⁶⁷. Con tal objetivo, se interviene en el pensamiento de los docentes y se los ayuda en la construcción de un "profesionalismo neutro", que les permita la utilización de estrategias y métodos sin analizar los por qué y los para qué de tal utilización.

Al mismo tiempo, como todos los trabajadores, sufren la racionalización, la regulación y la flexibilización de su trabajo como medio de reducir los costos de las áreas sociales y del Estado.

El Banco Mundial, que indicaba a principio de los '90 los modos de reducir el costo público de la enseñanza de todos los niveles, decía que era necesario disminuir la partida global de las remuneraciones de los docentes, elevar el número de alumnos por clase y aumentar la ocupación del personal docente en régimen de turnos múltiples. Según el organismo no hay una relación entre los resultados de la enseñanza y los recursos invertidos en ella, no existe relación causal entre los niveles

⁶⁷ Tenti Fanfani, Emilio. "El maestro en la jaula de hierro" en *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. P. 89. Isuani, A. y Filmus, D., comp. UNICEF. FLACSO. Tesis Norma, Bs. As., 1998.

de remuneración de los docentes o la proporción docentes-alumnos y los resultados obtenidos, habida cuenta del entorno socio-económico de estos últimos⁶⁸. Si bien casi a fines de la década el BM ha modificado su posición con respecto a la remuneración de los docentes, esta afirmación se contradice con su exigencia de recortar los gastos en el área ya que en todos los presupuestos educativos de América Latina, este rubro, el de los salarios docentes, es el más abultado del mismo.

En cuanto a la formación de los docentes, si bien el organismo internacional antes nombrado, considera que hay que mejorarla porque la existente actualmente en los países en desarrollo es de mala calidad, se ha hecho muy poco en estos países para destinar parte de los préstamos del Banco al mejoramiento de la misma. Se ha preferido en lugar de ello contratar docentes que han recibido poca formación antes de ejercer la docencia o no han recibido ninguna y suplir esta carencia con una formación más que deficiente durante el servicio.

En Argentina , el mecanismo de designación de docentes prioriza a los más jóvenes de escasa formación en detrimento de los más experimentados, con títulos habilitantes, porque éstos resultan más onerosos a raíz de sus bonificaciones por antigüedad.

El primer gran golpe que sufre el sindicato docente es su tupacamarización debido a la transferencia de servicios educativos a las distintas jurisdicciones que lo fragmenta en tantos pedazos como jurisdicciones y realidades tiene el país. Los primeros instrumentos utilizados con el fin de modificar y regular sus condiciones laborales fueron la Ley Federal de Educación N° 24195 y sus réplicas legislativas de las distintas provincias, los diferentes decretos y cuerpos normativos que las regulan.

⁶⁸ “Incidencia del ajuste estructural en el empleo y la formación del personal docente”. Informe para el debate. OIT. Ginebra, 1996.

2.2- La Reforma del Estado.

- La "necesidad" de reformar los Estados. Estado e ideología.

Vivimos también, en el período histórico en el que centramos nuestra atención, la etapa más avanzada del capitalismo: la globalización de la economía y, a partir de ella, el surgimiento de un nuevo orden mundial.

Como producto de dinámicas de creciente trans e internacionalización de la producción y consumo de bienes, de monedas y de prácticas culturales, a las que el Estado tiene cada vez menor posibilidad de controlar, se dan procesos de racionalización, privatización y descentralización, que se orientan principalmente hacia la reducción de la esfera de influencia que hasta ahora había sido asignada al Estado y se traducen en una reforma del mismo.

El debate que surge entonces, sobre la nueva forma que debe adoptar ese Estado, sobre cuál debe ser su rol y si debe o no ocuparse de la educación, por ejemplo, constituye, según Casassus, uno de los pocos temas que tiene la capacidad de discriminar y enriquecer posturas ideológicas. Tanto cuando hablamos del tipo de Estado al que deberíamos llegar y al que le otorgamos determinadas funciones, como cuando defendemos al que existió, cualquiera haya sido, que también poseía ciertas funciones, estamos adoptando posturas ideológicas⁶⁹.

Merece ser tenida en cuenta en este punto, la aseveración de Joaquín Estefanía en el prólogo de la edición en español del libro "Derecha e Izquierda" de Norberto Bobbio, cuando dice que las ideologías no han llegado a su final, sino que, muy por el contrario, "su árbol está siempre reverdeciendo".⁷⁰

⁶⁹ Cassassus, Juan. "Debe el Estado ocuparse aún de la educación? Análisis desde las dimensiones de la regulación y la legitimación". Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Boletín N° 30. P. 51. Chile, 1993.

⁷⁰ Bobbio, N. *Derecha e Izquierda*. P. 13. Taurus, España, 1995.

Las diferentes ideologías, según Bobbio⁷¹, no son sólo pensamientos, porque indican programas contrapuestos respecto de muchos problemas cuya solución pertenece habitualmente a la acción política. Se trata no sólo de ideas sino también de intereses, valoraciones que se traducen en prácticas. Según Bobbio estos modos de resolver los problemas dan cuenta de lo progresivo o regresivo de un pensamiento, es decir, de la ideología que los sustenta.

Podemos distinguir claramente entre aquellos modos de actuar que dan mayor importancia a la conducta moral y a las iniciativas políticas que convierten a los hombres en iguales o a las formas de atenuar o reducir los factores de desigualdad y los que ni siquiera se plantean a la desigualdad como un dato eliminable. Dicho de otro modo, hay quienes no ignoran que los hombres son tan iguales como desiguales, pero a la hora de juzgarlos o de atribuirles deberes y derechos, dan mayor importancia a lo que los hace iguales que a lo que los hace desiguales, porque esto último tiene procedencia social y es por lo tanto eliminable. Hay otros, que en las mismas circunstancias, dan mayor importancia a lo que los hace desiguales porque esto es natural e ineliminable.

Siguiendo con nuestra línea de análisis, de acuerdo a la tesis de Bobbio, la que compartimos, la dirección que asuma la reforma de un determinado Estado Nacional, según la cual se fortalecerá la igualdad o se acentuará la desigualdad entre los hombres, mostrará la característica regresiva o progresiva del debate que la sustenta. Con mucha más razón quedará esto al descubierto, en las decisiones que se tomen con respecto a quién tendrá responsabilidades sobre el sistema educativo y si tal o cual delegación de responsabilidad asegurará o no una educación de igual calidad para todos los habitantes de un país.

⁷¹ Idem. P. 15 a 17.

- El dilema para los Estados de América Latina y para Argentina: El tipo de Estado a construir.

Este dilema se presenta, como ya dijimos, a raíz de la necesidad de que los Estados Nacionales se adecuen a la interestatalidad reclamada por la estructura económica y política mundial⁷².

En América Latina los Estados nacionales se encuentran altamente presionados y afectados por las políticas surgidas de los diversos organismos internacionales y, al mismo tiempo, por la necesidad y la urgencia de resolver los dilemas que le ocasiona la aceptación de su rol en este juego mundial y sus condiciones de participación en el mismo.

Esto se debe a que los estos Estados se han caracterizado por una dependencia externa desde siempre. Ante este imperativo, los países llevan adelante ajustes estructurales para reorganizar su estructura de producción y hacer frente a los cambios de la economía mundial. Este ajuste estructural tiene un significado en los países más desarrollados y otro, diametralmente opuesto, en los países con dificultades en sus procesos de industrialización y con alto nivel de endeudamiento.

Pero además de su dependencia, los países de América Latina poseen particularidades internas que hacen que el dilema predicho alcance una singular envergadura y llegan a esta instancia impulsados por los vaivenes de su propia historia política y económica.

Los Estados de América Latina precedieron a sus sociedades. En algunos países se constituyeron a partir de la crisis del 30 y en otros a partir de la Segunda Guerra Mundial, durante el proceso de sustitución de importaciones o de desarrollo hacia adentro⁷³. Este hecho no sólo marcó una forma de desarrollo económico, sino

⁷² Faletto, Enzo. "La función del Estado en América Latina". Revista Trimestral de la Fundación Foro Nacional por Colombia, N° 23, Pag. 5, 1994.

⁷³ Idem. P. 6.

también fórmulas parecidas de gestión de las políticas públicas en el área social y, como consecuencia de ello, una modalidad de formación de las sociedades latinoamericanas sobre todo a través de procesos de integración social y de mecanismos de ampliación de la ciudadanía, mediante la educación y de la creación de condiciones de vida menos discriminadoras por vía de la expansión de los sistemas de salud, vivienda, seguridad social y otros⁷⁴. En nuestro país estas estrategias de integración alcanzaron niveles notables de eficacia.

En Argentina hoy está en crisis la articulación de las dimensiones, política, social y económica en base a la cual el Estado funcionaba. Esta articulación se estructuraba sobre una alianza de distintos grupos sociales, con poder de distinta procedencia y diferentes intereses, pero embarcados en el mismo proyecto de desarrollo.

El funcionamiento del Estado dependía de la estabilidad de esta alianza político-social, de su capacidad para resolver los conflictos nacidos en su seno.

El crecimiento desordenado, irracional de estos Estados se debió, justamente, a la necesidad de dar respuesta inmediata a las presiones ejercidas por tal alianza, por la correlación de fuerzas que en ella se expresaba.

Los sectores empresariales exigían la posibilidad de acumulación acelerada y los sectores de trabajadores políticas distributivas de tal acumulación.

Los conflictos eran resueltos y la decisión de los Estados de saciar tal o cual demanda y hasta qué punto hacerlo, era tomada en la arena política. Con el tiempo se produjo la presencia de empresas multinacionales que modificaron la lógica con que se manejaban los intereses de la alianza y los trabajadores adquirieron, desafortunadamente para los objetivos de los grandes capitales, mayor fortaleza organizacional.

⁷⁴ Repetto, Fabián. "Ruptura o continuidad?. Las transformaciones de la Política Social en América Latina. Una mirada sobre Chile y México". Mimeo, Bs. As., 1996.

El desarrollo hacia adentro, por otro lado, ya no satisfacía las demandas de los grupos que el Estado tampoco atinaba a resolver. Se buscó entonces una modalidad de desarrollo que privilegiara la economía de mercado pero entonces, la función de integración social a través de políticas de salud, vivienda y educación, ya no debía ser realizada por el Estado sino por el mercado.

Se tendió a privatizar funciones del Estado, lo que comenzó a desestructurar los grados de cohesión social ya que se agudizó la concentración económica y los sectores menos favorecidos no podían ya acceder a mecanismos compensatorios. Este reordenamiento económico fue llevado a cabo además, con un aumento de la deuda externa, aumento del costo social y de la recesión lo que elevó el grado de exclusión social de la gente que dejó de estar vinculada entre sí a través del trabajo⁷⁵.

En Argentina, con el advenimiento de la democracia en 1983, en medio de un estado de movilización y entusiasmo participativo, se creyó en la posibilidad de revitalizar al Estado Social, pero las hiperinflaciones de fines de los '80 pusieron en evidencia el agotamiento del mismo y generaron condiciones para la implementación de políticas propias de un Estado pos-social⁷⁶. La necesidad de la modificación de esta situación, más la presión del contexto regional y mundial, hicieron inevitable que se planteara la reforma del Estado.

El problema de que se plantee una reforma del Estado en el marco de tamaña crisis fiscal y social, es que el debate puede caer, y tal vez haya razones para pensar en que ya ha ocurrido, en lo que Kliksberg⁷⁷ llama "reduccionismo metodológico", que ha centrado el rediseño del perfil del mismo a partir del énfasis puesto en el problema de su tamaño.

⁷⁵ Faletto, Enzo. "La función del Estado en América Latina". Op. cit. P. 9.

⁷⁶ Birgin, Dussel, Tiramonti de García Delgado, 1994, en "Programas y Proyectos en las Escuelas". P. 26. Contexto y Educación, San Pablo, 1994.

⁷⁷ Kliksberg, Bernardo. "Rediseñando el Estado en América Latina. Algunos temas estratégicos". Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe". Boletín 33, P. 4. Chile, 1994.

Al mismo tiempo, el hecho de que su reforma, en Argentina, tenga como ejes a valores como la eficacia y la eficiencia, nos dice qué paradigma está rigiendo tal modificación, además de qué fuerzas o sectores sociales y con qué intereses, ocupan al Estado; quién ha predominado en esa alianza que antes lo sustentaba⁷⁸. Por otro lado, ya no es en la arena política donde se resuelven los conflictos de intereses a los que el Estado debe responder, sino en la económica lo que nos permite ver también, qué característica tiene el debate que sustenta las decisiones tomadas y a tomar.

Saber cuáles son los ejes que orientan ese debate en Argentina y analizar qué fuerzas alientan el cambio de significado del Estado es importante por varias razones. En primer lugar, porque compartimos el pensamiento de Thomas Popkewitz⁷⁹ quien dice que toda reforma del mismo está indicando una reconfiguración del poder y una redefinición de las relaciones sociales. En segundo lugar, porque la dirección que asume la reforma de un determinado Estado Nacional, según la cual se fortalece la igualdad o se acentúa la desigualdad entre los hombres, muestra la característica regresiva o progresiva del debate que la sustenta. Con mucha más razón queda esto al descubierto, en las decisiones que se toman, por ejemplo, con respecto a cuál es su responsabilidad sobre el sistema educativo y si tal o cual delegación de su responsabilidad asegura o no una educación de igual calidad para todos los habitantes de un país, en un momento de la historia del mundo en el que, más que nunca, según algunos, la posesión del conocimiento implica la posesión del poder, pero además, es la condición indispensable para ser incluido en las nuevas sociedades.

Si bien, quizás, este nuevo Estado ya no puede ser más, ni el Todopoderoso, ni el mero subsidiario, este nuevo Estado, en un mundo como el de hoy, tendría la obligación, por ejemplo, de promover el desarrollo tecnológico y científico e impulsar la

⁷⁸Basualdo, E.: “La cúpula empresaria argentina en los 90”, en Revista Realidad Económica, N° 168, IADE, Bs.As., noviembre - diciembre 1999.

Basualdo, E.: *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*, edición conjunta FLACSO, UnQui e Idep, Bs.As., 2001.

Según Basualdo, Aspiazu y Khavisse (1986), existe una redefinición en la cúpula dominante a favor de los grandes grupos económicos y empresas transnacionales.

⁷⁹ Popkewitz, Thomas. *Sociología política de las reformas educativas*. Op. Cit. Pag. 15.

integración regional. Para lograrlo debería jugar el importante papel de ser el gran concertador de esfuerzos sociales conjuntos en diversos campos para hacer frente a la crisis.

Si esto es así, este nuevo rol del Estado no se soluciona con un achicamiento del mismo a través de la reducción del personal o de la disminución de las dependencias. Muy por el contrario, estas medidas tal vez le harán perder capacidad para mejorar el diseño de las políticas públicas, monitorearlas y evaluarlas.

- Los efectos en nuestro país a partir de 1989.

En 1989, el gobierno, a pesar de que la crisis no sólo obedecía al endeudamiento externo que condicionaba el gasto público y presionaba sobre el déficit fiscal, sino al agotamiento de un modelo de acumulación desigual de la riqueza, opta por estrategias conservadoras para su superación y sigue las sugerencias⁸⁰ de los organismos internacionales de crédito para resolverla. Esto es así, porque la posibilidad de acceder a líneas de financiamiento que permitieran recomponer, con fondos frescos, mínimamente la situación de crisis, dependía, de la aceptación de tales sugerencias.

Como uno de los problemas que se advierte es el poder logrado por los asalariados al interior del mercado de trabajo, expresado en el pleno empleo que impide el accionar disciplinador del desempleo y la recesión, el primer ataque es al pleno empleo, principal institución del EK. Luego se hace necesario tocar las instituciones del Estado de Bienestar que refuerzan su poder, como la legislación laboral que impide el despido. Pero más que la supresión del EB, se intenta la desvalorización de sus productos, por ejemplo, la reducción de la calidad de las

⁸⁰ Estas sugerencias para los países latinoamericanos surgen en The Washington Consensus.

prestaciones sanitarias o educativas⁸¹. En esta actitud se favorece a los que intentan el desmantelamiento del sistema social, de la cultura social y de todo aquello que tenga que ver con lo público mediante el debilitamiento del Estado como agente económico⁸².

Se reducen los gastos del Estado, mediante un ajuste estructural y se aplica un Plan de Convertibilidad que subordina a las políticas sociales al alcance de metas de disciplina fiscal.

Se privatizan las empresas del Estado, se reduce el personal administrativo del mismo, dependientes de organismos centralizados y descentralizados, a través de jubilaciones anticipadas y retiros voluntarios, se transfieren a las jurisdicciones provinciales los servicios de educación y de salud, se institucionaliza un sistema mixto de previsión social y se impulsa una ley de obras sociales que libera a los afiliados para contratar aquella integrante del sistema nacional de obras sociales que juzguen más conveniente.

Según las versiones oficiales, los servicios educativos y de salud transferidos a las provincias, podrían ser sostenidos por ellas a través de recursos genuinos que recaudarían a raíz de la aplicación de nuevos dispositivos fiscales.

Sin embargo, el alto grado de recesión económica que afectaba ya a las jurisdicciones provinciales, la reducción de los niveles de empleo, la caída de los salarios reales, redundaría en una disminución de la masa de recursos disponibles para atender a la provisión de estos servicios y agudizaría la diferente capacidad tributaria que estas jurisdicciones poseían, afectando los niveles de equidad con que esos servicios son prestados.

⁸¹Isuani, A. "Bismarck o Keynes: Quién es el culpable? Notas sobre la Crisis de Acumulación", P. 23, en Isuani, E., Lo Vuolo, R., Tenti Fanfani, E., *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Op. Cit..

⁸² Barbeito, A. y Lo Vuolo, R.. *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en la Argentina*. P. 19. UNICEF: CIEPP: Losada, Bs. As., 1992.

- *Las Privatizaciones.*

A los fines de este trabajo es relevante recalcar dos características que asumen las privatizaciones en Argentina,

Las elites económicas del país, organizadas en grupos y relacionadas con multinacionales, participan y ganan las licitaciones adjudicándose las empresas estatales de servicios. Esta opción blanda⁸³, es decir, sin correr riesgos, que coincide con la elegida por estas mismas elites en otros momentos importantes de la economía argentina, tiene dos consecuencias.

Por un lado, disminuyen notoriamente su actividad industrial y aumentan la expansión en el área de los servicios. Esto profundiza la terciarización de la economía, creando prácticamente los únicos puestos de trabajo (junto a los puestos administrativos en el aparato burocrático del Estado), que hoy existen para la mayoría de la población.

En segundo lugar, al acordarse en los pliegos licitatorios las tarifas a cobrar por los servicios, estas empresas no se ven impelidas a competir entre ellas y, en consecuencia, a innovar, para asegurarse las ganancias, porque igualmente obtienen su renta extraordinaria a través del control del mercado. De este modo, no generan demandas al sistema educativo de construcción de nuevos conocimientos científico-tecnológicos; no lo dinamizan.

La disminución de los puestos laborales en los organismos del Estado, más el desempleo resultante de la baja actividad industrial, a raíz de la abrupta apertura de los mercados, la reorganización de los procesos productivos (descentralización y externalización de partes de tales procesos), la concentración de la actividad en grandes empresas, ha agravado el índice de desocupación que, según algunos

⁸³ Aspiazu, Basualdo y Nochteff. *El desarrollo ausente*. Tesis Norma, Bs. As., 1995.

informes, venía dándose en el país desde la década del setenta⁸⁴. Según otros, la economía argentina mostró dificultades para absorber su mano de obra, ya desde el período de posguerra⁸⁵.

La angustia provocada por el desempleo, ha originado el escenario propicio para la aplicación de políticas de flexibilización laboral desde 1991, antes de que se sancionara una ley integral específica, pero autorizadas por la Ley de Emergencia Económica N° 23697.

- La situación de los mercados de trabajo en Argentina.

Es importante analizar someramente la situación del país en este tema, ya que el accionar de las políticas neoliberales se ve claramente en este campo.

- Antes del 75.

Según A. Marshall, quien analiza este tema desde los cincuenta y hasta los setenta, el problema del mercado de trabajo se manifiesta en la existencia de un alto nivel de desempleo abierto, y en un cierto volumen de subempleo no visible, como consecuencia de las migraciones hacia las grandes ciudades y del escaso crecimiento del empleo asalariado de las empresas modernas. Esto hizo que los sindicatos tuvieran una tarea defensiva tratando, fundamentalmente, de impedir la contracción de la capacidad de compra de las remuneraciones. Cuando se observan caídas en las remuneraciones, esto se debió, a políticas de ajuste y a la reducción del poder de negociación de los sindicatos.

⁸⁴ Tenti Fanfani, E., Isuani, A., La Serna, C., Carrizo, C.. *Problemas estructurales, gasto público y gestión de políticas sociales*. P. 10. Colección Política, Servicios y Trabajo Social. Lumen, Bs. As., 1996.

⁸⁵ Beccaria, L y López, N. comp.. *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. P. 18. UNICEF. Losada, Bs. As., 1997.

En su trabajo de 1983 Monza asegura que la Argentina sufre problemas de absorción de su mano de obra desde la posguerra. Al menos desde los 50, una importante porción de la mano de obra estaría subocupada. Argumenta esto, a través del crecimiento del sector terciario, de las actividades informales, como así también el tamaño del empleo en ciertas áreas del sector público.

En cuanto a la estructura salarial, las dispersiones entre las remuneraciones correspondientes a distintos sectores nunca fueron muy marcadas. Lo mismo ocurre en relación a las existentes entre las calificaciones. Esto último obedecería, y es un dato esencial para nuestro trabajo, a la temprana y extendida cobertura del sistema educativo. Según Llach y Gerchunoff, la Argentina se ha caracterizado por tener una oferta excedente de trabajo calificado y demanda excedente del no calificado.

A partir de los setenta, hay acuerdo entre los investigadores sobre este período, la economía entra en el estancamiento y la inestabilidad y se incrementan los niveles de subocupación, caen las remuneraciones y el mercado de trabajo comienza a tener rasgos de los países en desarrollo.

A partir del 76 se quiebra el régimen constitucional y el gobierno de facto cumple con su principal objetivo que era la modificación del régimen de acumulación buscando insertar a la economía argentina en el mercado mundial a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas. Las medidas dispuestas por tal gobierno, alteraron la distribución del ingreso a través de la reducción de salarios pero, los salarios de algunos trabajadores disminuyeron más que los de otros, con lo que se produjo un cambio también en la distribución de los ingresos de los asalariados.

En esta etapa se produjo un hecho que va a modificar en forma definitiva la economía: el acelerado crecimiento de la deuda externa, sin expansión paralela de la capacidad productiva.

- A partir de 1981.

Se devalúa la moneda lo que provoca inflación, se estatiza la deuda del sector privado llegando la deuda externa a niveles elevadísimos que condiciona la política del gobierno que asume en el 83. Este no logra consolidar la estabilidad ni bajar la inflación.

Durante los gobiernos militares se trató de impedir toda acción gremial lo cual produjo que no hubiera muchas expresiones de resistencia al deterioro salarial, ni al redimensionamiento de los planteles de los trabajadores, ni al rediseño de los procesos de trabajo. Esto permitió la mejora relativa de la productividad sin inversión empresarial.

En promedio, entre 1970 y 1990, los ingresos de los trabajadores se redujeron en un 27%.

Entre el 89 y el 90 se producen episodios hiperinflacionarios, que el gobierno que se instala en ese año no consigue modificar rápidamente. Recién en 1991 se pone en marcha un programa de estabilización que logra detener la inflación y hacer crecer la economía afianzando marcos regulatorios inaugurados en los setenta.

Se fija el tipo de cambio. Esta medida y la prohibición de emitir dinero sin el correspondiente respaldo de activos externos, es legalizada mediante la Ley de Convertibilidad.

La disminución de la inflación permite mejorar la recaudación tributaria fomentada por una política muy regresiva, la que fue reforzada por un aumento del IVA y se produjeron cambios en la administración tributaria para reducir la evasión.

La estabilidad permitió mejorar levemente el poder de compra de las remuneraciones y la difusión del crédito de consumo. El mercado inmobiliario se vio favorecido por un mayor acceso al crédito, lo que permitió la recuperación de la actividad de la construcción. Las inversiones de las empresas privatizadas fue otro de los factores que contribuyó a la expansión de la demanda interna.

Se produjo una fuerte entrada de capitales entre 1991 y 1994, derivada de la mayor confianza que generaban la estabilidad y la nueva orientación de la política económica.

La revaluación del peso, afectó negativamente la competitividad de la industria nacional. Se aumentan las importaciones mientras no se aumenta la capacidad exportadora.

La presión tributaria, la importación, la reducción de la protección arancelaria y el atraso cambiario y el acceso diferenciado al crédito, hicieron que muchas firmas no pudieran seguir produciendo. Las empresas tuvieron que realizar adecuaciones para reducir costos. Una de las maneras de reducir costos fue modificando o anulando ciertos marcos regulatorios.

Las empresas tienen dos formas de hacer frente a la nueva situación que se les impone conservando tasas adecuadas de beneficios: aumentando la productividad de los trabajadores o reduciendo el costo de cada trabajador.

En 1991 se sancionó una primera ley de flexibilización laboral. En 1995, después de una enorme resistencia, aún por parte de legisladores oficialistas, fueron aprobados más cambios a la legislación laboral.

El mercado de trabajo es fuertemente afectado por el proceso de reconversión de las empresas, tanto en el volumen de la demanda de fuerza de trabajo como en el tipo de relaciones laborales que en él se establecen y las destrezas y calificaciones requeridas para ocupar nuevos puestos o los pocos puestos existentes⁸⁶.

Las privatizaciones de las empresas del Estado y el cierre de empresas producen el escenario propicio para la introducción de modificaciones en los regímenes de contratación, de despido, de indemnización, de precariedad laboral, que no logran, de todas formas, solucionar las altas tasas de desempleo que se generaron y que hoy alcanzan niveles insospechados.

⁸⁶ Beccaria, L. y López, N. Sin Trabajo. *Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. P. 35 y 36. Unicef. Losada, Bs. As., 1996.

Las razones del desempleo en Argentina serían, según lo analizado, de índole estructural, es decir, producto de la aplicación de una determinada política económica cuyos únicos objetivos son la estabilidad y el aumento de la ganancia de los agentes económicos más poderosos.

- Consecuencias de la aplicación de la política de ajuste.

- Situación fiscal

La fuerte presión impositiva afecta, principalmente, a los grupos más desposeídos y a la clase media que gastan en productos de consumo la mayor parte del salario.

Cada vez que los argentinos realizan una compra, pagan un 30% de impuestos.

Diez días de los trabajados por mes, se destinarían a este pago.

Un obrero con un salario promedio de 600 pesos tributa al fisco, por mes, en forma indirecta, 200 pesos; un empleado, que percibe, en el mejor de los casos un sueldo de 1500 pesos, tributa 450 pesos.⁸⁷

- Bienestar de la población.(damos como ejemplo un análisis del área metropolitana)

El estrato de la población compuesto por familias con un jefe de hogar con la escuela primaria incompleta, soporta una tasa de desocupación del 24%, teniendo en cuenta la totalidad de la población económicamente activa, un 70% de cuentapropistas marginales y un 44% de trabajadores en negro.

⁸⁷ Clarín, 18 de mayo de 1998.

De la totalidad de la población, la población con necesidades básicas insatisfechas representa un 44%, mientras la que está por debajo de la línea de pobreza (aquella cuyos ingresos no alcanzan para una canasta básica de bienes y servicios) representa el 50%. De esta última el 15% es indigente, es decir, que sus ingresos ni siquiera cubren los gastos de alimentación.

El estrato con jefes de hogares con primaria completa es particularmente importante como para darnos cuenta de la situación del conjunto, ya que contiene el 50% de hogares y el 52% de la población. En este grupo, el desempleo es del 22%, el cuentapropismo es del 60% y el trabajo en negro es del 33%.

El volumen de población con NBI es del 25% y el volumen de pobres por ingreso es del 37%. Esto significa que hay muchos hogares que tienen una vivienda decorosa pero carece de ingresos suficientes para asegurar una subsistencia mínima. Esto definiría a los nuevos pobres emergentes del ajuste del mercado laboral.

2.3 – El neoliberalismo en Educación.

- La política educativa: sus diferencias con las políticas sociales.

Si bien la política educativa es una política social, ésta posee un singular valor político y económico para los diferentes gobiernos. A través de la política educativa y de las instituciones educativas, cada gobierno, en cada instancia histórica, trata de construir el tipo de ciudadano necesario para llevar adelante un determinado proyecto de sociedad y de país que le asegure un específico lugar en el mundo.

El Banco Mundial también reconoce el sentido político de la política educativa cuando dice: “La educación tiene un alto contenido político porque afecta a la mayoría de los ciudadanos y a todos los niveles del gobierno, es casi siempre el componente

más grande del gasto público y recibe subsidios estatales que tienden a favorecer a la elite. Los sistemas prevalecientes de gastos y administración suelen proteger los intereses de los sindicatos de maestros, los estudiantes universitarios, la elite y el gobierno central en desmedro de los padres, las comunidades y los pobres”⁸⁸.

Entender el rasgo profundamente político de la política educativa es esencial para poder comprender dos cosas. En primer lugar, que una crisis del sistema educativo tiene que ver con una crisis de la economía y de la política y con la disconformidad de ciertos sectores sociales y políticos respecto de las funciones que cumple ese sistema educativo. En segundo lugar, la fogosidad de las luchas que se producen fuera del Estado o en su interior, con la intención de incidir sobre la orientación de la política educativa en cada etapa histórica.

El contexto internacional y las políticas que predominan en ese ámbito, tiñen siempre, inexorablemente, a las políticas públicas diseñadas por los Estados Nacionales, sean estos centralizados o descentralizados.

A la vez, cuando ese Estado Nacional, comienza a delinear su propia política, en cualquier área, distintos sectores que pugnan por darle “su” contenido a esa determinada política, se ponen en movimiento.

Con respecto a ese momento en el proceso de construcción de la política educativa, una brillante descripción de esas interacciones, del accionar de los agentes o actores de los diferentes sectores que luchan por hegemonizar el discurso pedagógico en el que se asentará una determinada política educativa, fue realizada por Basil Bernstein en su obra sobre la construcción de ese discurso⁸⁹.

En ella se ve claramente la multiplicidad de elementos y reglas que intervienen en su composición. Su análisis nos permite desentrañar el mecanismo a través del cual la clase dominante puede imponerse en el plano económico y reproducirse en el

⁸⁸ Banco Mundial en Torres, María Rosa. *Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas*. IIPE, UNESCO. Buenos Aires, 1999.

⁸⁹ Bernstein, Basil. “ Sobre el discurso pedagógico” en *La construcción del discurso pedagógico*. Segunda Parte, p. 136. Morata, Madrid, 1994.

campo cultural o distinguir las agencias, agentes y relaciones a través de las cuales el poder, el saber y el discurso se ponen en juego como dispositivos reguladores o de control. La incidencia de la política internacional y la presencia de estos elementos constitutivos del discurso pedagógico, explicarían la similitud entre prácticas y discursos pedagógicos que se producen en países del mundo con regímenes políticos diferentes o con gobiernos ejercidos por partidos políticos que, aparentemente, difieren en su ideología.

La extendida red de instituciones a través de las cuales se difunde la política educativa, constituye, para algunos, el instrumento pertinente para el logro de las transformaciones sociales. Para otros, es en cambio, el paradigma de los mecanismos de la reproducción de un orden social diseñado por grupos, sectores o clases sociales dominantes que ocupan al Estado o que constituyen una coalición con las fuerzas que detentan a ese Estado.

Los estudios realizados para describir el funcionamiento y para desentrañar el objetivo real de los sistemas de educación formal, tuvieron dos orientaciones. La primera tendió a demostrar que el sistema educativo distribuye la educación necesaria para determinadas transformaciones y que lo hace del modo adecuado para promover el crecimiento económico y la movilidad social (Halsey, Floud y Anderson, 1968). La otra, descubrió que esos mismos sistemas de educación formal contribuyen a la reproducción social, transmitiendo ideologías con ese propósito (Bourdieu y Passeron, 1977) o distribuyendo conocimientos diferencialmente (Baudelot y Establet, 1975)⁹⁰.

Los sistemas educativos contribuyen a la transformación o a la reproducción de la sociedad a través de tres funciones: 1) distribuyendo habilidades instrumentales, conocimientos científicos y pautas de socialización necesarias para la participación, 2) estamentalizando a la población y 3) legitimando la estamentalización a través de la distribución y creación de ideologías. La acentuación de una u otra función depende

⁹⁰ Braslavsky, C. *La discriminación educativa en Argentina*. P. 10. Miño y Dávila. Flacso. Bs. As., 1994.

del contexto socio-histórico. Por eso, como decía Durkheim⁹¹, los hechos educativos no pueden ser entendidos, en tanto hechos sociales, sin analizar el medio en el que surgen y las causas y necesidades a las que responden.

En la mayoría de los países fue muy clara la función política cumplida por el sistema educativo en la conformación de la ciudadanía y de la unidad nacional pero en Argentina esto fue particularmente notorio. Algunos estudiosos piensan, por ejemplo que, por medio del sistema educativo los intelectuales de la generación de 1837, los dirigentes y el Estado, difundieron e impusieron una historia nacional para promover esa unidad ante las diferencias generadas por las guerras civiles y la inmigración⁹².

Pero, lo más interesante de este análisis es ver cómo llega el sistema educativo a cumplir con cualquiera de estas funciones. Lo hace a través de sus instituciones y sus docentes quienes, mediante sus prácticas y discursos, construyen determinados tipos de sujetos. Estas prácticas o discursos pueden ayudar a desarrollar en los alumnos destrezas para su desempeño en el campo de la producción o para su participación en el campo simbólico⁹³. Por eso, tanto las instituciones educativas como sus docentes son sometidos a regulaciones que intentan incidir en su quehacer y orientarlo al logro de los objetivos fijados.

El Estado supervisa y certifica de forma directa la escolarización a través de la organización social y epistemológica de las escuelas, las que, finalmente, producen la disciplina moral, cultural y social de la población. La pedagogía constituye una forma de regulación social que vincula al ciudadano con el Estado⁹⁴.

Siempre, una reforma del Estado es acompañada por una reforma en la educación porque se produce un cambio en la relación saber-poder que a la vez vincula a los individuos con los problemas de gobierno y una re-calificación o re-

⁹¹ Durkheim, Emile. *Historia de la Educación y de las doctrinas pedagógicas*. Madrid, La Piqueta, 1982.

⁹² Romero, Luis A. "Un origen preciso". Clarín, Bs. As., 1998.

⁹³ Bernstein, Basil. *La construcción del discurso pedagógico*. P.151. Op. cit..

⁹⁴ Popkewitz, Thomas. *Sociología política de las reformas educativas*. P. 54. Op. cit.

descalificación de ciertas formas de razonar que hagan prevalecer o no ciertas formas de verdad⁹⁵.

Bernstein muestra, por ejemplo, como en la época medieval, en el precapitalismo, no había relación entre educación y producción o entre educación y división social del trabajo porque la transmisión de esas prácticas se realizaba en las familias o en los gremios. Había en cambio una fuerte relación entre la educación y el campo simbólico que se debía a la íntima relación entre la iglesia y la educación.

En el siglo XX, especialmente en la segunda mitad, los vínculos entre educación y producción son poderosos por la importancia que adquieren las nuevas técnicas de gestión y producción: electrónica, bioingeniería, la informática, etc.

La relación entre producción y educación se ve reforzada, según Bernstein, por la ideología de la movilidad social y por la oferta de igualdad de oportunidades mediante la educación

En las últimas décadas del siglo, con el incremento del desempleo, la revolución en las comunicaciones y la competencia internacional, la relación entre educación y producción es considerada fundamental, a tal punto, que el fracaso en el desarrollo de la economía se atribuye a la ineficacia del sistema educativo. Se estrechan entonces los vínculos entre el curriculum escolar y el campo de la economía.

Los agentes procedentes del campo productivo, tienen funciones directivas fundamentales en el área de la educación entonces hoy, como dice Bourdieu, el sistema de enseñanza desempeña un rol determinante tanto en la producción de bienes y servicios como en la producción de los productores⁹⁶. Según Bernstein, el cambio se ha producido en la ideología y en la regulación del Estado.

Como la regulación de las instituciones educativas y de sus docentes, es definida por la implementación de una política pública que es el producto de la

⁹⁵ Idem. P. 15.

⁹⁶ Bourdieu, P. "Neoliberalismo: la lucha de todos contra todos". Clarín, 1998.

formulación, confrontación y articulación de propuestas de los distintos sectores sociales en la escena política y en presencia de un Estado democrático, consideramos importante en este trabajo, analizar, dentro de la descripción del escenario general de la Argentina de los 90', qué está ocurriendo en las instituciones educativas y con sus docentes, lo que seguramente pondrá al descubierto a un tipo determinado de Estado y a quienes lo constituyen. Por otro lado, este camino nos permitirá visualizar a la organización de los docentes en sus relaciones con el Estado y sus estrategias para enfrentar los nuevos mecanismos de regulación a los que serán sometidos sus afiliados.

- Expresión de la nueva política en el área de la Educación.

Cuando al amparo de los modelos keynesianos de la posguerra, se ponía el acento en la creación, por parte del Estado, de una demanda efectiva que generara crecimiento y desarrollo de la economía, ese Estado realizaba fuertes inversiones públicas.

En ese entonces, la educación tenía un rol fundamental como inversión, ya que contribuía a sostener las necesidades del modelo.

No había preocupación sobre el cómo se debía producir educación sino sobre las demandas que el sistema debía satisfacer, por lo tanto su oferta era infinita.

El sistema educativo se expandió enormemente por decisión de un Estado que, a través de sus políticas públicas, hacía coincidir su propia decisión con la vocación casi obsesiva de la sociedad por recibir más educación. Pero la escasa inversión en el área a partir de los 70', le hizo perder calidad en la prestación.

La crisis fiscal de los Estados y la debacle de los modelos keynesianos representan el fin de las teorías del crecimiento, de los espacios de las teorías del desarrollo, para dar lugar a las posiciones en las que domina la preocupación por la eficiencia productiva, la restricción monetaria y el libre mercado. De ahí la

trascendencia de los problemas de gestión y que el nudo problemático haya sido, a partir de los 90', producir educación de un modo eficiente, considerando que la escasez impide hablar de una oferta infinita.

En ese marco, aparece el discurso que asimila el modo de brindar los servicios públicos con la producción de cualquier bien de la economía buscándose, además, la eficiencia en las actividades estatales. El logro de esta eficiencia trae aparejadas algunas consecuencias, como por ejemplo que una producción eficiente se logra en un mercado competitivo y además ésta es de por sí, inequitativa.

La apelación por parte de los sectores dominantes a la eficiencia del Estado, se unió a los reclamos de la gente, de los usuarios de sus servicios, que relacionaron su crisis con su excesiva centralización. La noción de eficiencia comenzó a contactarse con las de desregulación, mercado y competencia. Para llegar a ello el Estado abandonó su tarea regulatoria y como consecuencia, la búsqueda de la equidad.

Medidas que eran factibles de tomar en empresas privadas, el Estado sólo pudo tomarlas con un gran costo social porque, la utilización intensiva de la mano de obra para aprovechar rendimientos crecientes a escala es, en educación por ejemplo, la máxima cantidad de alumnos posible por docente⁹⁷ medida que, desde el punto de vista de la pedagogía que realmente busca que los alumnos aprendan, es inaceptable. En este contexto, la aplicación del concepto "costo de oportunidad" obliga a pensar también en qué nivel del sistema educativo conviene más invertir para obtener mayores beneficios.

La década del '80 fue un período de marcado retroceso respecto de la calidad educativa debido a la drástica disminución de los recursos destinados al sistema. Según Daniel Filmus⁹⁸ en el quinquenio 80-85 en Latinoamérica y el Caribe, el gasto educativo per cápita disminuyó, según PREAL, el 25%. Esta crisis fue agudizada por la

⁹⁷ Narodowski, Patricio. La producción de educación en la Argentina de los 90'. *Algunas características y problemas económicos del sistema educativo*. Propuesta Educativa N° 10. P. 65. FLACSO, Bs. As., 1994.

⁹⁸ Filmus Daniel. "La descentralización educativa en el centro del debate" en *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. P. 53. UNICEF. FLACSO. Tesis Norma, Bs. As., 1998.

aplicación de sucesivas políticas públicas destinadas al sector que no pudieron responder a las demandas que los distintos sectores de la sociedad hacían al sistema educativo.

En la década de los '90, etapa de profundas transformaciones económicas, la educación aparece como nunca en las agendas políticas de los Estados. Su inclusión en las mismas, no es producto de las demandas ejercidas por las sociedades respectivas, sino que es fruto de la decisión de los actores que hoy ocupan esos Estados.

Las transformaciones propuestas en este área, se basan en un discurso pedagógico elaborado a lo largo del tiempo, que no es sólo el discurso de las escuelas o de los maestros, sino una conjunción de discursos provenientes de distintos rincones de la sociedad, construido mediante la recontextualización de otros, que fueron despojados de la base social que les dio vida.

En un momento en que la posmodernidad obliga a la revisión de conceptos ya que pregona el fin de la certezas eternas, palabras y frases tales como, participación, autogestión, cogestión, descentralización de decisiones, inundan este discurso, pero son redefinidas y su significado es diferente al otorgado a ellas por los sectores progresistas en décadas anteriores. Este es un discurso fundamentado en un "sentido común" elaborado por las acciones de poderosas agencias que, en palabras de Basil Bernstein, pertenecerían al orden del control productivo, es decir a aquellos que tienen la posibilidad y capacidad de decidir si aportan o no el dinero para que éste sea invertido en educación.⁹⁹

En este contexto, también son de uso común conceptos como "capital humano", "evaluación de la tasa de retorno", "producción de bienes con valor agregado", y la teoría de la "correspondencia" o de "funcionalidad" entre educación, economía y sistema productivo, toma nueva vigencia. Si bien es verdad – hasta cierto punto – que una mayor cualificación puede redundar en mejores salarios, la

⁹⁹ Bernstein, Basil.. *La Construcción del discurso pedagógico*. P. 140. Op. cit..

contribución fundamental de estos conceptos aplicados a la educación está dirigida a la acumulación del capital¹⁰⁰.

Se inician transformaciones en toda América Latina y en Argentina. Las mismas coinciden con las sugerencias de los organismos financieros internacionales: descentralización educativa, dispositivos nacionales de evaluación de calidad, elaboración de un currículum central, profesionalización y autonomía de los docentes, modificación de metodologías y contenidos de su formación, priorización de la educación básica, extensión de la escolaridad obligatoria, desarrollo de políticas focalizadas, participación de las comunidades en la gestión de las instituciones educativas.

La transferencia de los servicios educativos de la nación a las distintas jurisdicciones provinciales, fue uno de los mecanismos sugeridos por los organismos internacionales para superar la crisis que el sistema sufría y constituye la instrumentación de la reforma del Estado en el área, tendiente a disminuir los gastos ineficientes de ese Estado. Significa, en realidad, el abandono por parte del Estado nacional de su obligación de ser el principal garante de un sistema educativo de calidad para todos sus habitantes al no concebirse simultáneamente estrategias para fortalecer la capacidad participativa de las diferentes comunidades y evitar así la fragmentación y segmentación del sistema al ponerse en funcionamiento capacidades distintas fuertemente marcadas por la desigualdad de desarrollo.

En Argentina, la medida de descentralizar al sistema educativo mediante transferencias, la que muestra una continuidad entre la política educativa implementada por las dictaduras y el gobierno del Dr. Menem, tuvo consecuencias negativas en lo económico, ya que las jurisdicciones tienen capacidades financieras distintas para hacerse cargo del problema, y en lo político, a raíz de la cultura centralizadora que impregnaba al sistema educativo y que ayudó, en los comienzos

¹⁰⁰ Finkel, S. "Crisis de acumulación y respuesta educativa de la "nueva derecha"". Revista de Educación N° 283. Madrid, mayo-agosto de 1987.

del Estado, a construir una ciudadanía integrada y homogénea a pesar de las múltiples vertientes de inmigrantes.

La no previsión de recursos específicos para sostener los servicios educativos a recibir por las diferentes jurisdicciones provinciales, los que debían provenir del aumento general de fondos coparticipables, ha generado un desfinanciamiento generalizado del sistema educativo.

La concepción de estas transferencias, economicista y tecnocrática, determinada por el momento histórico en el que se produjeron y la correlación de fuerzas dada entre los diferentes actores que ayudan a la construcción de la política pública del área, marcó definitivamente sus características.

Obligadas a aceptar a las escuelas nacionales en determinado tiempo y forma, las provincias y la entonces Municipalidad de Buenos Aires, no pudieron organizarse. A decir verdad, tampoco tenían la capacidad real para hacerlo y evitar así que la medida no tuviera un impacto desestructurante en el sistema, desde lo técnico-profesional, lo pedagógico o lo administrativo. Este impacto fue mayor en las provincias más desposeídas.

La racionalidad eficientista que rige el proyecto educativo general quedó demostrada por las autoridades al desestimar todo proyecto institucional realizado por las escuelas que no se adecuara a los criterios fijados a pesar de que en la realización de dicho proyecto, en la mayoría de los casos, directores y docentes habían tratado de impedir las consecuencias negativas de una descentralización realizada en tales circunstancias, de hacer cierta la participación de los diversos sectores de la comunidad en las tomas de decisión de las instituciones, de practicar la autonomía declamada desde los documentos oficiales y que además, no preveían la provisión de más recursos económicos por parte de los gobiernos provinciales para su concreción.

Si las autoridades educativas no tuvieron en cuenta proyectos que fomentaban la participación comunitaria sin exigir más recursos económicos, queda claro que estos dos elementos no constituyen objetivos de la transformación educativa implementada,

sino que el verdadero objetivo de la misma es generar diferentes tipos de instituciones, dotadas de recursos distintos que constituyan circuitos diversos que construyan ciudadanos también diferentes. De este modo, a través de instituciones pobremente dotadas se asegurará una formación deficiente para ciertos grupos sociales mientras que otras instituciones, generalmente con cierta ubicación geográfica y/o netamente privadas, que han enriquecido su propuesta educativa hasta enlazando su accionar a otras instituciones argentinas o extranjeras, atenderán a las elites.

Analizados estos datos, parece ingenuo el reclamo persistente desde algunos sectores, de que se asegure la real autonomía de las escuelas y la participación de las comunidades, sin pensar que la lógica de los sectores de poder que defienden los nuevos objetivos de nuestro sistema educativo descriptos más arriba, puede llegar a prevalecer en este contexto.

Relacionado con el tema de la autonomía de las escuelas se extendió también el discurso de la revalorización, la profesionalización, la autonomía y el protagonismo del docente sin tener en cuenta que, dada la complejidad de la problemática, los objetivos reales de la reforma y la distancia entre el docente cierto y el perfil/rol docente asignado en éstas, las políticas y medidas implementadas fueron débiles, insuficientes, incoherentes y contrarias, muchas veces, a los propósitos enunciados¹⁰¹.

El desarrollo de las estrategias antes enumeradas, que no han fortalecido la capacidad de las escuelas para responder a las múltiples demandas que soportan, más la aplicación de la nueva estructura del sistema, han aumentado los índices de deserción y de abandono de los alumnos. Los cambios en los contenidos curriculares de éstos y de la formación de los docentes, los mecanismos de capacitación docente, las reglamentaciones sobre la constitución de las plantas funcionales de las escuelas reduciendo cargos docentes y fusionando divisiones, secciones o cursos, no hacen más que hacer explícita la intencionalidad ya mencionada de construir circuitos

¹⁰¹ Torres, María Rosa. "Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas". IIPE, UNESCO. Buenos Aires, 1999.

diferenciados de educación al ayudar a que las desigualdades de desarrollo existentes entre jurisdicciones, los sectores sociales atendidos y sus sistemas educativos se agudicen. Por otro lado, la falta de inversión económica, en general, en cada una de las instancias fundamentales de la transformación, que está provocando la desarticulación definitiva del sistema educativo más desarrollado de América Latina, está indicando la presencia de una fuerte decisión de adecuar los resultados de este nuevo sistema a las necesidades actuales del país, que por lo visto nada tienen que ver con las anteriores y lo que es mucho más grave, con la “esperanza educativa”, es decir, con la fuerte decisión de la sociedad argentina de recibir educación.

Sin lugar a dudas, la encomendación dada al sistema educativo mediante esta transformación tiene, a diferencia de lo ocurrido en sus orígenes, más vinculación con la esfera de lo económico que con lo político, con la diferencia que se ha cambiado de un “centralismo no igualitario” a una “descentralización des-democratizante o des-politizante o socialmente injusta” ya que provoca y/o agudiza la desvinculación de los habitantes del goce de la ciudadanía al ser el instrumento de distribución desigual del conocimiento, cuya posesión es hoy el elemento determinante de la inclusión social. Se instala nuevamente, subrepticamente además, el privilegio de la herencia y la cuna ya que sólo la pertenencia a familias o grupos sociales determinados, quienes sí poseen el derecho inalienable de acceso a una educación de calidad, garantizaría a sus integrantes el goce seguro de este bien.

En este último punto, se vuelve a mostrar la existencia en Argentina de un Estado fuertemente excluyente en lo económico y en lo político¹⁰².

Esta adecuación intensa del sistema educativo argentino al sistema productivo y económico, la nueva regulación a la que son sometidas las instituciones y sus actores, el rol del Estado, de la comunidad, de las organizaciones intermedias y la familia en su sostenimiento, la decisión velada de disminuir los contenidos y calidad

¹⁰²Botana, N. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Serie Biblioteca Argentina de Historia y Política, N° 6, Hyspamérica, Bs. As., 1985.

del sistema, la promoción indirecta de los sectores sociales más favorecidos quedaron claramente plasmados en la ley Federal de Educación sancionada por el Congreso Nacional en abril del año 1993 y en sus correlatos provinciales.

Pero veamos más detenidamente algunos de los documentos internacionales y nacionales que fueron ayudando, a través de sus sugerencias y normativas, a construir el discurso de la época y dan consistencia al escenario donde los actores cuyas acciones son el objeto de análisis de nuestro trabajo, los sindicatos docentes, deben moverse.

- Las sugerencias de los organismos internacionales.

Documentos surgidos de Organismos Internacionales o de reuniones internacionales, daban su propio contenido a la crisis de los Estados y de los sistemas educativos, como así también alternativas para la superación del problema. Para nosotros, estos documentos constituyen las bases, los antecedentes y hasta las fuentes, nos atreveríamos a decir, de nuestra Ley Federal de Educación. Por esa razón tienen un espacio en este trabajo.

- “El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Decisiones de política”. Este documento, de la División de Investigaciones del Departamento de Educación y Capacitación del Banco Mundial de abril de 1987, sugiere una serie de medidas en pos del logro de la eficiencia dirigidas a la descentralización y privatización de los sistemas educativos para promover la competencia entre las escuelas. Enfatiza el concepto de que la educación es una inversión económica y socialmente productiva explicando porqué la inversión en la enseñanza primaria rinde más del doble que invertir en educación superior. Propicia por ello, el autofinanciamiento de la educación superior y la reasignación de los recursos de la misma para la educación básica.

- La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos tuvo lugar en Jomtien Tailandia, en marzo de 1990. Fue patrocinada por el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y co-patrocinada por catorce gobiernos e instituciones, entre ellos el Banco Interamericano de Desarrollo. Contó con 1003 participantes.

La Declaración final fue el resultado de la discusión de dos documentos surgidos de las Reuniones Regionales de Consulta. Esta Declaración no obliga jurídicamente a los Estados que la adoptaron, pero se supone que sí tiene gravitación moral.

América Latina trató de dejar siempre en claro su especial situación socioeconómica y su particular desarrollo educativo.

Todos los países de la región exhibían una reducción de su producto bruto per cápita, el descenso del consumo y la inversión, el crecimiento de la inflación y el desempleo. A eso agregaban el peso agobiante de la deuda externa.

El cuadro internacional mostraba a una América Latina aislada de la producción de bienes y servicios, particularmente los de alto valor científico-tecnológico y con un importante recorte de los presupuestos estatales de educación.

En el campo educativo, América Latina señalaba la existencia de un sistema escolar de nivel básico expandido pero de baja calidad, con altas tasas de repitencia y deserción, sin equidad e inadecuado para los requerimientos globales de las sociedades.

Por todas estas razones, los representantes del sector, tanto en las Reuniones Regionales como en la Conferencia Mundial, expusieron la dificultad que la región iba a tener para cumplir con la Declaración final sin una solución de la situación descrita y sin una drástica reducción de la deuda externa.

Estas demandas fueron recogidas en forma limitada por los textos finales, debido a la oposición, en el comité de redacción, de los representantes de los países industrializados y del Banco Mundial. Se incluyeron dos párrafos que expresan que la comunidad internacional debía tomar medidas que ayuden a los países en desarrollo a disminuir su deuda con el esfuerzo compartido de los países deudores. En la discusión, de todos modos, los representantes latinoamericanos subrayaron que si bien la región debía concentrarse en un mejoramiento de los sistemas educativos, las nuevas estrategias para llevarlo adelante, que implican alianzas con diversos sectores sociales, no debían sugerir la disminución de la responsabilidad del Estado en el tema. Del mismo modo, se debía revalorizar el papel de los docentes, teniendo en cuenta su remuneración y condiciones de trabajo.

La Declaración Mundial final de la Conferencia sugiere por fin, una visión ampliada de la educación básica por la cual ésta llegaría a los nueve años de escolaridad. Se ensancharían sus contenidos y objetivos y se pone el acento en la movilización de recursos de la sociedad y en la creación de nuevas alianzas. Según el texto, los Estados americanos, no estaban en condiciones de hacerse cargo, por sí solos, de la totalidad de los gastos en educación. Por eso, se hacía indispensable establecer acuerdos y distribuir responsabilidades y cargas con otros organismos y entidades, con los docentes, con los padres, con las comunidades locales, con los gremios, con las empresas, con las cooperadoras, con organizaciones no gubernamentales.

Estas estrategias se encuentran imbricadas con un proceso necesario de descentralización y nuclearización de la educación.

La descentralización fue definida como la distribución de las responsabilidades de de la administración escolar, abandonando el centralismo que había caracterizado a los sistemas latinoamericanos y que los condujo, según la discusión de la Conferencia, al gigantismo burocrático, a la ineficiencia, al aislamiento social, a la exacerbación del sindicalismo docente y al despilfarro de recursos.

La nuclearización, por su parte, convertiría a la escuela en una comunidad activa y participativa, “en un foco de irradiación que aprovecha del medio e influye sobre él”. Esto incluía la flexibilización del curriculum, permitiendo adaptaciones y adiciones a cada región y a nivel institucional.

Sugirieron además, en la reunión preparatoria de Quito, que los Ministerios Nacionales aligerados de la carga de tener que conducir millares de escuelas podrían influir decisivamente en las tareas de elaboración y fijación de políticas, planeamiento, coordinación, asistencia técnica y financiera, corrección de desigualdades, coordinación, información, impulso en la producción de libros de texto y materiales didácticos, formación y capacitación docente, medición y evaluación de resultados, investigación y experimentación educativas.

Otro de los problemas detectados en la educación de América Latina fue su falta de “pertinencia”. En tal sentido, el artículo I de la Declaración Mundial habla de la necesidad de que la educación básica prepare para la vida. Además de habilitar para leer, escribir, hacer cuentas y adquirir destrezas, este nivel de educación debe, para cumplir sus fines, internalizar valores, actitudes y proveer técnicas para el ejercicio de alguna actividad laboral.

En la propuesta de Jomtiem puede notarse una marcada inclinación hacia la teoría del capital humano, de los rendimientos económicos de la educación primaria y queda claro también la articulación de las realidades de América Latina desde los países centrales¹⁰³.

- El documento de CEPAL-UNESCO, “Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad” de 1992, también marca un camino a recorrer por los países latinoamericanos.

¹⁰³ Mignone, Emilio. “Educación para Todos. Reflexiones sobre la Conferencia Mundial de Tailandia”. Propuesta Educativa N°5. P. 62. FLACSO. Miño y Dávila, Bs. As., 1991.

Según este documento, estos países enfrentan desafíos internos y externos. En lo interno, se trata de consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación, en suma dice, “la moderna ciudadanía”. En lo externo, de compatibilizar aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación del medio que permita efectivamente dicho acceso: la competitividad internacional.

Existe un claro reconocimiento del carácter central que tienen la educación y la producción del conocimiento en el proceso de desarrollo. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es el logro de la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad.

Sin embargo, según la CEPAL, son obvias las insuficiencias en lo que respecta a la calidad de los resultados, a su pertinencia con respecto a los requerimientos del entorno económico y social y al grado de equidad con que acceden a ellos distintos estratos de la sociedad.

En el pasado el objetivo estratégico era la ciudadanía, los lineamientos para las políticas eran la equidad y el desempeño y la integración nacional era la motivación del esquema institucional. En los tres planos se logró un avance importante. La actual propuesta estratégica tiene a la competitividad como objetivo, el desempeño como lineamiento de política y la descentralización como componente del esquema institucional. Para lograr los objetivos de la actual propuesta sugiere: una gestión institucional responsable, profesionalización y protagonismo de los educadores y compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico tecnológico.

Según el organismo internacional, la clave del éxito económico está en la articulación entre sistema de producción de conocimientos y sistema de producción de bienes y servicios y la competitividad de los países depende de que la mayoría de la

fuerza de trabajo disponga de una amplia formación general y sólidos conocimientos y habilidades específicas.

Al mismo tiempo, en el mundo, y tal como lo hemos visto, el sistema educativo es visualizado como el instrumento más apto para producir la nueva estructura social necesaria para el funcionamiento de la economía que reclama flexibilidad y competitividad.

“Nosotros vamos a ganar y el Occidente va a perder: Ustedes ya pueden hacer muy poco para evitarlo, porque la derrota la llevan en ustedes mismos”....”Nuestras grandes firmas...reclaman...al sistema educativo nacional, la preparación de un número creciente de bachilleres, de ingenieros generalistas esclarecidos y cultos...indispensables para una industria que debe alimentarse de inteligencia permanente¹⁰⁴.

“Durante la mayor parte del siglo, mientras este país llevaba sus productos y conocimientos prácticos al mundo, EEUU no necesitaba preocuparse por la competencia extranjera”....”Hoy en día, el comercio y los trabajadores confrontan presiones diferentes. Tanto las empresas como los trabajadores tienen que satisfacer los criterios de excelencia mundiales. Los empresarios buscan en sus trabajadores la adaptabilidad y la capacidad de aprender y trabajar en equipo”...”Las escuelas del país tienen que transformarse en organizaciones de alto rendimiento”¹⁰⁵

Estas citas profundizan nuestra convicción de que el lugar de Argentina en el mundo no es precisamente el de un país que pueda pautar las normas o reglas de acuerdo a las cuales se juegan las partidas de la economía mundial, sino que, muy por el contrario, nuestro país acata las reglas que otros imponen. La adecuación del

¹⁰⁴ Del discurso de Konosuke Matsushita, Consejero Ejecutivo de Matsushita Electric Industrial Co. Ltd. tomado de Portnoff, A. Y. "La revolución de la inteligencia. Informe del estado de la técnica". Bs. As., INTI, Fraterna, 1998, por Glavich, E. E. "Lo que el capital requiere del sistema educativo. Formación de recursos humanos y sistema productivo". Ponencia. Cong. Int. de Educ. UBA, Bs. As., 1996.

¹⁰⁵ "Lo que el trabajo requiere de las escuelas" Informe de la Comisión SCANS para América 2000, The Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, 1992 tomado por Glavich, E.E. en la ponencia arriba citada.

sistema educativo a la satisfacción de las necesidades que surjan de nuestra participación en ese concierto mundial, desde ese lugar de desigualdad, nos preocupa.

De cualquier modo, lo cierto es que, el Estado, en 1990, haciendo uso de su capacidad de iniciación de cualquier política, como un actor más del proceso, reconoce el problema que se le plantea y trata de resolverlo dando lugar, aparentemente, a demandas históricas sobre la necesidad de cambio del sistema educativo.

Se considera al Congreso Pedagógico Nacional de 1987, como una instancia de protoconsenso, como el momento de construcción de la imagen objetivo en función de la cual se orientan y re-orientan los pasos y las acciones a dar.

Según el testimonio de algunos participantes y de investigaciones realizadas sobre su desarrollo, en tal Congreso no fueron relevadas las demandas de toda la sociedad debido a deficiencias en los mecanismos de información y a las limitaciones de la participación real del conjunto social.

Si bien la organización sindical pasaba por ese entonces por una gravísima crisis interna y había cuestiones coyunturales, como el problema salarial docente, que requerían la concentración de todas las fuerzas, existió una decisión de muchos de sus integrantes y entidades de base de no legitimar con su presencia una discusión a la que no habían sido convocados todos los sectores (ni la misma organización), y se estaba produciendo una instancia de cooptación de los grupos presentes, representantes de los sectores populares.

- Los primeros pasos visibles.

Lo expresado por el Presidente Carlos Menem y por el entonces Ministro de Educación de la Nación en un acto donde se anuncia la Transformación Educativa a realizarse, aunque ya algunos pasos en pos de ella se habían dado, y dos documentos divulgados sobre la modificación de la Escuela Media, sintetizan, a nuestro entender,

la totalidad de los propósitos del gobierno y nos servirán para hacer ciertos análisis y sacar algunas conclusiones sobre el tema.

El 16 de agosto de 1991, en el histórico escenario de la escuela Normal de Paraná, el presidente de la Nación, Carlos Menem, convocó a todos los argentinos a una “incruenta y pacífica” batalla con el propósito de transformar la educación argentina y, de esa manera, contribuir a asentar sólidamente las bases materiales y espirituales de la nación”¹⁰⁶.

El hecho de que el anuncio se hiciera desde la primera Escuela Normal del país, tenía más significación que la imaginada. Desde esa misma institución, 120 años antes, se habían iniciado los cambios que influyeron de manera determinante en la práctica pedagógica de este siglo en la Argentina: la formación de maestros.

El Ministro de Educación, Antonio Salonia, que también estaba presente en la ocasión, hace explícita esa circunstancia cuando dice: “Hoy venimos a plantear desde aquí las bases de lo que, esperamos, será una verdadera revolución copernicana en la educación...Una transformación cuyo sino y orientación filosófica serán dispares a los de 120 años atrás. Es normal: aquél fue el sino de su época; éste es el de la nuestra. Paraná merece, por segunda vez, constituirse en sede del lanzamiento de un proyecto nacional”.

Pero Salonia dice algo que es esencial para este trabajo. Al resaltar la tarea de algunas provincias, adelantándose a lo propuesto por la reforma, recalca: “Quiero destacar los cambios que está llevando adelante la provincia de Entre Ríos: la creación de nuevas escuelas, de *mayores cargos docentes, de un nuevo curriculum. La participación de los padres. Una nueva concepción del perfeccionamiento docente, que privilegia la autonomía profesional y la actualización continua....En esta tarea los docentes tienen un lugar privilegiado.....Esto tiene un objetivo primordial: jerarquizar a los docentes.*

¹⁰⁶ “Espacio Federal”. Publicación del Consejo Federal de Cultura y Educación. Octubre de 1991.

A su turno, en su discurso¹⁰⁷ Menem dice que la transformación educativa no es una realidad aislada que funciona al margen del contexto global del país, sino que se inserta en el núcleo estructural donde interactúan los grandes temas nacionales que son de naturaleza política, económica, social y educativa cultural. Esta transformación acompaña y aporta su cuota de responsabilidad en el desarrollo y consolidación del gran proyecto nacional.

Admite Menem que “esto se hará a pesar de la crisis económico social que sufrimos y que estamos enfrentando con grandes esfuerzos y que no nos permite ofrecer a los maestros y profesores las condiciones laborales y salariales que se merecen” Pero agrega que, “las limitaciones económicas, seguramente circunstanciales, no deben afectar la decisión y la creatividad argentina”.

“Se han consultado los requerimientos e intereses de los diversos sectores de la comunidad nacional y se ha avanzado concertadamente con las autoridades educativas provinciales”

“La transformación educativa asegura hoy a la nación, el auténtico protagonismo de todos sus habitantes. Este nuevo proyecto que apunta a fortalecer la unidad e identidad nacional, aportará una sólida formación científico tecnológica a la impostergable transformación del sistema productivo”

Remarca el Presidente que “la marca del nuevo proyecto es esencialmente federal: el proceso transformador les posibilita a las provincias y a las comunidades locales el respeto y el rescate de la diversidad cultural, una mayor autonomía y libertad para desarrollar las iniciativas propias, la potenciación de sus recursos educativos y culturales, la consolidación de los lazos federales y el fortalecimiento de sus gobiernos

¹⁰⁷ Transcribimos muchos de los pasajes de ese discurso, porque creemos que sintetiza, muy claramente, el proyecto que luego se irá desplegando, midiéndose, en cada paso dado, las reacciones de los distintos sectores, reformulando la estrategia para poder llegar al objetivo final sin obstáculos. Estas reformulaciones hacen pensar en un accionar improvisado, que no ha tenido en cuenta la realidad del sistema educativo cuando, en verdad, el accionar de las autoridades responde a una lógica y a una racionalidad diferente a la de aquellos que hacen las observaciones.

educativos. En fin, el mejoramiento de la calidad, la pertinencia y la equidad de la educación a través de múltiples acciones innovadoras.”

Continúa diciendo: “Para cada uno de los argentinos, el nuevo proyecto educativo significará el incremento de opciones educativas, tanto en escuelas y universidades como fuera de ellas...., aportará la mayor facilidad en el desplazamiento dentro de un sistema educativo articulado, así como la acreditación de las diversas experiencias educativas y de los tiempos dedicados al estudio, la formación, la capacitación, el trabajo, dentro y fuera del sistema educativo”

“No será posible una sólida y efectiva transformación nacional sin la transformación de la educación”

“Sólo podremos concretar una profunda revolución productiva si formamos en la cultura del trabajo y capacitamos para la producción, para las nuevas tecnologías y los nuevos sistemas de comunicación”.

“Los frutos del crecimiento económico y de la reforma del Estado tienen un único destinatario: el hombre argentino; y un objetivo principal: la elevación de su calidad de vida y de sus posibilidades de integrarse a participar de los logros del desarrollo y de los bienes de la cultura”.

“Aspiramos a una educación sin deserción escolar y sin analfabetismo, con una asistencia especial a los pobres....Una educación en que todo el país sea un ámbito de formación y capacitación: la escuela, la universidad, el hogar, la oficina, la fábrica, el partido político, el sindicato, el barrio, las iglesias, el club, la sociedad vecinal.Todos somos responsables, todos debemos trabajar juntos....”

El acto realizado y estas piezas discursivas, no fueron registrados por los medios ni difundidos masivamente, pero tienen para nosotros un valor inigualable ya que resumen claramente el proyecto educativo, su coherencia con el proyecto político y económico general y sintetizan las medidas más importantes.

1. Se establece que la Transformación Educativa está relacionada con la Reforma del Estado y la importancia instrumental de la educación en el proyecto general de gobierno.

2. Queda clara la autonomía de la que gozarían las provincias para decidir sobre las cuestiones educativas sin que las diferencias que surgirían entre los diferentes subsistemas educativos impliquen un obstáculo para los alumnos que quieran movilizarse de una jurisdicción a otra.

3. Se remarca la relación entre sistema productivo y el mundo del trabajo con el sistema educativo.

4. Se diluye la responsabilidad del Estado en el sostenimiento del sistema educativo.

5. Se enfatiza la responsabilidad compartida del Estado, en ese tema, con todos los sectores organizados de la sociedad, o sea su tarea subsidiaria.

6. Se reconoce el problema salarial docente pero no se habla de su modificación. Una vez más se apela al esfuerzo y a la creatividad.

7. Ya se utiliza la palabra profesionalización docente como un camino hacia su jerarquización pero que implicará, sin lugar a dudas, la regulación de la actividad.

8. Menem aclara que el proyecto educativo es fruto de la consulta a todos los sectores de la sociedad..

Con el paso del tiempo, varios documentos y cuerpos legales fueron explicitando las cuestiones detalladas más arriba, dichas con tanta liviandad por las autoridades en el acto de Paraná, que no fueron recogidas por los medios ni informadas a los docentes.

Muchos meses antes de la realización de ese acto, el Consejo Federal de Cultura y Educación edita un Documento Base del Programa de Transformación de la Educación Secundaria,. (Plan Transformación educativa N°1) en cumplimiento de lo acordado en el seno de ese Consejo el 8 de diciembre de 1990.

Lo interesante de ese documento es que repite algunos de los conceptos vertidos por Menem y Salonia en el acto ya citado más arriba pero además, adelanta algunas líneas de acción propuestas más tarde por la transferencia de los servicios educativos a las Provincias y por la Ley Federal de Educación y otras que, evidentemente están planificadas, pero todavía no han podido ser llevadas a la práctica.

Sería interesante indagar las razones por las cuales ha ocurrido eso: si es el producto del diseño de una autonomía ficticia de las provincias y de sus instituciones, al estar éstas profundamente limitadas por el recorte financiero y los dispositivos de control ideológico; si es el resultado del funcionamiento de dinámicas y lógicas estatales distintas; si hay decisiones políticas diversas en cada uno de los niveles; si es la expresión de resistencia de los múltiples actores o, simplemente, si forma parte de las estrategias y acciones del Estado Nacional que inicia, acelera, desacelera, inhibe o promueve procesos por propia voluntad.

En el marco conceptual de ese documento se lee:

- Una convocatoria a todas las jurisdicciones y sectores de la comunidad a sumarse a la Transformación y a participar para consolidar un nuevo sistema educativo. Se pregona que la escuela, la comunidad educativa y la sociedad se conviertan en los protagonistas del accionar educativo. Para que eso ocurra propone la creación de mecanismos de protagonismo de la comunidad en el sistema educativo en todos sus niveles, el fortalecimiento de ámbitos de concertación y la transformación del quehacer escolar mediante mecanismos de gestión capaces de integrar la escuela y su comunidad.

- La política educativa que se impulsa debe vincular la educación y el trabajo por el valor educativo de este último y su capacidad para generar y fortalecer

estructuras organizativas propias de la comunidad. Es necesario tener en cuenta estos saberes para elaborar criterios relevantes a la hora de producir los cambios curriculares.

- El acento en la federalización de la educación lo que supone, entre otras estrategias, la descentralización como medio para la transformación de las instituciones educativas, que asegure el protagonismo en la toma de decisiones de la familia, la comunidad local, de las instituciones intermedias y de la sociedad en general.

- Es responsabilidad y desafío para la sociedad y el Estado que la educación sea integradora, que el sistema educativo aumente su capacidad de retención. La igualdad de oportunidades y posibilidades, la distribución equitativa de los conocimientos, la relevancia y significación de contenidos y la incorporación de los diferentes patrimonios culturales a los desarrollos curriculares son las herramientas de la justicia social.

El documento fundamenta la transformación de la escuela media en el deterioro que sufre el nivel secundario. Advierte que el proceso será progresivo, continuo y permanente, pero que su ritmo dependerá de las características y posibilidades de cada localidad.

La formación del alumno del nivel secundario será integral y con sentido trascendente, de acuerdo a la madurez e intereses propios y tenderá a la inserción en la comunidad de la que forma parte para que pueda participar activamente en la comunidad a la que pertenece.

Entre los logros que se deberán posibilitar al alumno enumera:

- La ponderación del trabajo como valor que dignifica al hombre.
- La inserción en el mundo del trabajo y la producción a través de : la orientación hacia elecciones que compatibilice los intereses personales con las necesidades y recursos locales, la capacitación técnico profesional y la formación metodológica, científica, artística y tecnológica para continuar estudios superiores.

Esta Transformación de la enseñanza secundaria supone un nuevo modelo de institución educativa. La nueva escuela tendrá las siguientes características:

- *Recuperará la participación de la comunidad.*
- *Tenderá a poseer un mayor grado de responsabilidad en la toma de decisiones a través del programa de descentralización.*
- Funcionará orientada por un proyecto pedagógico institucional definido conjuntamente por todos los actores de la misma.
- Revalorizará el rol docente y el rol directivo.
- Revalorizará el trabajo del alumno.
- Fortalecerá las acciones de perfeccionamiento y actualización docente reorganizadas a través de un plan nacional.
- Fortalecerá las capacidades autogestionarias de las instituciones.
- La gestión de la institución deberá estar guiada por un criterio racional integrando la dinámica de la institución, con las necesidades de la comunidad a través de la oferta del servicio mediante una adecuada organización y administración de los recursos disponibles.
- Deberá estar organizada teniendo en cuenta los principios de corresponsabilidad con los padres y el resto de la comunidad

- *Ninguna decisión deberá ser tomada por un órgano superior cuando puede hacerlo uno inferior.*

- Deberá permitir la incorporación calificada del egresado en el mundo del trabajo y la producción. Para ello promoverá la inserción de la escuela en la empresa y viceversa a través de talleres, la incorporación de tecnología, la realización de pasantías, etc.

- El curriculum deberá ser regionalizado y responder a las demandas del medio.

- La unidad educativa deberá responsabilizarse por los resultados de su tarea.

Las escuelas comenzarían esa transformación en 1991. Para ello se verían enriquecidas por las siguientes medidas:

- El trabajo de los docentes en equipo.
- La desburocratización de la institución
- La ampliación de su capacidad de gestión a través de la descentralización.
- Una convocatoria amplia a la participación comunitaria (incluyendo a sindicatos) que, según el documento, se habría hecho el 21 de noviembre de 1990.

- Acuerdos jurisdiccionales para llevar adelante la descentralización.
- Reuniones con las comunidades para analizar las necesidades existentes.
- Revisión de los roles docentes.
- Revisión de las pautas de funcionamiento de las escuelas y de los cuerpos colegiados dentro de ellas.

- Capacitación de los docentes en servicio y a través de modalidades que no sean sólo cursos.

- Flexibilización de los espacios y los tiempos institucionales.

- El monto de las horas destinadas para la realización del proyecto institucional podrán variar anualmente de acuerdo a las necesidades.

- Los proyectos podrán estar a cargo de los docentes del establecimiento o podrán contratarse otros a los fines de ese proyecto específico.

- Si se nombra un docente del establecimiento, las horas destinadas al proyecto podrán estar separadas del cargo, para tender a la flexibilidad y no a la rigidez de los proyectos.

- Flexibilización de espacios y tiempos para los alumnos de los últimos años. (Esta sugerencia daría a entender que el documento en cuestión, estaría contemplando a la escuela media, aún vigente en ese momento, y no al Polimodal. Podría interpretarse que se está hablando de un paso previo o preparatorio)

- Adaptación de los módulos horarios a espacios interdisciplinarios.

- Los grupos de alumnos pueden armarse por asignatura y no por curso o división.

- La asistencia de los alumnos puede contabilizarse por materia.

- La entrada y la salida del edificio, de los alumnos, puede ser por materia y libre.

- La evaluación de los alumnos puede ser realizada por trabajos prácticos, monografías, etc.

- Elaboración de contenidos básicos comunes y además contenidos seleccionados por las escuelas de acuerdo a necesidades regionales o institucionales.

- Aplicación de metodologías de resolución de problemas.

- Se incluirá Tecnología en el Ciclo Básico.

- Los Ciclos Superiores serán modalizados a partir de 1992.

- Actividades conjuntas de los Maestros de 7º grado y de los Profesores de 1º

Año.

Para poder llevar adelante la Transformación especificada en este Documento Base N°1, se publica el Documento N°2, que es orientador. El mismo dice:

- Decidir qué del Doc. Base N° 1 se va a llevar adelante.
- Por Res. Min. N° 245/91 se otorgarían, a los docentes que posean doce horas en la institución, dos horas para trabajo institucional.
- Organizar el trabajo en equipos. Por Res. Min. 244/91 se establecen los mecanismos para concentrar las horas de los docentes en un sólo establecimiento.
- Por Res.2166/90 se faculta a la conducción de los establecimientos a simplificar planillas, libros, formularios, para ahorrar tiempo, a resolver habilitaciones de edad, excepciones al régimen de reincorporaciones, ciertos cómputos de inasistencias, adecuar actos escolares, no informar actos educativos. Se lo autoriza a resolver prórrogas de tomas de posesión del personal, cambios de turno y licencias, aspectos de la elección de abanderados de los establecimientos.
- Cada escuela organizará su actividad de capacitación de acuerdo a sus características y sus necesidades que serán apoyadas a través del Instituto Nacional de Perfeccionamiento Docente.
- Se anexan al Doc. N° 2 las Res. Min. 2166/90 y la 244/90, con el objetivo de dotar a las conducciones de los establecimientos de instrumentos que respalden decisiones en pos de una gestión más efectiva. La primera les permite, además de lo ya dicho:
 - Resolver cuestiones sobre la habilitación de edad para el ingreso de alumnos, prórrogas de los períodos de inscripción de los aspirantes al ingreso, cómputos de inasistencia de docentes y alumnos que participen en certámenes, competencias o muestras académicas, modificar el horario de

inicio y finalización de clases, otorgar horarios especiales por estudio a personal no docente, otorgar licencias para asistir a simposios o congresos.

- La Res. Min. 244/90 autoriza a los Directores de los establecimientos a reasignar horas de cátedra. Si bien lo acota a casos específicos, producidos por la aplicación de determinada normativa, esta habilitación constituye algo totalmente nuevo y riesgoso para la situación laboral de los docentes.

De los documentos analizados, la transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones provinciales aparece como la estrategia indicada para la realización del proyecto, y constituye, sin dudas, la expresión más visible de la reforma del Estado en el área de la Educación.

- El desafío de la descentralización, la participación y la autonomía

El término descentralización mantiene un alto grado de ambigüedad, tanto por la multiplicidad de conceptos que denota, como por la heterogeneidad social y política de quienes levantan esa bandera.¹⁰⁸ Hernando de Soto, representante de la Nueva Derecha latinoamericana, y Jordi Borja, miembro de la Nueva Izquierda Post-marxista, aparecen por ejemplo, como incondicionales defensores de la descentralización del Estado.

Para el primero, es el instrumento de la auténtica revolución liberal, rompiendo con el mercantilismo, mediante la privatización de la producción de derecho según su orden natural en el que "las reglas que producen los hombres espontáneamente nacen de la experiencia, de la constatación del éxito y del perfeccionamiento de la práctica, dando fuerza de coerción a aquellas instituciones privadas formales e informales que están funcionando hoy mejor que el Estado. Un proyecto nacional que trate de lograr

¹⁰⁸ Coraggio, J. L. *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. Cap. 5, P. 155 a 157. CIUDAD. SIAP. Ecuador, 1991.

un consenso explícito sobre objetivos comunes es imposible en un país heterogéneo y populoso".¹⁰⁹

Jordi Borja considera la descentralización político-administrativa, como un medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de libertades individuales, así como la transformación socio-económica de tendencia igualitaria. Coincide con Soto en la futilidad de tratar de acordar proyectos nacionales cuando sugiere la necesidad de llegar a nuevos consensos a través de estructuras políticas próximas, representativas y globales como son las locales y regionales.

Cómo puede la descentralización del Estado servir a objetivos tan diferentes? Según Coraggio la primera deducción es que este término sirve para hablar de dos procesos diferentes de reorganización institucional. La segunda dice que se trata de un proceso contradictorio, que conlleva desarrollos opuestos simultáneos. Una tercera afirma que el contenido de un proceso de descentralización puede asumir cualquiera de esos desarrollos alternativos y que sus resultados dependen de los puntos de partida o de los factores que primen. Haciéndonos partícipes de la tercera lectura, es importante entonces, saber cuál es el contenido de la descentralización propuesta, analizar cuidadosamente la especificación de las condiciones en las que se la propugna, para poder determinar si ésta será una forma superior de organización de la sociedad en su conjunto o sólo a favor de determinado sector social.

Es justificado entonces nuestro temor con respecto a la descentralización propuesta en nuestro país en el marco de la Reforma del Estado , de la vigencia de la nueva Reforma Tributaria, de la Ley de Emergencia Económica y del contenido de ciertos documentos internacionales y las cartas de intención suscritas por nuestro país a raíz de su ingreso al Plan Brady.

A través de esas cartas de intención, nuestro país se comprometió a reducir los gastos del Estado, entre otras cosas, mediante la transferencia de servicios educativos

a las distintas provincias, para que éstas, con su propia masa impositiva, las financien. En todo ello se ve claramente, que la descentralización se realiza como un modo de reducir los costos en el área de la educación y de la salud, con todo lo negativo que implica para estas áreas la distribución diferenciada de recursos o el abandono de las mismas al juego del mercado¹¹⁰

Una descentralización de las escuelas mediante la transferencia de las mismas a las distintas provincias, cuando las economías regionales están agonizando a raíz de la enorme recesión, contando cada una de ellas con diferente caudal de dinero para sostenerlas, producirá una profunda segmentación del sistema. A la escuela pobre le corresponderá un alumnado carente y docentes mal pagos. A la escuela rica, alumnos de mediano o alto capital cultural y social y docentes procedentes de nivel socio-económico medio, con cierto grado de experiencia. El resultado será la preparación de diferentes tipos de ciudadanos.

La descentralización, sin embargo, y como vimos, se planteó con mucha fuerza en las reformas impulsadas en los 90´ y pasó a constituir un elemento central y articulador de la política educativa aparejada a una mayor autonomía escolar. Si bien los sentidos y calidades de dichos procesos de descentralización y autonomía variaron mucho en los distintos países, en ninguno de ellos primó la lógica educativa, sino la económica - reducir el gasto en educación - y la lógica política, con la intención de reducir el tamaño y el poder del Estado, para algo central a los fines de este trabajo, quebrar el poder de los sindicatos docentes¹¹¹.

¹¹⁰ Puiggros, Adriana. *Volver a educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX*. P. 198-200. Ariel, Bs. As., 1995.

Birgin, A, Dussel, I, Tiramonti, G. *Programas y proyectos en las escuelas: los alcances de la reforma escolar*. Contexto y Educación N° 40. p. 26-48. UNIJUI, San Pablo, 1995.

Tiramonti, G.. "Nuevos modelos de gestión educativa: El caso de los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires". Revista Propuesta Educativa. P. 36. FLACSO, Bs. As., 1992.

Frigerio, G y Poggi, M. "Participación: Experiencias en curso y comentarios conceptuales". Revista Propuesta Educativa N°2. P. 72. FLACSO, Bs. As., 1990.

Coraggio, J. L. *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. P. 155 a 157. Op. Cit. Weiler, Hans. "Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio". Op. Cit..

¹¹¹ Torres, Rosa María. "Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas". IPE, UNESCO. Buenos Aires, 1999.

Con la palabra participación se produce similar paradoja en cuanto a su ambigüedad. Tanto los sectores progresistas como los sectores conservadores, dan enorme énfasis a la misma, posición que también compartimos. Sin embargo, en el documento del Banco Mundial de 1995, también queda en claro que dicha participación, en la gestión de las instituciones escolares por ejemplo, es entendida por los organismos externos como una donación de mano de obra o donación de dinero.¹¹² Este análisis coincide con el realizado por otros autores como Weiler, Hans en 1989, Popkewitz en 1989, Coraggio en 1992.

Por otro lado, pero en el mismo sentido, no hay adecuación de la política educativa en este caso, basada en la participación, a las necesidades y prioridades de las comunidades. Se convoca a la participación en momentos de alto grado de recesión, desmovilización, polarización social, desarticulación de las organizaciones populares, desvinculación de la gente entre sí ya que el lazo que el trabajo producía entre ella ya no existe para todos y por lo tanto, sólo pueden hacerla efectiva los que están en mejores condiciones socio-laborales.

Una convocatoria a la participación, en cualquier área, exige determinadas condiciones para que efectivamente pueda servir a la democratización. Desde lo político, es necesaria una efectiva distribución del poder que facilite la participación en la toma de decisiones. Desde lo social, es necesaria la existencia de representaciones positivas en torno a la participación: deseos de participar por parte de la comunidad, seguridad de los interesados de que sus decisiones van a ser seriamente llevadas a cabo, acciones de gobierno que eviten la segregación y marginación de algunos sectores. Desde lo económico, políticas de distribución del ingreso que asegure a la comunidad bienestar y tranquilidad en lo laboral. Desde lo ideológico, circulación de

¹¹² Torres, R. M. "Mejorar la calidad de la Educación Básica? Las estrategias del Banco Mundial" . Ponencia presentada en el Seminario "Banco Mundial y las políticas de educación en Brasil". San Pablo, 1995.

toda la información, veracidad de la misma y publicación de todos los actos de gobierno¹¹³.

Según los documentos de los organismos internacionales y algunos nacionales, la descentralización de las escuelas, más la participación de las comunidades que las circundan, dotaría a las mismas de autonomía. Las escuelas tendrían "libertad" para tratar de obtener recursos para su funcionamiento y para decidir en qué son estos utilizados, definiendo por sí mismas el orden de importancia de sus necesidades. Pero esta autonomía, en este contexto de racionalización de recursos, pasaría a ser una ficción más que una utopía realizable.

Adriana Puiggrós dice que según Héctor Félix Bravo, la autarquía es una condición de la autonomía, que consiste en la capacidad para administrarse. Según la propia Puiggrós, ésta consiste en la condición o calidad del ser que no tiene necesidad de otro para subsistir o desarrollarse, es decir, es la calidad o condición de bastarse a uno mismo, de subsistir por sí. Por lo tanto, no puede haber autonomía ni autarquía con ahorro financiero.

Si agregamos a lo dicho, el concepto sobre el tema de David Held¹¹⁴, quien dice que es autónomo quien es libre e igual a otro en la determinación de su propia vida, las escuelas o las instituciones educativas en general, en Argentina hoy, en el marco de la descentralización, pero a la vez de ajuste y recesión económica, no pueden nunca ser autónomas, porque están limitadas por la realidad económica que las circunda y ahoga.

Es interesante aquí, tomar el concepto de Edgar Morin¹¹⁵ sobre la relación entre dos términos que a simple lectura, parecerían opuestos: autonomía y dependencia. Para Morin un ser que quiere ser autónomo, necesita aprender a auto-

¹¹³ Frigerio, G y Poggi, M. "Participación: Experiencias en curso y comentarios conceptuales", op. cit., p. 51.

Tiramonti, G.. "Nuevos modelos de gestión educativa: El caso de los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires". Op. cit., p. 51.

¹¹⁴ Held, David. *Modelos de democracia*. P. 397- 404. Alianza Editorial. Madrid, 1992.

¹¹⁵ Morin, Edgar. "la noción de Sujeto" en Schnitman, Dora. Nuevos paradigmas, Cultura y Subjetividad. P. 67. Paidós, Bs. As., 1994.

organizarse. Este aprendizaje se basa en un serio trabajo de construcción y reconstrucción de esa autonomía, lo que insume mucha energía.

Esta energía se toma del exterior, el cual a su vez, brinda la información necesaria para poder hacerlo. O sea que, autonomía implica, al mismo tiempo, eco-dependencia; una dependencia del medio que nos rodea. Qué fuerza, qué información podrán tomar las escuelas para ser autónomas, para aprender a auto-organizarse, de un exterior tan pobre, tan carenciado, tan excluído como ellas? Qué tipo de sujeto podrán construir en ese diálogo entre un adentro y un afuera igualmente empobrecidos?

El tema se agudiza, complejiza y agrava cuando, siguiendo a Held, advertimos que estas instituciones no poseen una estructura que les permita emprender acciones y actividades, sin el riesgo de interferencias arbitrarias o injustas, que les permitan a ellas y sus integrantes a participar en condiciones de igualdad, en un proceso de deliberación abierto a todos, sin el temor de que las mayorías se impongan.

Generalmente, como dice Bobbio, se corren riesgos muy grandes cuando se toman medidas igualitarias sin tener en cuenta que hay sectores que poseen una esfera de vida privada mucho más amplia que la de otros y que no resulta afectado ante su recorte y/o ampliación. La decisión de dejar a las escuelas, a expensas de su propia capacidad para financiarse y sostenerse, sin una actitud solidaria del Estado reforzando a los más débiles, hará que las pertenecientes a los grupos poderosos vayan consolidando ese poder, mientras las pertenecientes a los sectores más desprotegidos, cada vez sean más débiles.

Alcanzar a ver lo antes dicho, y que hoy, paradójicamente, las instituciones educativas están atadas al Estado más que nunca, a través de mecanismos de control y regulación tales como el curriculum nacional, la intervención en la formación de los docentes y la evaluación nacional que va a determinar su eficacia y eficiencia dentro del sistema, es muy importante, porque en las democracias modernas, analizar el

fundamento o el modo de construcción de la autonomía, es central en el análisis de la existencia real de tales democracias.

2.4 - La Transferencia

El gobierno del Dr. Carlos Menem se comprometió con el FMI, a través de una carta de intención, a cumplir con un programa de ajuste muy severo para el período julio de 1991- junio de 1992. Ese programa implicaba fuertes reducciones en el sector público, aumento de las importaciones, achicamiento de exportaciones, más privatizaciones y una mayor presión tributaria. Uno de los puntos establecidos en el programa era la transferencia a las provincias de funciones en educación secundaria, escuelas técnicas y ciertos servicios y programas médicos por 500 millones de dólares¹¹⁶.

Si bien la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias había sido un tema ya tratado el año anterior, la Ley respectiva no pudo salir en ese momento por la evasiva de Erman González, en ese momento Ministro de Economía, de asegurar a las provincias el traspaso de los fondos correspondientes.

Después de las vacaciones de invierno de 1991, sólo volvieron a las aulas 4 de las 9 jurisdicciones que debían hacerlo, entre ellas la jurisdicción nacional. Si bien las medidas de fuerza aplicadas por los sindicatos respectivos eran disímiles, todas coincidían en reclamos por aumentos salariales. SUTEBA, la entidad de base de Ctera en la provincia de Bs. As. decía: “Ante la irresponsabilidad y el desgobierno, los trabajadores de la educación nos haremos cargo de la solución de los problemas educativos: el financiamiento, los comedores escolares, la deserción, el contenido de la educación, el ausentismo docente y las condiciones de trabajo. Si el Gobierno no

¹¹⁶ Clarín, 29 de junio de 1991.

hace nada para solucionar el problema educativo, nosotros vamos a debatir con los padres para empezar a definir propuestas concretas”.¹¹⁷

El Poder Ejecutivo por el Decreto 1876/91¹¹⁸, veta el artículo de la Ley de Presupuesto 23990/91¹¹⁹, que asignaba fondos para mantener los servicios transferidos por la Nación a las provincias y municipalidades. El artículo en cuestión decía: “ En el supuesto de convenios de transferencia de servicios a las provincias y municipalidades, deberán transferirse los créditos asignados a los mismos en este presupuesto”. La medida incluía a todo tipo de servicios, pero afectaba, especialmente, a los educativos, que pasaban a depender de los gobiernos provinciales a partir del 1 de enero del año 1992.

Antonio Salviolo, quien había sido Director General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, exigió que el gobierno dijera con claridad con qué se pagarían las transferencias, ya que era absurda una transferencia sin recursos y, el veto explicado más arriba, dejaba librada la suerte de la educación a la mayor recaudación de impuestos coparticipables

En los fundamentos del veto se indicaba que la decisión se basaba en el aumento de la coparticipación que no hacía necesario un apoyo mayor del gobierno nacional.

- La discusión.

Desde diversos sectores surgieron voces de protesta por la velocidad de la transferencia, que se consideraba apresurada. Los ministros provinciales y el Secretario de Educación de la Municipalidad de Bs. As. reaccionaron en forma cautelosa, iniciando gestiones para que el traspaso se hiciera con recursos específicos y no sujetos al aumento de la coparticipación federal.

¹¹⁷ Página 12, agosto de 1991.

¹¹⁸ Decreto N° 1876/91

¹¹⁹ Ley N° 23990 de 1991.

El primer organismo en reclamar esa gradualidad, fue el Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC), que sostuvo que las transferencias no podrían ser ejecutadas sin un debido trabajo de convenios y que en ellos se estableciera las condiciones en que las jurisdicciones recibían los servicios escolares y las garantías que ofrecía la Nación al entregarlos. El CONSUDEC reclamó la continuidad de los subsidios a los colegios privados y la gradualidad de la transferencia.

La preocupación del CONSUDEC se fundamentaba en el hecho de que la transferencia involucraba a 1300 escuelas oficiales pero a 2000 privadas que en ese momento recibían 20 millones de dólares mensuales para pagar en forma total o parcial su plantel¹²⁰.

La misma preocupación envolvía a los ministros provinciales quienes recordaban, ante el veto del Ejecutivo, la transferencia a las provincias de las escuelas primarias durante la época del gobierno militar en 1978, momento en el que las jurisdicciones “se encontraron con el paquete, sin beneficio de inventario”. El Ministro de Economía, Domingo Cavallo, indicaba que “con el incremento del presupuesto de ese año y con el de 1992, las provincias tendrían de sobra para administrar las escuelas secundarias”.¹²¹

- El sector privado.

Los directivos de escuelas privadas de la Capital Federal destacaban, en esos momentos, que si bien había existido un debate por el presupuesto, la transferencia de los servicios educativos a las provincias no había generado los odios y las pasiones que habían caracterizado a las luchas por “laica o libre” y destacaron la ausencia de cuestionamientos ideológicos y pedagógicos.

¹²⁰ Diario Clarín, 25 de septiembre de 1991.

¹²¹ Diario Clarín, 25 de septiembre de 1991.

Según estos rectores la transferencia iba a resultar beneficiosa para el sistema educativo que se iba a ver enriquecido por el mayor contacto con las autoridades educativas de la comuna porteña y por estrategias de descentralización, capacitación docente e intercambio de experiencias que comenzarían a darse entre las que, hasta ese momento, habían sido dos jurisdicciones diferentes. Consideraban además, como una prioridad, el traspaso del nivel terciario, incluidos los profesorados porque consideraban que no podía formarse a los formadores de los formadores en un espacio distinto. Argumentaban también que, hasta la universidad, que también formaba a formadores de formadores, debería tener “un pie mucho más metido dentro del sistema”.

Los Rectores privados decían que gracias a la transferencia los colegios habían comenzado a elaborar sus proyectos institucionales propios porque, hasta ese momento, habían vivido al amparo de una situación excesivamente burocrática y recién en ese momento comenzaban a pensar en el ciudadano al que iban a servir. Les preocupaba la misión futura del Ministerio de Educación de la Nación que se había desgastado en la administración del servicio educativo y no se había ocupado nunca de la incorporación de teorías o tecnologías nuevas. Desde ese momento en más, debía ser un disparador de la investigación, de la promoción de la cooperación y de la profundización de la formación y capacitación docente. Según ellos iba a adquirir muchísima importancia el Consejo Federal de Educación integrado por la nación y los ministros provinciales.

Lo que sostenían los rectores privados era la necesidad de la elaboración de una nueva ley de Educación, sin demoras, porque a través de ella se aseguraría la unidad nacional y la identidad de la educación argentina como servicio público de excelencia que se presentaría a los ciudadanos de dos modos: la gestión oficial y la gestión privada.¹²²

¹²² Clarín, 22 de diciembre de 1991.

Las escuelas católicas nucleadas en el CONSUDEC y en la COORDIEP, por otro lado, luego de una reunión de 1200 representantes legales y directivos de las mismas de Capital y Gran Buenos Aires, dieron a conocer su preocupación por la decisión de las autoridades educativas nacionales ya que la Nación destinaba 20 millones de dólares mensuales en subsidios para el personal de estos establecimientos, dinero con el que debían contar las provincias.

El titular de la COORDIEP, hermano Daniel Mujica, quería que a través de la legislación quedaran bien establecidos todos los aspectos relacionados con los docentes, la cobertura social de los empleados y el sistema previsional.

Según datos publicados en el suplemento de Educación del diario Clarín¹²³, se transferían las siguientes escuelas privadas y los siguientes montos en subsidios:

Jurisdicción	Escuelas	Cargos Docentes	Importe Subsidios (en millones de australes)	Porcentaje Subsidios
Buenos Aires	785	6785	71 097,2	30,24
Capital Federal	617	12940	53 216,9	22,64
Catamarca	13	84	1 124,02	0,48
Córdoba	302	2 224	27 616,6	11,75
Corrientes	27	195	2 302,5	0,98
Chaco	39	850	4 447,1	1,89
Chubut	20	414	3 254,0	1,38
Entre Ríos	83	597	7 002,0	2,98
Formosa	18	302	1 695,7	0,72
Jujuy	9	144	1 272,6	0,54
La Pampa	41	416	2 974,1	1,27

¹²³ Clarín, 20 de octubre de 1991.

La Rioja	13	70	934,7	0,40
Mendoza	81	693	7 271,2	3,09
Misiones	55	844	4 093,0	2,09
Neuquén	7	66	477,3	0,20
Río Negro	33	597	3 002,5	1,28
Salta	38	281	3 671,5	1,56
San Juan	22	196	1 907,2	0,81
San Luis	15	91	1 174,9	0,56
Santa Cruz	9	151	755,3	0,32
Santa Fé	204	1 706	19 074,7	8,11
S. del Estero	26	293	2 810,8	1,20
T. del Fuego	7	119	869,1	0,37
Tucumán	94	733	9 242,7	3,93
No informadas	13	238	2 974,9	1,27
Total	2 571	31 083	235 072,6	100,0

Fuente: CFI sobre la base de datos suministrada por el Ministerio de Educación de la Nación. Las escuelas no informadas constituyen un grupo de escuelas creadas por una legislación especial.

- Los gobernadores.

Los gobernadores no estaban muy lejos de sufrir las mismas preocupaciones. Es por eso que un grupo de gobernadores y legisladores decidieron pedir al ministro Salonia y a Cavallo, ante un análisis más detallado de las consecuencias de la transferencia de servicios educativos a las diferentes provincias y de la importancia del tema del financiamiento, que las mismas se llevaran a cabo recién en 1993 y durante

1992 se planificaran los aspectos pedagógicos. El iniciador de la idea fue José Octavio Bordón, en ese momento gobernador de Mendoza. Su intención fue la de encontrar un término medio entre las duras posturas que se habían erigido a partir de la propuesta oficial y argumentaba que pretendía defender la calidad de la enseñanza secundaria y la estabilidad de la totalidad del sistema. En pos del cumplimiento de su objetivo, tendió puentes con el gobernador de la Pcia. de Bs. As. , Eduardo Duhalde, con los titulares de las Comisiones de Educación de ambas Cámaras del Congreso Nacional y con los senadores radicales de su provincia. Las conclusiones de esas conversaciones fueron:

- Transferencia en el 1993 y trabajo de planificación en 1992.
- Transformación del sistema educativo y programas de descentralización.
- Las provincias compartirían con la nación el aumento de recursos coparticipables previsto para defender la estabilidad del sistema mediante la conformación de un fondo específico.

Domingo Cavallo, Ministro de Economía, pensaba que el aumento de la coparticipación federal iba a permitir que las provincias afrontaran el nuevo gasto con total solvencia. Como muchos gobernadores no compartían el optimismo de Cavallo, Bordón propuso la firma de un nuevo pacto federal fiscal para terminar con la dependencia de los estados federales del gobierno central¹²⁴.

Eduardo Angeloz, Gobernador de Córdoba amenazó acciones legales contra la Nación si la transferencia se realizaba como lo tenía planeado el gobierno nacional. Entró en polémica con el Ministro de Economía, Cavallo, que fue expuesta en los medios a través de solicitudes¹²⁵. Advertía que no se iba a hacer cargo de ninguna

¹²⁴ Clarín, 20 de octubre de 1991.

¹²⁵ Carta al Gobernador de Córdoba. Clarín, Bs. As., octubre de 1991.

escuela si no contaba con la garantía de una ley específica que contemplara los aspectos económicos, financieros y pedagógicos. Si Córdoba debía asumir el financiamiento de los establecimientos que se le transferirían, éste significaría el 20% del presupuesto que en ese momento la provincia dedicaba a educación¹²⁶. Como una muestra de su opinión, la provincia no incluyó en su presupuesto de 1992 los gastos que demandaba sostener las 350 escuelas que se le traspasaban. Su Ministra de Educación, Margarita Sobrino, pedía también una ley específica en la que constaran también los recursos para la manutención de los servicios educativos, que el traspaso fuera gradual y por convenios bilaterales. Cavallo respondía diciendo que Córdoba debía hacer los recortes necesarios para bajar el gasto público. Según el Ministro de Economía, el costo de los servicios educativos a transferir ascendía a 890 millones de dólares y las provincias recibirían en 1992 un incremento de 2 178,8 millones en concepto de coparticipación federal y otros recursos coparticipados. Aseguraba, además, que esa suma cubriría ampliamente el gasto total de los demás servicios, como hospitales y comedores escolares, que, sumados a los educativos, insumían un gasto de 1 213 millones de dólares¹²⁷.

Eduardo Duhalde, Gobernador recién electo por Buenos Aires, sabía que su gestión iba a afrontar una abrupta caída del sistema educativo de su provincia y fue muy cauto al hablar de las transferencias. En ese año el ciclo lectivo de Bs. As. había sido afectado por más de un mes de huelgas y conflictos y Antonio Cafiero había dicho que para poder implementar la transferencia iba a ser necesaria la generación de recursos. El impacto sobre el sistema existente iba a ser mayúsculo. Sin embargo, en julio de 1991 el Sub Secretario de Educación de la provincia, Gustavo Oliva, afirmaba que ésta no iba a tener dificultades porque en gran parte de los establecimientos

Carta del Gobernador de Córdoba al Presidente de la Nación. Clarín, Bs. As., octubre de 1991.

¹²⁶ Clarín, 19 de noviembre de 1991.

¹²⁷ Clarín, 19 de noviembre de 1991.

primarios y secundarios funcionaban los consejos de escuela que habían sido creados por su gestión¹²⁸.

Reutemann, también se iba a tener que hacer cargo de las transferencias y también era un gobernador recién electo. El tema lo tenía preocupado y había formado una comisión que estaba evaluando el tema y recopilando información ya que era una de las jurisdicciones con mayor cantidad de escuelas a traspasar.

Ramón Ortega, Gobernador electo de Tucumán, consideraba que la aplicación de esa política no le iba a desequilibrar el presupuesto porque confiaba en llegar a un acuerdo con el gobierno nacional para que las cuentas le cerraran. 100 escuelas pasaban a su órbita que implicaban 5.300.000 pesos anuales para su mantenimiento, pero estaba convencido de que el gobierno nacional se los aseguraría.

Jorge Busti, de Entre Ríos, se oponía al traspaso mientras no se aseguraran los gastos salariales, de la obra social, previsionales y de infraestructura. Exigía la firma de convenios y que los legisladores se aseguraran de que los recursos iban a estar previstos en el presupuesto de 1992.

Oswaldo Devries, Secretario de Educación de la Capital Federal, iba a recibir el 14% de escuelas estatales y el 22,64% de privadas. Por primera vez la Capital iba a recibir, también, recursos coparticipables y Devries confiaba en que la Nación cumpliera con su compromiso de enviar una compensación si esos fondos no alcanzaban. Exigía que se mantuviera el Fondo de Financiamiento Educativo que gravaba, hasta fines de ese año (1991), los activos financieros. Ya en julio de 1991 la Municipalidad de Bs. As. había aceptado el traspaso de las escuelas nacionales a su jurisdicción resolviendo, al mismo tiempo, la creación de un tributo adicional, el impuesto a los sellos, para poder soportar el impacto que el traspaso de las escuelas les produciría en su presupuesto ya que la Capital Federal abonaba salarios más altos

¹²⁸ Clarín, 10 de julio de 1991.

a sus docentes y debería, en un primer paso, equiparar los salarios de los nacionales a esos valores¹²⁹, lo que hacía subir el presupuesto específico en un 50%.

José Octavio Bordón, como expliqué antes, esperaba una transferencia gradual y recién desde 1993 porque sostenía que primero había que crear las condiciones para que ella fuera posible. La Ministra de Educación de esa provincia, María Inés Abrile de Vollmer, estaba de acuerdo con los aspectos pedagógicos de la descentralización y quería, como otros ministros, una norma específica que hiciera racional el traspaso.

La polémica con los gobernadores estalló cuando el Ministro de Educación, Antonio Salonia, anunció a fines de septiembre de 1991 que la transferencia de escuelas nacionales a las provincias no se produciría gradualmente, como había acordado con las provincias, sino todas a la vez a partir del 1 de enero de 1992. Esta decisión gubernamental tomó especial ímpetu luego del aluvión de votos menemistas en las elecciones del 8 de septiembre de 1991¹³⁰. Las autoridades educativas de todo el país comenzaron a sacar cuentas: las escuelas que recibirían sumaban 4150 con un presupuesto de 80 millones de dólares mensuales. En el presupuesto a transferir se incluían unos 24 millones de dólares mensuales correspondientes a subsidios que percibían 2 571 escuelas privadas.

El Ministro Cavallo había presentado el proyecto de reforma de los montos de la coparticipación federal para financiar el traspaso de las escuelas nacionales a las provincias todos los bloques del Senado de la Nación. En ese encuentro los Senadores radicales le sugirieron una reunión con todos los gobernadores ya que pensaban que el régimen de coparticipación era una ley convenio y, habida cuenta de la resistencia que el tema tenía por parte de los gobernadores, esa reunión era indispensable. Conocer la opinión de los Gobernadores es importante porque, como

¹²⁹ Clarín, 17 de julio de 1991.

¹³⁰ Clarín, 25 de septiembre de 1991.

dice Tulia Falleti,¹³¹ el federalismo impactó de dos formas en el proceso de descentralización. Por un lado ayudó a legitimar el proceso y ayudó a que los gobernadores aceptaran las transferencias de servicios. Por otro lado, este federalismo puso su sello en la forma en que se descentralizó y la legislatura nacional perdió relevancia frente a los gobernadores. Si bien la descentralización se llevó a cabo por razones fiscales, el sistema federal permitió a los ejecutivos provinciales aumentar su poder político y de negociación en las políticas educativas que siguieron a las transferencias. Desde nuestro punto de vista esto también hizo que en la diversidad de maneras de implementación de la Ley Federal de Educación tuvieran que ver, no sólo los recursos fiscales de las provincias, sino también las posturas técnico-pedagógicas e ideológicas de sus gobiernos.

- Las autoridades del Ministerio de Educación.

Por la Circular N° 30 del 14 de octubre de 1991¹³², el Consejo Federal de Educación hace llegar a las escuelas nacionales el contenido de lo resuelto en su X Asamblea Anual, respecto del proyecto de transferencia de los servicios educativos.

La circular decía que el Consejo Federal había manifestado su apoyo a la transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones provinciales y a la Municipalidad de Bs. As., ya en su Recomendación N° 9/89. Para el Consejo Federal dichas transferencias constituían un importante avance en el proceso de federalización y descentralización educativa y que, como el Poder Ejecutivo había incorporado artículos sobre ese tema en la Ley de Presupuesto de 1992, consideraban oportuno formular determinadas precisiones en la legislación que daría marco a esa transferencia para que ésta se desarrollara en forma ágil y positiva, evitando la

¹³¹Falleti, Tulia. "Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la Constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de Educación". PREAL-Flacso. Boletín informativo N° 9, Bs. As., septiembre 2001.

¹³² Dirección de Educación Media, Circular N° 30. Asunto: Resolución del Consejo Federal. Destino: Todos los establecimientos. Bs. As., 14 de octubre de 1991.

incertidumbre que pudiera generar en la comunidad educativa y asegurando además el financiamiento que garantizara el normal funcionamiento del sistema. Según esa Circular, el Consejo Federal ratificaba su adhesión al proyecto de transferencia pero aconsejaba que la legislación específica incluyera:

- La especificación clara de los servicios a transferir como lo exigía la Ley de Presupuesto de 1992 en su artículo 27.
- La celebración de convenios entre el Ministerio de Educación de la Nación y cada Jurisdicción, que establecieran las condiciones específicas de la transferencia.
- La Intangibilidad de los derechos laborales como decía el artículo 31 de la Ley de Presupuesto.
- Los aspectos previsionales, propiciando mecanismos tendientes a facilitar que los docentes nacionales que, al momento de ser transferidos, no reunían la totalidad de los requisitos previsionales exigidos por la jurisdicción receptora, pudieran continuar haciendo los aportes a la servicios previsionales nacionales siguiendo igual procedimiento con la Caja Complementaria.
- Que los docentes nacionales pudieran mantener su afiliación a su obra social, OSPLAD.
- Que en los aspectos pedagógicos, y hasta tanto se sancionara la nueva Ley de Educación, el Ministerio de Educación de la Nación promoviera la adecuación de planes generales, con objetivos y contenidos básicos y comunes, en función de la unidad del país y de su futuro, integrados con aportes que consideraran las particularidades provinciales y de la escuela y la comunidad. Consecuentemente debía establecerse el alcance y las condiciones para el reconocimiento recíproco de títulos y certificados.

- Que las cuestiones disciplinarias y los sumarios en trámite y que pudieran iniciarse por hechos anteriores a la transferencia se debían tramitar de acuerdo a la legislación nacional y la autoridad provincial o municipal, según el caso, debería aplicar la sanción correspondiente de acuerdo a aquella legislación y respecto del cargo al que el agente hubiera quedado incorporado.
- Que la Ley de Presupuesto General para la administración nacional, proveerá los recursos suficientes para el financiamiento de los servicios transferidos. La cláusula de garantía establecida en el artículo 34 del proyecto de Presupuesto 1992, debería precisar una metodología que asegurara su remisión en tiempo y forma, incorporándosele en el artículo 36 del Proyecto de Ley de Presupuesto para que tuviera carácter permanente,
- En cuanto a los bienes muebles e inmuebles, al texto del artículo 32 del Proyecto de Ley de Presupuesto 1992 se le debía agregar que las deudas, que en cualquier concepto hubiera contraído el Estado nacional hasta el momento de la transferencia, no serían trasladadas a las jurisdicciones provinciales.

En la misma circular se hace llegar el anexo de la Resolución N° 10/91 del Consejo Federal.

En él consta que, cuando se trató en general el tema volcado en la Resolución 30/91, antes analizada, la provincia de Neuquén propuso que no se hicieran referencias al Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 1992. Esta postura no fue acompañada por el resto de las jurisdicciones provinciales presentes.

Cuando se tratan las transferencias en particular, Neuquén dice que, sin perjuicio de lo que había expresado antes, adhiere totalmente a la política de transferencias siempre y cuando se asegure el financiamiento.

Las provincias de Córdoba y Río Negro expresaron también su total adhesión a las transferencias pero destacaron que las mismas debían realizarse por una Ley específica que contemplara con precisión los aspectos financieros, jurídicos, constitucionales, asistenciales y pedagógicos. También decía la Resolución 10/81 que debían crearse comisiones de trabajo para el estudio de los aspectos particulares involucrados en la transferencia, a los efectos de preparar los convenios interjurisdiccionales y la información necesaria.

- La decisión final.

A principios de noviembre de 1991, el gobierno acepta realizar el traspaso de las escuelas por una ley específica que preveía el reajuste mensual y automático de los fondos de coparticipación para el mantenimiento del servicio educativo y los aportes estatales a la enseñanza privada. El texto poseía una cláusula de garantía para que las provincias recibieran más dinero si el gasto superaba los fondos coparticipables¹³³.

El proyecto de transferencia fue redactado por el bloque justicialista pero pertenecía a la Senadora Olijela del Valle Rivas. Mientras estaba en tratamiento, en el mismo recinto, las autoridades de Economía intentaron modificarlo asignando el dinero de la coparticipación según la densidad demográfica, la matrícula, el número de escuelas y docentes, idea del entonces Subsecretario de Educación Luis Barry, pero no tuvieron éxito¹³⁴.

El 6 de diciembre de 1991 la Cámara de Diputados votaba la Ley de Transferencia de servicios educativos a las provincias la que, hasta ese momento, estaba acompañada de una ayuda presupuestaria. Guido Freites del partido justicialista y presidente de la Comisión de Educación de ese cuerpo comenzó el

¹³³ Clarín, 9 de noviembre de 1991.

¹³⁴ Clarín, 19 de noviembre de 1991.

debate sobre el tema argumentando que tal como estaba el sistema educativo no era útil para el país y que mediante la transferencia se devolvía a las provincias su federalismo. José Gabriel Dumón del radicalismo, vice de la Comisión de Educación manifestó su frontal discrepancia porque sólo se estaba tratando de cumplir con lo pactado con el FMI.

Esta Ley libraba al Estado Nacional de un gasto anual de 960 millones de dólares¹³⁵.

La Ley de transferencia introduce una nueva distribución de funciones de los gobiernos provinciales y del nacional. Los primeros pasaron a ser responsables de toda la atención del servicio educativo público, desde el Nivel Inicial hasta el Superior no Universitario, lo que trae aparejadas nefastas consecuencias para los sectores sociales y regionales menos favorecidos y para los docentes en cuanto a sus condiciones laborales y salariales. Algunas de las consecuencias más serias de la aplicación de dicha ley, son las siguientes:

- Al ponerse en vigencia, en forma simultánea, normativas como las delineadas en los documentos analizados en este trabajo, en sistemas educativos provinciales con diferentes características y, dentro de ellos, en unidades educativas específicas también distintas entre sí, se agudizan las diferencias entre provincias, tanto cualitativas como cuantitativas, de las prestaciones del servicio educativo, debido al crecimiento desigual que estos ya arrastraban enfatizado por la posesión de diferentes montos de recursos financieros que permitan subsanar los desequilibrios existentes.

- No asegura la oferta de igualdad de oportunidades a todos los habitantes del país ya que al no existir un mecanismo centralizado de compensación se polarizan las diferencias.

- Establece, indirectamente, tantos sistemas educativos como jurisdicciones prestadoras del servicio existen.

¹³⁵ Clarín, 6 de diciembre de 1991.

- Las remuneraciones y condiciones laborales de los docentes se diferenciarán cada vez más según los recursos con que cuenten las respectivas jurisdicciones.

- Se atomizará a las instituciones educativas y se las condenará cada vez más a confundirse con las características de la comunidad que las rodea.

- Se avasallarán derechos laborales de los docentes sin haberlos consultado al comenzar a funcionar los niveles medio y superior bajo una normativa diferente a la de origen.

- La Ley de Transferencia.

La Ley de Transferencia N° 24 049, fue sancionada el 6 de diciembre de 1991, promulgada el 2 de enero de 1992 y publicada en el Boletín Oficial el 7 de enero de 1992. Por dicha Ley se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir, a partir del 1 de enero de 1992, a las Provincias y a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. Se exceptuó del alcance de esta norma a las escuelas superiores normales e institutos superiores, tanto estatales como privados, y la ENET N° 1 "Otto Krausse", la Telescuela Técnica y los Centros de Recursos Humanos y Capacitación Nos. 3, 8 y 10 de Capital Federal dependientes del CONET. Dejó a criterio del Poder Ejecutivo Nacional la elección de la oportunidad para transferir esos servicios en forma total o parcial, previa garantía de financiamiento.

Por el Artículo 2 de la Ley se resolvía que los requisitos específicos de las transferencias se establecerían mediante convenios a celebrarse entre el Poder Ejecutivo Nacional y cada una de las jurisdicciones, en los que se acordarían todas las otras cuestiones no previstas en la Ley específica de acuerdo a las particularidades de

cada jurisdicción. Esos convenios deberían ser refrendados por las Legislaturas provinciales según la normativa vigente en cada provincia o jurisdicción.

Por el Artículo 3, las jurisdicciones receptoras, con el apoyo sostenido del Poder Ejecutivo Nacional, deberían cumplir con todos los derechos y obligaciones vigentes en materia educativa. El Estado Nacional garantizaría que los servicios transferidos fueran prestados con óptima cobertura cuantitativa, alta calidad pedagógica y equidad en todas las jurisdicciones. Estas transferencias convenidas se efectuarían sin otro cargo que el establecido en esa Ley e importarían la sucesión a título universal de los derechos y obligaciones.

La transferencia de los servicios educativos a cada una de las jurisdicciones comprendía a los bienes muebles, inmuebles y sus accesorios cualquiera fuera el origen de sus derechos, la documentación, los contratos de locación de cosas, obras y servicios, sin perjuicio de las adecuaciones contractuales necesarias para asegurar la continuidad de los servicios. No se transferían ni los juicios pendientes ni las deudas.

Con respecto al personal, el Capítulo III, Art. 8 decía que el personal docente, técnico, administrativo y de servicios generales que se desempeñaba en los servicios que se transferían, quedarían incorporados a la administración provincial o municipal, en conformidad con los siguientes criterios:

- a- Identidad o equivalencia en la función, jerarquía y situación de revista en que se encontrare a la fecha de la transferencia;
- b- Retribución, por todo concepto, no inferior a la que se percibía al momento de la transferencia equiparándola a la escala salarial jurisdiccional durante 1992;
- c- Reconocimiento de la antigüedad en la carrera y en el cargo, ya sea en carácter de titular, interino o suplente;
- d- Reconocimiento de la estabilidad en el cargo u horas de cátedra que desempeñaba al momento de la transferencia, cuando revistiere en

calidad de titular, interino o suplente según la normativa vigente en cada jurisdicción;

- e- Reconocimiento de títulos y antecedentes profesionales valorables para concursos de la carrera docente en equivalencia de condiciones con las vigentes para los docentes de la jurisdicción receptora.

Según la Ley, las jurisdicciones podrían convenir mecanismos para facilitar al personal transferido optar por continuar en la Obra Social para la Actividad Docente (OSPLAD), en cuyo caso, el gobierno de la jurisdicción debería actuar como agente de retención de los correspondientes aportes, o incorporarse a la Obra Social de la jurisdicción receptora.

A los efectos previsionales, la jurisdicción receptora reconocería los servicios prestados por el personal en el orden nacional. Los docentes transferidos que no reunieran los requisitos exigidos por la jurisdicción receptora, podrían continuar aportando al sistema nacional de previsión. Las jurisdicciones serían agentes de retención de esos aportes.

El personal docente transferido también continuaría realizando aportes a la Caja Complementaria para la Actividad Docente.

Las cuestiones disciplinarias surgidas hasta el momento de realizarse la transferencia, serían resueltas, durante el término de un año después de haber sido firmado el convenio de transferencia, de acuerdo a la normativa vigente en la jurisdicción de origen. Las sanciones serían aplicadas por la jurisdicción receptora.

Los concursos docentes, los traslados, titularizaciones, jubilaciones, pendientes de resolución que pudieran existir al momento de promulgarse la Ley, deberían ser resueltos según la normativa de origen, con el alcance, en el tiempo y modos que se establecieran en los respectivos convenios de transferencia.

Con relación al financiamiento de los servicios educativos que se transferían, la Ley decía que a partir del 1 de enero de 1992 y hasta tanto se modificara la Ley 23 548, la Secretaría de Hacienda de la Nación retendría de la participación correspondiente a las provincias en el Régimen de esa Ley, previamente a la retención secundaria, un importe equivalente al monto total destinado al financiamiento de los servicios educativos que se transferían en la Ley de acuerdo a un detalle existente en una planilla anexa. Agregaba la norma que, en el caso de que el monto mensual recaudado no alcanzara a cubrir el nivel promedio mensual del período abril-diciembre de 1991, el Gobierno Nacional debería cubrir totalmente y en forma automática el costo mensual de los servicios transferidos. Si al cierre de cada mes lo recaudado fuera superior al nivel promedio abril-diciembre de 1991, pero no alcanzara a cubrir el costo de los servicios, el Gobierno Nacional financiaría automáticamente, la diferencia.

Al momento de efectivizarse la transferencia de los servicios se transferirían también, en las proporciones correspondientes, los recursos afectados según la misma Ley de Transferencia y normados por la Ley 23 548, en los montos previstos. Se fijaría un marco general y los criterios particulares a seguir, a los efectos de brindar tratamiento equivalente a la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y a la, en ese momento, Municipalidad de Buenos Aires, sin afectar por ello lo dispuesto en torno a la participación de las demás provincias por la Ley 23 548.

Las obras públicas en ejecución con destino a los servicios a transferir, serían continuadas y finalizadas por la Nación, y, a su término, serían transferidas a la jurisdicción respectiva.

El Estado Nacional, por otro lado, asignaría un monto global para la reparación de los edificios transferidos el cual sería acordado en cada convenio jurisdiccional.

En cuanto a los aspectos pedagógicos, la Ley de Transferencia establecía que el Poder Ejecutivo Nacional ejecutaría las políticas y estrategias del Sistema Educativo Nacional, en consulta permanente con el Consejo Federal de Cultura y Educación y coordinaría, compatibilizaría y evaluaría el funcionamiento interjurisdiccional. A través

del Ministerio de Cultura y Educación, en ejercicio de su competencia, realizaría el análisis, la evaluación, el seguimiento de la situación educativa; de la congruencia, consistencia y calidad educativa de los planes y programas en la materia en relación con las prioridades establecidas; brindaría asistencia técnica y financiera para el desarrollo de estrategias y programas educativos; atendería y gestionaría los asuntos de naturaleza internacional que se relacionen con la educación y la cultura; determinaría los requerimientos y condiciones para el reconocimiento de títulos y certificados nacionales y extranjeros; organizaría y administraría un sistema de información cualitativa y cuantitativa en materia educativa y cultural e instrumentaría planes y programas de interés nacional.

En el mismo sentido, el Ministerio de Cultura y Educación promovería concertadamente con el Consejo Federal, la adecuación de la estructura común del sistema educativo, la actualización de planes generales con objetivos y contenidos curriculares básicos y comunes con aportes que consideren las particularidades regionales, provinciales y de la escuela y su comunidad, a fin de establecer un marco de coherencia, unidad e integración educativa y cultural del país en un plano de respeto del federalismo.

Los servicios educativos de gestión privada que se transferían quedaban garantizados, manteniéndose el régimen de aportes a la enseñanza privada en concordancia con el fijado en el orden nacional, en lo que hace a montos, proporciones y destinos a los servicios transferidos.

En las disposiciones transitorias se establecía que, cuando por razones operativas alguna provincia lo requiriera expresamente, el Poder Ejecutivo podría atender, por cuenta y orden de la misma, los gastos emergentes de los servicios transferidos. Decía además que, los participantes en el sistema de la Ley 23 548/88¹³⁶ deberían presentar en el período legislativo 1992, un proyecto de ley sustitutiva del régimen vigente en ese momento de coparticipación federal de impuestos.

¹³⁶ Ley N° 23548. Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, 7 de enero de 1988.

- El Convenio de Transferencia con la provincia de Buenos Aires.

El 30 de diciembre de 1993 se reúnen en La Plata, el Ministro de Educación de la Nación, Ingeniero Jorge Rodríguez en representación del Poder Ejecutivo Nacional y el Señor Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Dr. Eduardo Duhalde en representación de la misma, para convenir la transferencia de los servicios educativos nacionales ubicados en el territorio de la provincia en cumplimiento de la Ley 24 049 y del Decreto N° 964/92. En ese acto se establecen las siguientes pautas:

- La Nación transfiere a la provincia, a partir del 1 de enero de 1994, los servicios educativos nacionales situados en su territorio y las facultades y funciones sobre los servicios de gestión privada. La nómina de los mencionados figuraba en el Anexo I del convenio.
- Esa transferencia sería completada por un Acta de Transferencia, cuya información y documentación suministraría la Nación en un plazo de 180 días y antes de la firma del Acta.
- Las plantas de supervisores, que incluían a los supervisores de SNEP, tanto pedagógicos como de organización escolar, figurarían en el Anexo II.
- La transferencia comprendía al personal que se desempeñaba en los establecimientos y servicios estatales, el que quedaba incorporado a la provincia de acuerdo a las siguientes bases: a) el personal mantendría identidad o equivalencia en la jerarquía, funciones y situación de revista en la que se encontraba a la fecha de la transferencia; b) el personal titular, interino o suplente mantendría los cargos u horas de cátedra, incluso a aquellas en las que se encontraba en disponibilidad; c) las coberturas de cargos jerárquicos y el movimiento anual docente o requerimientos de traslados iniciados u originados después de la fecha de transferencia se realizarían de

acuerdo a la legislación de la jurisdicción de origen hasta que se concluyera la nueva clasificación de los docentes. Los implementaría la provincia pero entre los docentes y establecimientos transferidos incluyendo a los docentes que pasen a desempeñarse en ellos. El mismo mecanismo se seguiría para la cobertura de cargos; d) la provincia abonaría al personal transferido una retribución total no inferior a la que la Nación abonaba al momento de la transferencia; e) la provincia convalidaría el reconocimiento de la antigüedad; f) la provincia reconocería los títulos y antecedentes valorables para concursos; g) el personal transferido sería empadronado; h) en base a ese empadronamiento sería clasificado; i) Las situaciones de incompatibilidad comprendidas en el artículo 28 de la Ley 10579, Estatuto del Docente de la Provincia, no existentes anteriormente y originadas en virtud de la transferencia, no serán modificadas siempre que no exista alteración de la situación de revista del docente. En este caso, y a medida que los docentes comprendidos en dichas circunstancias, por alteración de su situación de revista (jubilación, renuncia, ceses por cuestiones previstas estatutariamente, entre otras), se vayan asimilando a las previstas en el artículo 28 del Estatuto del Docente provincial, quedarían sujetos al mismo y no podrían invocar derecho a retorno a una mejor situación de la legislación nacional.

- A los efectos previsionales, la provincia reconocería los servicios prestados por el personal en el orden nacional.
- Con respecto a los bienes muebles, la Nación le cedía a la provincia, libre de todo gravamen y sin solicitar pago alguno, todos los bienes afectados a las unidades educativas y servicios transferidos y se creaba una comisión que tuviera como objetivo hacer el seguimiento

de los casos de inmuebles alquilados y solucionar los problemas que pudieran surgir.

- La Nación se hacía de los juicios pendientes y de las deudas que, por cualquier causa, se hubieran contraído con anterioridad a la fecha de la transferencia.
- Con relación al financiamiento, ambas jurisdicciones se comprometían a garantizar lo establecido en los artículos 14 a 16 de la Ley de Transferencia en torno a ese tema. La Nación depositaría en una cuenta específica que abriría la provincia, el monto mensual estimado correspondiente para posibilitar el pago de gastos pertinentes a los servicios transferidos. La provincia abonaría los sueldos del personal transferido a partir de la fecha de la transferencia y se comprometía a equiparar los salarios de dicho personal. En las cláusulas transitorias se establecía que la nación seguiría realizando la liquidación de los haberes hasta que la provincia estuviera en condiciones de realizarlo, fijándose como plazo máximo el 30 de abril de 1994.

La Directora General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, Dra. Graciela Giannetasio, envía, con fecha 12 de enero de 1994, una carta (con dos faltas de ortografía) a los ya, en ese momento, ex docentes nacionales, para darles la bienvenida al sistema provincial.

En esa nota desconocía la profunda resistencia que habían ejercido los docentes nacionales a su transferencia y endilgaba la polémica desatada al trabajo de los medios masivos de comunicación que habían “ensombrecido las expectativas” de esos docentes.

Según la funcionaria, en esa polémica, la actitud de la provincia se había presentado como obstaculizadora por criterios exclusivamente economicistas y se había aumentado la envergadura de la discusión por la falsa amenaza de la

municipalización o privatización. Sin embargo, la provincia había incurrido en demoras meditadas que habían tenido que ver con encontrar la manera de respetar los derechos adquiridos de docentes y alumnos, garantizando su incorporación en igualdad de condiciones y asimilándolos a un mejor derecho cuando esa situación estuviere prevista en la normativa provincial. Aseguraba que se había encontrado una fórmula de equiparación salarial y de respeto mutuo a los planes y programas que se desarrollaban en la escuela. Aclara que en la discusión sostenida sobre el tema habían estado presentes los postulados de una educación de calidad y equidad para todos profundamente vinculada a la cultura del trabajo. Afirmaba que la provincia se encontraba en condiciones de hacer frente a la provincialización de todos los servicios educativos que se encontraban en su territorio. Aclaraba que los docentes podrían encontrar en todas las instituciones un instructivo que intentaba contestar a todos los interrogantes que habían aparecido hasta ese momento como los más importantes.

El 13 de enero la funcionaria envía una nota, de carácter más técnico, a los Directores de los servicios educativos transferidos. En ella comunicaba que el 30 de diciembre de 1993 se había firmado el acta convenio entre las autoridades nacionales y provinciales. Admitía que el proceso de provincialización de los servicios educativos nacionales era un proceso de gran complejidad no sólo por la cantidad de ellos que habían sido transferidos, sino por la variedad y riqueza de su oferta. Se trataba de 1750 establecimientos, entre públicos y privados, 80000 cargos y 600000 alumnos. El grueso de esos establecimientos eran de nivel medio, adultos y de nivel terciario, incluyendo en éstos a las escuelas normales. Esas magnitudes se adicionaban a las del sistema educativo provincial que comprometía a 12000 servicios, 180000 docentes, 30000 no docentes y 2 700 000 alumnos convirtiéndose, el de la provincia de Buenos Aires, en el sistema educativo más grande de América Latina. Apelaba, para su gestión y mejoramiento, a la voluntad de los Directivos. Informaba, de qué Dirección docente habían pasado a depender dentro del organigrama de la Dirección General, habida cuenta de las múltiples preguntas que la situación ocasionaba en

todos los integrantes de los establecimientos y que deberían ser contestadas. Explicaba cómo sería el pago del salario como así también cómo estaba organizada la Dirección de Escuelas y los órganos existentes de apoyo a su tarea. Aclaraba que para los problemas específicos surgidos de la transferencia, se había creado una Unidad de Transferencia que recibiría las demandas por vía jerárquica.

El calendario escolar sería el de la provincia; con relación a los programas y los planes de estudios se daría continuidad a los vigentes y los alumnos completarían aquellos con los que habían iniciado su carrera, lo mismo que en lo referido a sistemas de evaluación, calificación y disciplina. El documento daba indicaciones en relación con las titularizaciones que en ese momento estaban en curso, a la cobertura de cargos, licencias y régimen de incompatibilidades.

- 1993: Buenos Aires, Capital Federal y las Provincias.

La transferencia de los servicios educativos a la Pcia. de Bs. As. se realizó recién en el año 1994. En 1993, cuando ésta llevaba un atraso de un año y medio el diario Clarín¹³⁷ decía que el Gobierno de esa Provincia estudiaba la posibilidad de realizar ese traspaso por zonas. Sin embargo, las autoridades de la Dirección General de Cultura y Educación de esa jurisdicción temía que la desigualdad salarial que eso iba a producir desembocara en conflictos. En ese momento los maestros nacionales ganaban \$230,96 y los provinciales \$295,50. El Ministro de Educación, Jorge Rodríguez, seguía insistiendo en que ésta se desarrollara en etapas, desde mayo a diciembre, y desde el oeste hasta el conurbano.

Es interesante la discusión que se planteaba entre el Ministro de Educación de la Nación y la Directora Provincial. Rodríguez decía que el gobierno nacional y el provincial habían fijado en \$370 millones el dinero que era necesario para el traspaso, pero Giannetassio le contestaba que se habían perdido \$70 millones en el camino

¹³⁷ Clarín. Bs. As., 16 de mayo de 1993.

porque, al tener 52 000 docentes más, iba a tener que “gastar” \$ 440 millones anuales en sueldos. Allí comenzó a barajarse que ese bache de \$ 70 millones fuera financiado por el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano.

El esquema del traspaso de escuelas a Buenos Aires quedó en manos de la Comisión Bicameral de Transferencia de la Legislatura Provincial, quien estudió su factibilidad.

La Capital Federal enfrentaba muchos problemas por el traspaso. La equiparación de los sueldos docentes (era estimativa porque para realizar la equiparación real debían crear otro escalafón), significó un 40% de aumento en la masa salarial, lo que implicaba \$ 63 millones más por año para pagar esa diferencia.

Por supuesto, desde el punto de vista gremial, los reclamos iban mucho más allá del mero reclamo salarial ya que había muchas diferencias entre la dinámica del sistema educativo nacional y el de la capital y se estaban afectando derechos adquiridos de los docentes en varios campos.

En Córdoba, afirmaban, un año y medio después, que antes de hacer la transferencia se debió haber contado con una ley que asegurara los recursos para que eso fuera posible. El gobierno de esa provincia había equiparado ya los salarios entre los docentes. La entidad de base de Ctera, Uepc, decía que el traspaso había sido menos traumático que lo esperado y que el gobierno asistía a los docentes en todos sus problemas a pesar de que habían recibido 348 servicios y no 335 como se les había informado.

En Santa Fe el gobierno no equiparó los sueldos y según Amsafé, la entidad de base de Ctera en ese lugar, éste no estaba en condiciones de hacerlo por razones operativas, por lo tanto, en un mismo distrito, había docentes con distintos sueldos.

En Mendoza el problema más grave a solucionar a esa altura del proceso, era la equiparación del régimen de compatibilidades laborales, porque en Nación se autorizaban 36 horas semanales de trabajo o dos cargos y en esa provincia, 30 horas semanales o un cargo.

A fines del '95, cuando se aprueba el presupuesto nacional para 1996, ya se ponía en descubierto que la Nación adeudaba a Educación 500 millones de pesos y que no se estaba realizando la inversión prevista en la Ley Federal¹³⁸. El espíritu del pacto fiscal que la Nación quería firmar con las provincias era que las provincias recibirían ayuda financiera si se comprometían a realizar el ajuste económico, a privatizar y a reducir su déficit fiscal en salarios¹³⁹.

En 1996 el FMI aprobaba el recorte provincial y la Nación conseguía 2000 millones para financiar las reformas por él exigidas¹⁴⁰. Córdoba anunciaba el cierre de las salas de 3 y 4 años del Jardín de Infantes que dejaba afuera a 9000 chicos¹⁴¹ y el cierre de los tres últimos años de 80 secundarios¹⁴². Buenos Aires admitía que le faltaban aulas para el 8° año de la EGB¹⁴³ y que los chicos aprendían Inglés e Informática sin recursos¹⁴⁴. En la Universidad de Tucumán se permitía cobrar aranceles¹⁴⁵. En Capital Federal los alumnos del Pellegrini realizaban marchas para que no se suprimiera el 6° año¹⁴⁶. Según un informe del BID, la Argentina era uno de los países donde más habían caído los salarios docentes¹⁴⁷.

En el momento del tratamiento del presupuesto nacional, la presión por parte del gobierno para que las provincias ajustaran los suyos, era enorme. Las provincias debían aceptar una disminución de 265 millones de dólares en distintas asignaciones específicas. A las universidades nacionales se les había asegurado 40 millones y 30 millones más, sólo si aumentaba la recaudación. La oposición denunció en el tratamiento de ese presupuesto, que no se cumplía con el aumento del 20% del presupuesto previsto para Educación¹⁴⁸.

¹³⁸ Clarín 10 de diciembre de 1995.

¹³⁹ Clarín, 5 de diciembre de 1995.

¹⁴⁰ Clarín, 11 de febrero de 1996.

¹⁴¹ Clarín, 29 de febrero de 1996.

¹⁴² Clarín, 14 de agosto de 1996.

¹⁴³ Clarín, 3 de agosto de 1996.

¹⁴⁴ Clarín, 8 de abril de 1996.

¹⁴⁵ Clarín, 9 de junio de 1996.

¹⁴⁶ Clarín, 11 de mayo de 1996.

¹⁴⁷ Clarín, 27 de marzo de 1996.

¹⁴⁸ Clarín, 8 de noviembre de 1996.

3: El sindicalismo docente frente a las políticas neoliberales en Educación: el caso de Ctera y la transferencia de escuelas a las jurisdicciones provinciales.

3.1 – Las respuestas de Ctera hasta 1995.

- Los sindicatos docentes.

En este tema seguiremos lo expresado por Guillermina Tiramonti en su ponencia “Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina” presentada en el Seminario realizado en Buenos Aires en mayo de 1999, en el marco del Proyecto de Investigación Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina auspiciado por PREAL y FLACSO. Según Tiramonti, el surgimiento de los sindicatos docentes en los diferentes países de la región está claramente relacionado con el desarrollo de sus sistemas educativos, los modelos de acumulación adoptados, las necesidades del Estado de ampliar su base social y los regímenes políticos imperantes. Así, los países de temprana modernización que se desarrollaron en base a un modelo que incluía a los distintos sectores sociales y que, desde principio del siglo XX, mostraron un crecimiento significativo de sus sistemas educativos, registran también una temprana conformación de los movimientos de maestros que se transformaron en sindicatos (hacia la mitad de ese siglo) como parte del proceso de reestructuración del orden social que produjo un modo particular de procesar la crisis capitalista del 30 e implementó el keynesianismo a fines de la guerra.

En un principio estos movimientos de maestros tuvieron una característica mutualista, salvo el de Méjico que realizaba actividades académicas y pedagógicas. En la mayoría de los casos los integraban funcionarios prestigiosos, incidían en la política oficial e intervenían en el otorgamiento de las credenciales profesionales. Algo

importante para recalcar es que reconocieron en la propuesta modernizadora liberal de comienzos de siglo un núcleo de principios alrededor de los cuales construyeron su identidad ideológica y basaron sus prácticas pedagógicas y su accionar.

El normalismo fue el discurso más influyente en la educación de América Latina y, además, se convirtió en una matriz de pensamiento para maestros y pedagogos e inundó también sus organizaciones. El positivismo fue el fundamento epistemológico y la defensa del Estado Educador, el medio más apropiado para implantar una racionalidad instrumental en las naciones que se incorporaban a las propuestas de la modernidad.

En esta etapa se construye la identidad docente que, según Tiramonti, resulta de la confluencia de la triple condición de su actividad: la de funcionario público, la de profesional y la de intelectual.

Como el proceso de ampliación de la base social del Estado tuvo características diferentes en los países latinoamericanos, el momento de creación de las organizaciones sindicales de los maestros también difiere. El modelo de desarrollo elegido, con exclusiones, limitó el crecimiento de los sistemas educativos y de sus cuerpos docentes.

A partir de los años 50 América Latina comienza un cambio en su modelo societal incorporando, a la coalición que posee el poder, a los sectores emergentes por la industrialización.

Esta integración se llevaba adelante también mediante la educación, que posibilitaría su movilidad social y por la constitución de un modo de dominación neocorporativista que mediaba entre los intereses sectoriales y los procesos decisorios de las políticas públicas y aportaba la organización necesaria para garantizar la construcción del consenso respecto de las decisiones tomadas. Es decir que se estructuró un nuevo modo de asegurar la gobernabilidad y la cooperación de la sociedad. Obviamente, en esta nueva estructura organizativa los sindicatos eran

claves. Son el Estado y los partidos políticos los que ayudan a constituir los sindicatos en América Latina.

Este modelo societal, de un equilibrio basado en la inclusión de los sectores emergentes, tuvo su expresión política en los populismos - Perón en Argentina - y fueron controlados por acuerdos de poder o por gobiernos militares. Esta especie de Estado de Bienestar o Benefactor, se caracterizó por una fuerte participación del Estado Nacional en la prestación de los servicios públicos, generando un importantísimo crecimiento de la clase media. La misma se apropió de la educación como el camino seguro para lograr su ascenso. En Argentina, en los '50, la escolarización bruta en el nivel primario llegó al 84%.

Tiramonti expresa que las investigaciones existentes sobre los docentes dan cuenta de la conformación de su identidad en el momento en que se constituyen los sistemas educativos a principios de siglo, pero no analizan el impacto que la incorporación de los sectores emergentes tuvo sobre la constitución de esa identidad y además que existen pocos trabajos que analicen la crisis y mutaciones de esa identidad a medida que cambiaba la población atendida, los patrones de socialización, los valores que estructuraban a esa socialización, el lugar social del docente y la valoración de su tarea por la sociedad. De cualquier modo, dice, tanto los docentes como sus representantes sindicales están ligados a la organización inclusiva de la sociedad y a su instancia de dominación y participan activamente en los procesos de normatización y regulación del sector y sus miembros.

Los sindicatos han sido, por tanto, protagonistas del proceso de institucionalización de los sistemas educativos en América Latina. Se incorporaron a la trama del poder pero esa incorporación adquirió modos diversos en los países de acuerdo a la estructura institucional del poder, a las características de las elites de gobierno y a la cultura política de las mismas. Hay entrecruzamientos entre las burocracias estatales y las sindicales. A partir de los '50 los movimientos magisteriales se transforman en sindicatos.

En Argentina se crea en 1917 la Confederación Nacional de Maestros, en 1932 se constituye el Frente Unico del Magisterio Argentino, en 1943 la Unión del Magisterio, en 1951 se otorga personería gremial a la Agreración del Docente Argentino y, finalmente, en 1973 se conforma la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.

Tanto en Argentina, como en Chile y en Colombia, los sindicatos se incluyen en la vida política a través de una incorporación a la estructura de gobierno del sistema pero, si bien se reconocen articulaciones partidarias, han construido también espacios de autonomía en la negociación corporativa con el poder. En estos países si bien hay articulaciones entre los sindicatos docentes y los partidos políticos no son esas articulaciones las que definen las líneas políticas de esos sindicatos ni sus dirigencias.

Si bien siempre los sindicatos sufren situaciones de conflicto derivados de los procesos de reconfiguración de las alianzas de poder y cambio en los patrones de distribución de la riqueza, en los sindicatos docentes el conflicto aparece relacionado con los salarios docentes y con las condiciones de trabajo. A través de ese conflicto se miden las relaciones de fuerza, se habilita la negociación y se actualizan los compromisos. El sindicato renueva permanentemente su característica de mediador y negociador de las demandas de sus afiliados y representados. Con el desarrollo cada vez mayor de la sociedad salarial la relación entre el Estado y los sindicatos sostenía al conjunto del sistema, los movimientos magisteriales se convirtieron en sindicatos y sus miembros dejaron de ser funcionarios estatales para convertirse en asalariados que confrontaban con la patronal pareciéndose cada vez más al resto de las organizaciones que constituían el movimiento sindical.

Los sindicatos docentes van de ese modo abandonando sus luchas por la normatización de la actividad docente y por el establecimiento de reglas de funcionamiento y control del campo y comienzan a disputar los recursos y condiciones de desempeño. Es decir surge el conflicto de institucionalización del neocorporativismo y la instauración de una dinámica que permite el desarrollo de la cooperación.

Paralelamente se produce una división técnica del trabajo escolar por la relación existente entre objetivos y medios. Junto con administradores y equipos técnicos se racionalizó el trabajo a través de la formación de los docentes y la producción de materiales. Se reguló el trabajo. Unos docentes eran los que enseñaban, otros, no siempre docentes, los que concebían y planificaban al sistema educativo. Paralelamente se consolidó el control burocrático de las escuelas. Es decir que se generó un lugar para el docente parecido al de un operario calificado pero no el de un profesional que es capaz de direccionar su tarea y definir su sentido por poseer un conocimiento específico. Esto se traduce en el plano sindical al asimilarse al sindicato docente a todos los otros sindicatos obreros y al incluirlo en las organizaciones nacionales o internacionales del resto de los trabajadores.

Desde ese lugar confrontaban con el Estado por salarios, por condiciones de trabajo y éste, el Estado, encontraba en esa mesa de negociación, el modo eficaz de distribuir los recursos en función de la relación de fuerzas puesta en evidencia en esa confrontación.

Este mecanismo se multiplicó en épocas de inflación pero “marcó profundamente las estrategias de los actores y definió las lógicas que ordenaron el campo de las fuerzas sociales. La tendencia fue la homogeneización de las metodologías de disputa y de la materia, contenidos y objetivos de las misma. Confrontación reivindicativa de salarios y condiciones de trabajo fue la línea de continuidad en el accionar de los sindicatos docentes de América Latina”.

La construcción de la identidad del docente como trabajador de la educación fue tremendamente conflictiva ya que el peso otorgado a la vocación en la elección laboral le hacía perder de vista la importancia de su saber profesional y el derecho a recibir un salario por su trabajo. Hoy, ante la hegemonía de la ideología neoliberal que intenta expropiarle al docente la posibilidad de controlar el proceso de su trabajo, los sindicatos docentes se encuentran ante una verdadera crisis y riesgo de desarticulación.

- La selección de Ctera como estudio de caso.

Hemos seleccionado a CTERA para nuestro trabajo, ya que esta organización es, sin duda, la más representativa de la docencia argentina y la de mayor presencia en el país.

Cantidad de afiliados, según las entidades de base al 25/6/98.¹⁴⁹

Entidad	Jurisdicción	Afiliados	Congresales
SUTEBA	Buenos Aires	44237	24
UTE	Capital Federal	9964	10
ATECA	Catamarca	1340	1
AGDURC	Río Cuarto	519	1
UEPC	Córdoba	22729	16
SUTECO	Corrientes	1273	1
ATECH	Chubut	4645	5
AGMER	Entre Ríos	17031	13
ADF	Formosa	6015	6
ADEP	Jujuy	6024	6
AMP	La Rioja	3068	3
UTELPA	La Pampa	3586	4
SUTE	Mendoza	10861	10
UDPM	Misiones	9166	9
ATEN	Neuquén	7843	8
UNTER	Río Negro	7699	8
ADP	Salta	11124	10

¹⁴⁹ Ctera, Bs. As., 1 de Julio de 1998.

UDAP	San Juan	8047	8
AMPPYA	San Luis	1539	2
ADOSAC	Santa Cruz	3195	3
SUTEF	Tierra del Fuego	791	1
SUTEN	Nacionales	123	1
SUTESE	Santiago del Estero	186	1
UTRE	Chaco	487	1

El hecho de que CTERA tenga entidades de base en la mayoría de las provincias nos ayudará a ver su manera de responder y de reaccionar ante la descentralización, una de las expresiones de la Reforma del Estado en el área de la educación, que adquiere caras diversas al impactar sobre estructuras provinciales distintas, lo que puede obstaculizar su detección inmediata y generar reacciones sindicales disímiles y en diferentes tiempos.

Además del análisis de las acciones, omisiones y estrategias que la organización gremial docente se da a partir del año 1989, dos momentos de su historia anterior, nos parecen importantes como para poder comprender su actitud actual: el momento de su constitución y el gran paro de 42 días de 1988, que culminó con la recordada Marcha Blanca Nacional.

- Su constitución.

En 1973, se inicia un corto período de gobierno constitucional justicialista, durante el cual, los sindicatos docentes, después e varios intentos frustrados de unificación, constituyen la Confederación de Trabajadores de la Educación de la

República Argentina, formada principalmente por sectores de izquierda ligados a los Partidos Comunista y Socialista¹⁵⁰.

La fecha de su constitución, como así también el origen político de quienes la dirigían, son datos fundamentales para nuestro análisis ya que estas características podrían diferenciarla de los demás sindicatos lo que ayudaría, a la vez, a explicar su comportamiento diferente, si lo hubiere, ante las políticas neo-liberales o ante la reforma del Estado.

La Declaración de Principios rectores de CTERA, aprobados en 1973 en Huerta Grande, que regiría a la organización, fundamentaba la inclusión del concepto de “trabajador de la educación”, en la “estricta relación jurídica que surge de la dependencia salarial, la consideración legal del gremio laboral de la docencia, el derecho de éste a celebrar convenios colectivos de trabajo-estatuto con los empleadores oficiales y privados, las obligaciones recíprocas existentes en cuanto a deberes y derechos y a amparo social”¹⁵¹.

Esta declaración de principios definió al trabajo docente como una tarea político educativa. Expresaba en este sentido: “...la educación nunca es neutra pues lo que se enseña y cómo se enseña influye poderosamente en el educando, contribuyendo a configurar modos concretos de pensar, sentir y actuar. Por consiguiente, el educador siempre cumple una función político social y la toma de conciencia de esta realidad por parte del docente argentino, hace que esté trascendiendo la condición de transmisor de conocimientos, a la que tradicionalmente se lo intentó reducir, para actuar permanentemente como un factor importante del avance social que posibilitaría la auténtica liberación del hombre, la patria y los pueblos”.¹⁵²

Citamos estos conceptos vertidos en el Estatuto constitutivo de la CTERA porque creemos que allí subyacen algunos de los motivos que desestructuran su

¹⁵⁰ Krawscyk, Nora.”A utopia da participacao: A posicao dos Movimentos Docentes na Formulacao da Política Educativa na Argentina”. Universidade Estadual de Campinas- Faculdade de Educacao. Brasil, 1993, p. 38.

¹⁵¹ CTERA, 1973, pag.2.

¹⁵² CTERA, 1973, pag. 3.

accionar a partir del año 1989, por un lado, pero que, al mismo tiempo, la obligan a reaccionar y a definir distintos tipos de estrategias por el otro.

- El paro de 1988.

En marzo de 1988, durante el gobierno del Dr. Alfonsín, la organización gremial lleva a cabo un paro decretado por tiempo indeterminado que alcanza a la totalidad del sistema educativo del país y que se extendió por 42 días.

Este paro adquiere características inéditas. En primer lugar, fue masivo y fue alimentado por marchas, manifestaciones, clases y espectáculos públicos que constituían actividades no comunes entre los maestros. El nivel de participación de los docentes afiliados y no afiliados en todas las asambleas de base y en todas las actividades realizadas en ese período fue altísima.

A pesar del nivel de fragmentación y de las varias corrientes partidarias al interior de la CTERA, la convocatoria al paro fue exitosa, aunque con diferente nivel de acatamiento en cada una de las provincias. En segundo lugar, recibió el apoyo de la opinión pública a diferencia de la reacción negativa de la misma que provocaban los paros en otras áreas del sector servicios y la medida conservó su legitimidad a pesar de la enorme publicidad que el gobierno radical hizo en contra de la actitud de los docentes.

La magnitud alcanzada por este paro, que culmina con una Marcha Blanca Nacional, que constituyó una de las mayores movilizaciones sindicales producidas desde 1983, fue posible debido al grado de deterioro de las condiciones de trabajo y de los salarios docentes. Este grado de deterioro se agravó cada día más debido, por un lado, a la inflación y, por el otro, a la situación social, política y económica que vivía el país lo que llevó al resto de la sociedad a identificarse con los reclamos docentes.

El año anterior al del paro, se daba una situación dentro de la CTERA que, para nosotros, tuvo consecuencias determinantes para la política gremial de la entidad que llegan a la actualidad.

Arizcuren, radical y Secretario General de la organización, era respaldado por el tronco de izquierda fundador de la misma. Su sector nucleó, a la vez, a los sindicatos en los que tenían mucho peso el Partido Comunista y el Partido Socialista, a los militantes de la UCR opositores a la política alfonsinista y a independientes.

Una corriente opositora, conducida por Marcos Garcetti, dirigente peronista de Mendoza, se diferenciaba de la conducción por su afiliación partidaria y por las estrategias de acción utilizadas. Esta corriente proponía una actitud moderada y crítica frente a la de confrontación implementada por Arizcuren. Alrededor de ella se alinearon, por ejemplo, la entidad de base de Bs. As., SUTEBA, la de Santa Fe, AMSAFE, la de Córdoba, UEPC.

El enfrentamiento entre estas dos corrientes terminó por dividir a la Confederación: Garcetti encabezaba la lista celeste (peronista) junto con las listas presentadas por los militantes de la UCR oficialista y el Partido Intransigente y Arizcuren era acompañado por los sectores de izquierda, los radicales disidentes y los independientes.

El oficialismo dio el aval al grupo hegemónico por el peronismo, sector que parecía ofrecer al gobierno nacional mayores posibilidades de concertación.¹⁵³

Arizcuren, por el contrario, no se comportaba como un oficialista. Le planteaba al gobierno la incómoda situación de tener que negociar con un disidente. El comportamiento de la UCR con el gremio docente no fue diferente al de la política general que estaba llevando adelante con el resto del sindicalismo. Muy por el contrario, entró dentro del acuerdo que hizo con el sector ortodoxo del peronismo y que llevó al sindicalista Alderete al Ministerio de Trabajo.

¹⁵³ Krawczyk, Nora. "A utopia da participacao: A posicao dos Movimentos Docentes na Formulacao da Política Educativa na Argentina". Tesis de Doctorado. Universidade Estadual de Campinas- Faculdade de Educacao. Brasil, 1993, p. 56.

Garcetti gana las elecciones del gremio y conduce a la organización durante el desarrollo del paro de 42 días.

Las consignas de ese paro merecen ser tenidas en cuenta a los fines de este trabajo:

- La promulgación de una Ley Nacional de Educación.
- La sanción de un Estatuto Federal del Trabajador de la Educación.
- Un mismo salario básico de 770 australes para todos los docentes del país.
- Por un mayor presupuesto educativo.
- Por el no descuento de los días de paro.

La conducción de Garcetti, desde nuestro punto de vista, comenzó a escribir una nueva historia de la organización sindical mediante el diseño de una nueva política gremial. La primera página de esa nueva historia la constituye la forma en que se resuelve el conflicto de 42 días de paro.

El Ministerio de Trabajo dicta una conciliación obligatoria que ninguna asamblea de base quiere aceptar aunque, en realidad, no existían condiciones objetivas que permitieran mantener el conflicto. Sin embargo, la dirigencia la acata, generando en las bases docentes un descontento generalizado. Este descontento aumenta cuando, cerrando la Marcha Blanca Nacional, se escuchan las palabras de Garcetti, desde un palco instalado en el Obelisco, convenciendo a los docentes para volver a las escuelas sin aparentemente ningún otro logro más que el no descuento de los días no trabajados, cuando la consigna utilizada para motorizar el accionar gremial fue, durante todo el conflicto, "CTERA triunfará", sin que los dirigentes advirtieran a los docentes, en ningún momento de su desarrollo, que podía darse la posibilidad de una derrota.

La docencia no justificará nunca más la actitud de la dirigencia y de allí en adelante su voluntad de participación y movilización disminuirá coincidiendo, a partir del 89', con la crisis de representatividad que sufren todas las organizaciones políticas y gremiales, con la falta de confianza en la participación como instrumento para modificar la realidad y con el temor generado por el desempleo ocasionado por las políticas de ajuste aplicadas por el gobierno de Menem¹⁵⁴.

Hoy, la violencia estructural del desempleo "disciplina" a los trabajadores, entre ellos a los docentes, y les impide hacer explícito su descontento. El temor a perder el trabajo es tan profundo, que provoca que tienda a justificarse la perseverancia de los jubilados y desocupados en sus reclamos callejeros en el hecho de que ellos "ya no tienen nada que perder".

- Efectos del reajuste estructural sobre la Educación según Ctera.

En un informe de octubre de 1996 Ctera reconoce que "la crisis desatada en la economía mundial en la década del 70' gestó una profunda transformación en la lógica productiva de la economía mundial¹⁵⁵". Según la entidad, allí "mutaron substancialmente las relaciones internacionales. El paradigma del estado de Bienestar y todos sus afluentes constitutivos: rol del estado; circuito virtuoso productivo; universalización del empleo; salud; educación; creciente proceso de ciudadanía; jerarquización del sindicalismo en las políticas de promoción de los derechos del trabajador y de las condiciones de trabajo, entre otros, ingresaron en el tobogán del cuestionamiento y, posteriormente, a un escenario social de vertiginoso desmantelamiento, sea en los países desarrollados o en las naciones en vías de desarrollo.

¹⁵⁴ Boletín Informativo de ADU, Agrupación Docente Unificadora (Comisión Reorganizadora),. N° 4, La Plata, Abril de 1991.

¹⁵⁵ Informe de Ctera de Septiembre de 1996.

“Las economías y los países debieron ajustarse al nuevo contexto y toda la estructura productiva fue rediseñada por el ajuste estructural mientras se desarrollaba la revolución científica tecnológica contemporánea a ritmo vertiginoso”.

Cetera describe, como nosotros más arriba, un escenario dominado por las ideas neoliberales del grupo de Von Hayek, por las políticas de Reagan y Thatcher agudizado en los países latinoamericanos por sus agobiantes deudas externas y las presiones de los organismos financieros internacionales que, para el otorgamiento de nuevos préstamos, establecían:”Además de una reducción general del gasto público, el cumplimiento de las condiciones concretas siguientes: una reducción de las subvenciones al consumo; la supresión de las medidas de control de los precios y una reducción drástica de los aranceles a los efectos de armonizar los precios nacionales con los precios mundiales; la revisión de las demás políticas presupuestarias, en especial las relativas a los impuestos, para reducir las distorsiones del sector privado y limitar el déficit público; el cobro de usuarios de los servicios públicos; la privatización de las empresas públicas y de los servicios sociales y la realización de las reformas institucionales necesarias para asegurar el funcionamiento de esos servicios (Woodhall, 1990)”.

Estas políticas en Argentina comienzan a aplicarse desde los 70 pero con mayor crudeza a partir del gobierno de Menem en 1989.

La Argentina, sigue planteando Cetera, “depende financieramente del Fondo Monetario Internacional del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Los préstamos del FMI están siempre supeditados al cumplimiento de metas bimestrales o trimestrales”. “Desde 1982 se repiten incumplimientos” que traen aparejados nuevas misiones del Fondo, “nuevos monitoreos, nuevos ajustes”. “Los préstamos están condicionados a la aplicación de políticas de ajuste” y, lógicamente, “restringen, desde 1982, la autonomía de la política económica nacional y el presupuesto nacional”. Al mismo tiempo, el BM y el BID financian las reformas

estructurales. Obviamente, "nada de esto", dice Ctera, "lleva al crecimiento con justicia social".

El Producto Bruto Interno retrocedió entre 1980 y 1990, se recuperó entre 1990 y 1994 pero sin aumento del empleo y a partir de 1995 comenzó a decaer otra vez. Ctera decía - recordemos que el informe es de 1996 - que se esperaba un aumento del PBI a partir de ese año.

Entre octubre de 1991 y octubre de 1994 Ctera advertía un aumento de la desocupación y de la subocupación. Analiza el achicamiento y estancamiento de diversos sectores de la economía, disminución del PBI junto a la disminución de puestos de trabajo y precarización de los existentes.

Simultáneamente se advierte "expansión de la escolaridad en un marco de caída del empleo" lo que deja en claro que la educación no será ya el motor de la movilidad social.

Ctera subraya determinadas acciones en materia educativa: las transferencias en 1992, la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, la firma del Pacto Federal Educativo indicado por la Ley Federal en 1994 y, en 1995, la sanción de la Ley de Educación Superior.

Según la entidad el presupuesto asignado a la educación era "exiguo". Como consecuencia de ello, "los salarios de los docentes, con grandes disparidades entre las jurisdicciones, habían perdido poder de compra lo que ocasionaba una enorme rotación del plantel y un desincentivo para los encargados de prestar el servicio". Si bien la Ley Federal preveía el aumento del presupuesto, esa medida no había sido cumplida sino todo lo contrario, éste se había bajado. Santa Fé, en 1995, asignaba \$ 724 millones y en 1996 tenía presupuestado sólo \$ 704. Es decir que, no sólo no se aumentó según lo que dice la Ley de Educación, sino que se bajó lo que ya tenía.

Esta desfinanciación a la que estaba siendo sometido el sistema educativo había derivado en "una mayor participación de los padres" a través de las Cooperadoras las que se estaban ocupando ya de proveer los insumos indispensables

para el normal funcionamiento de una escuela y se estaba transformando en obligatoria esa participación voluntaria. Esta situación estaba produciendo la diferenciación entre escuelas a pasos agigantados. La desigualdad entre los chicos no se estaba manifestando en sus diferentes posibilidades de acceso o permanencia sino en función de la calidad de la educación que recibían. El sistema educativo estaba ya, en 1996, reforzando “la inequitativa distribución de los ingresos que determinaba el mercado”.

Según Ctera era necesario aumentar en dos puntos del Producto Bruto Interno la inversión en educación inicial, primaria y media para poder financiar un aumento de sueldo a los docentes, invertir en su capacitación, hacer una reforma administrativa capacitando al personal y una inversión complementaria para la educación de la comunidad si es que se cree en que la educación es un proceso permanente, integral y que se da no sólo dentro del aula.

Ese debía ser, para Ctera, “el umbral” de la inversión en una educación adecuada a los fines estratégicos de un desarrollo para todos.

En el documento sujeto a nuestro recorrido, se mostraba, el deterioro de los salarios docentes, se explicaba el contenido de los artículos 61 y 62 de la Ley Federal destinados al financiamiento del sistema y los comparaba, a través de otro cuadro, con la inversión efectivamente ejecutada.

En otro punto del documento, Ctera se detenía en otro aspecto de la “Transformación”: la descentralización. Ctera decía que el conjunto de situaciones y elementos que estaban influyendo sobre la estructura económica y productiva del país también lo hacía sobre el sistema educativo vulnerando su especificidad y derechos históricos de alumnos y docentes.

La descentralización en el área de la educación, que se había traducido en las transferencias de la nación a las provincias, en algunos casos de ellas a los municipios y aún a las propias instituciones como se entreveía en algunos documentos sobre la aplicación del Ciclo Polimodal, “se había convertido en un proceso caótico, más

cercano a la implosión del sistema, al vaciamiento y a la desestructuración de la escuela pública”, a la desjerarquización y el empobrecimiento de la tarea docente convirtiendo al maestro en una mera instancia en la polea transmisora de conocimientos y de articulaciones entre la escuela y el mercado. Se imponía la descentralización y, al mismo tiempo, la concentración máxima en la gestión de otros niveles del sistema.

La única razón que Ctera encuentra a la descentralización planteada es la de traspasar la responsabilidad administrativa y financiera a las provincias y municipios: una forma de repartir la pobreza.

La calidad y la equidad, exaltadas en el discurso oficial se había perdido en la maraña de proyectos de capacitación docente promovidos desde la Red Federal de Capacitación y Perfeccionamiento Continuo en distintos ámbitos, nacionales y provinciales, “inadecuados, de dudosa calidad”, asimétricos, potenciadores de las desigualdades. “Sólo se había producido un descomunal despilfarro de recursos financieros y una profunda angustia en los docentes”. A pesar de poseer a la Escuela Marina Vilte con este objetivo, Ctera dice que había realizado esfuerzos para incorporarla a esa Red Federal “para propulsar proyectos de capacitación que tuvieran en cuenta las demandas reales de los maestros”.

A través de la Escuela Marina Vilte, Ctera “desarrollaba proyectos de capacitación y perfeccionamiento en áreas específicas destinadas a la investigación de la ciencia, la tecnología, lo institucional, lo ambiental y el desarrollo regional, la educación y el trabajo. Acordó convenios con universidades nacionales, posee fluidos mecanismos de consulta y asesoramiento con los teóricos y científicos más destacados del país y posee un convenio con la UNESCO América Latina sobre la problemática de la investigación”.

La inversión por alumno se había reducido en todos los niveles del sistema y era canalizada a través de la disminución de la partida global de las remuneraciones docentes “por medio de una multiplicidad de mecanismos y del aumento de la

ocupación del personal docente con un creciente régimen de flexibilización pedagógica y laboral”.

En Corrientes, Jujuy, Chubut, Formosa, entre otras provincias, la reducción salarial hecha por decreto oscilaba entre un 10 y un 40 por ciento, a través de un ajuste del sueldo básico o la quita de bonificaciones por zona desfavorable. En otras provincias estos descuentos tomaron la forma de “contribución voluntaria” o “aporte solidario” (Tucumán y otras). Diversas jurisdicciones redujeron la masa salarial por vía del aumento personal del aporte a la caja de jubilaciones (Santa Fé). Provincias como Río Negro bajaron de las plantas funcionales miles de cargos docentes, administrativos y horas de cátedra. En general se estaba violentando al Estatuto del Docente mediante la instrumentación de condiciones laborales regresivas.

El salario del docente - conformado por dos ítems, salario básico y antigüedad - estaba siendo totalmente distorsionado por la incidencia de otras variables como sumas fijas no remunerativas. En Santa Cruz, por ejemplo, la bonificación por presentismo alcanzaba al 50% del sueldo. En muchas provincias había atraso en los pagos y pagos con bonos.

Todas estas medidas que, según Ctera, tenían que ver con la política de ajuste recomendada por los organismos internacionales, no habían dado resultado para los fines de esos organismos y habían desarticulado al sistema educativo.

La Transformación Educativa tan propagandizada por el Gobierno estaba produciendo además, una enorme deserción y repitencia.

- Informe de Ctera sobre la Organización gremial y el Régimen Laboral ante las políticas neoliberales. Programas y Proyectos Gremiales para enfrentarlas.

Este informe¹⁵⁶ es particularmente importante a los efectos de esta tesis porque nos permite ver cuál es la percepción que, en este contexto, Ctera tiene de sí misma y sus limitaciones para reconocer ciertos reclamos que sus afiliados le hacían. La entidad percibía:

1- En cuanto a la situación de la propia entidad.

1-1: Al comienzo de la aplicación de esta política, Ctera era miembro de la CGT. El gobierno, teniendo entre sus filas a dirigentes del sector sindical, trató de debilitar la previsible resistencia del sector al plan de ajuste y privatización mediante:

- Cooptando a dirigentes y sindicatos para que participaran de las privatizaciones.
- Ofreciéndoles cargos y representaciones gubernamentales.
- Fracturando la CGT dividiéndola en la CGT San Martín y la CGT Azopardo.
- Congelando, mediante decretos, las negociaciones colectivas y prohibiendo de la inclusión de toda cláusula de reajuste salarial en cualquier acuerdo.
- Modificando el régimen jubilatorio elevando las edades mínimas y privatizando el sistema (varias Aseguradoras de Riesgos de Trabajo y del sistema de jubilaciones y pensiones pertenecen a organizaciones sindicales).
- Restringiendo los subsidios al sector sindical y restando apoyo estatal a sus demandas frente a la presión empresarial.

¹⁵⁶ Informe de Ctera del 30 de octubre de 1996.

1-2: “Por la desindustrialización, la apertura de las importaciones, el achicamiento del Estado y la cooptación de buena parte de la dirigencia de la CGT el sindicalismo en general entra en una situación de crisis extrema”.

Una parte del sindicalismo se torna obsecuente con el gobierno. Otra parte se transforma en empresario. La central sindical, en general, abandona sus luchas de siempre. La CGT pasa a ser quien explica a los trabajadores “cuáles serían las ventajas futuras de soportar el plan de ajuste y la flexibilización”.

1-3: Por estas razones, en 1991, Ctera abandona la CGT. Plantea “el agotamiento de dirigentes y de un modelo sindical”.

1-4: Ctera enfrenta sola, sin el paraguas de la CGT, el ajuste en educación. Logra aprobarse en una Cámara del Congreso un proyecto de privatización de la educación. La pelea de Ctera de todo un año en la calle, logra parar el proyecto privatista pero no la transferencia de las escuelas a las provincias.

Según Ctera los gobernadores se habían dejado convencer por “razones progresistas de desburocratización, democratización, toma de decisiones in situ y hasta se anunció la creación de un fondo de financiamiento que aseguraría un flujo de recursos para el sostenimiento económico de las escuelas”. Seducidos por el canto de sirenas de la autonomía, presionados por el Ministerio de Economía de la Nación que les retenía los recursos coparticipables a las jurisdicciones que se oponían a las transferencias y seguro del debilitamiento de la organización sindical que había protagonizado el paro del 88, los legisladores representantes de las provincias aceptaron la transferencia.

Por supuesto que “el Fondo de Financiamiento se diluyó y las provincias tuvieron que cargar con todo el costo de esa descentralización”. El efecto deseado de reducir la presión gremial se volvió en contra de las jurisdicciones, porque Ctera totalmente imposibilitada para unificar el conflicto, no pudo ayudarlas a involucrar al

gobierno nacional en los problemas que les estaban apareciendo. Al momento de redactar este informe había 4 provincias con atrasos salariales de hasta 4 meses.

1-5: “El proceso de descentralización produjo en Ctera el primer impacto político de importancia ya que varias de sus entidades de base creyeron ver en las autonomías provinciales una oportunidad para entablar sus propias negociaciones sin condicionamientos nacionales”. Algunas se desafiliaron de Ctera (3) como un modo de aliviar gastos y convencidas de que no era necesario tener políticas más allá de su provincia.

1-6: Ctera debió abocarse a resolver cuestiones graves:

- Su alejamiento de la CGT y su soledad.
- Las políticas de dispersión operadas desde el poder del sistema educativo.
- La confusión y las dudas de las propias entidades de base que en un comienzo estaban seducidas por la aparente tranquilidad que había seguido a las transferencias.
- El desfinanciamiento de Ctera por la retención de sus recursos por parte de las jurisdicciones.

2- Situación laboral de los docentes.

2-1: Para los docentes también la situación fue muy conflictiva.

Se sanciona la Ley Federal de Educación que, siguiendo lo indicado por el Banco Mundial, convalida la descentralización, “fractura la estructura educativa nacional y diluye la responsabilidad del gobierno nacional en el sostenimiento de la educación” mientras le otorga instrumentos para el control y la recentralización

ideológica del proceso educativo a pesar de su desresponsabilización por el financiamiento.

La nueva estructura genera en la escuela disputas entre los docentes que tratan de evitar su desplazamiento y la inestabilidad.

El aumento de las edades jubilatorias produce creciente oferta de personal sin puesto de trabajo en el sistema y el cierre temporal o definitivo de los Institutos de Formación Docente. La sobreoferta de trabajo, el temor a la pérdida laboral, la incertidumbre con relación a los nuevos contenidos y asignaturas, el creciente desempleo de otras áreas que ha transformado a las docentes en único sostén de familia han contribuido al “retroceso de las condiciones laborales del sector”.

Hasta ese momento, dice Ctera, la entidad había podido frenar todos los intentos del gobierno de modificar los Estatutos pero esto no se había hecho necesario porque la realidad se había encargado de disciplinar a los docentes con éxito.

2-2: “En 1991 después de una larga batalla gremial, Ctera había logrado un acuerdo con los Ministerios de Trabajo y de Educación para la sanción de la ley N° 23929, mediante la cual las relaciones laborales, condiciones de trabajo y la transformación educativa debían ser parte de una negociación colectiva para el sector”. Esta ley preveía una negociación marco a nivel nacional y negociaciones jurisdiccionales que debían tener como piso lo pautado para el nivel nacional. Esta mesa de negociación no podía darse sin el acuerdo de la mitad más una de las administraciones provinciales. A cinco años de vigencia de esa Ley, cuando se redactó el informe que detallamos, no se había cumplido lo prescripto. Ni la administración nacional, ni las administraciones locales, habían promovido su efectivización.

Sólo en tres de las jurisdicciones se mantenía un ámbito de negociación para las cuestiones laborales pero con discusiones que impedían la discusión salarial y cualquier acuerdo local que rompiera la coherencia del proceso de reforma marcado por el centro. O sea, las cuestiones nacionales no se podían discutir sin el acuerdo de

las provincias. Las provincias no podían discutir por restricciones pautadas por la nación.

2-3: Por todo lo antes dicho las condiciones laborales docentes se habían deteriorado y habían sufrido modificaciones unilaterales que se expresaban en:

- “Rebajas salariales: Pago en bonos o tickets. Pago de montos muy significativos del salario en negro”. Entre estos montos tenía especial importancia el “presentismo” y/o premio por asistencia perfecta que en algunas jurisdicciones tenía más peso que el propio salario (Santa Cruz: el salario es \$161 y el presentismo \$250), convirtiéndose en el mayor condicionante para la resistencia de los docentes y una verdadera extorsión para su permanencia en las aulas a cualquier precio.
- “Las presiones sobre las condiciones de trabajo habían producido un deterioro en la salud de los docentes” que, además, tienen “un fuerte recargo de tensiones psicológicas” que se manifiesta en estrés y malestar que determinan diferentes grados de consulta médica, pero que no son reconocidos como enfermedades laborales ni derivadas de la práctica laboral.
- “El recargo de turnos, horas de clase y largas jornadas de capacitación obligatoria motivadas por la reforma curricular que no habían tenido reconocimiento salarial ni de ninguna otra índole”.
- “La prolongación de las edades para acceder a la jubilación y las reducciones de haberes de los pasivos configuraban también causa de más años de trabajo”.
- “Aumento del número de alumnos y reducción de personal en varias áreas, preceptores, bibliotecarios, asesores pedagógicos, equipos de apoyo, personal especializado, personal de dirección, etc., configuraban recargo de nuevas tareas”.

- “Contrataciones por fuera de las condiciones establecidas en los estatutos” y vulnerando los derechos de los docentes inscriptos en los diferentes registros.
- “Cierre de modalidades, orientaciones o escuelas junto a las otras formas de reducción de personal” que producían la pérdida total o parcial de la fuente laboral y el consiguiente deterioro económico del sector.
- “Modificaciones en el régimen de licencias o reemplazos”.

3- Programas y proyectos gremiales para enfrentar las consecuencias señaladas.

3-1 “Ctera debió enfrentar simultáneamente cuestiones relacionadas con la defensa de su propia existencia como entidad sindical nacional, la situación laboral, social y previsional de los docentes y la subsistencia misma de la escuela pública”. Le resultaba muy difícil dar respuesta satisfactoria a tantas cuestiones a la vez. Del mismo modo que surgen estrategias gremiales para enfrentar la política, surgen estrategias del poder político para contrarrestar el poder gremial. Estas acciones dan lugar al “diseño de un nuevo perfil sindical en un mundo cambiante y complejo”.

En el documento Ctera, al tiempo que acepta sus limitaciones para actuar en este escenario, reafirma su convicción de que la lucha por una distribución equitativa del conocimiento y por rescatar a los pueblos de la miseria e injusticia es más válida que nunca. Expresa que está convencida, además, de que no hay derrotas definitivas.

Con ese objetivo describe las tareas que, para ese entonces, había emprendido:

3-2:”Para el fortalecimiento del rol referencial de Ctera”:

- a- Campaña de prensa, difusión, capacitación de cuadros y del conjunto de los docentes y la comunidad en general respecto de la necesidad de tener

respuestas unificadas. Se realizan jornadas, videos, seminarios y publicaciones.

- b- Campaña destinada a revalidar el rol de la escuela pública y la educación como derecho, dirigidas a toda la población y a las restantes organizaciones sociales, culturales, políticas, religiosas, etc..
- c- Ratificación de una autonomía más amplia del sindicato y su democratización a partir de la elección directa y secreta de sus dirigentes.
- d- Vinculación de Ctera con los organismos y entidades defensoras de la cultura, la democracia, la participación y la investigación.

3-3: “Para consolidar la unidad de Ctera y con las restantes organizaciones sindicales”:

- a- “Se revirtió la incipiente desarticulación de la gestión sindical que parecía acompañar a la fractura educativa. Fortaleciendo la democratización y el pluralismo se profundizó la unidad” y se “sigue trabajando”, dice el documento, “para lograr la unidad definitiva de toda la docencia y una mayor y mejor sindicalización”.
- b- “Junto a otras organizaciones que dejaron la CGT constituyó la CTA”, una nueva central sindical, con estructura abierta, democrática, plural, electiva, dirigida a contener un nuevo espectro laboral que trasciende a los trabajadores sindicalizados, para extenderse a los desocupados y precarizados.
- c- Se procuró “la inserción en las centrales internacionales cuyo accionar es compatible con los principios y propuestas de la Ctera”. Se desarrollan múltiples actividades con organizaciones de países de América y Europa.

3-4: “Para consolidar el entramado social que vincule el accionar sindical docente con otros intereses y derechos sociales”:

- a- Participa de la Feria del Libro.
- b- Se integra el Grupo Nacional en Defensa de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia.
- c- Se posee representación en América de la Plataforma por un Mundo Responsable y Solidario.
- d- Se integra las organizaciones en defensa de los Derechos Humanos y trabajos solidarios, especialmente Abuelas, Familiares y Madres de Plaza de Mayo.
- e- Emprende tareas compartidas a través de convenios celebrados con universidades con quienes desarrolla investigación , difusión y perfeccionamiento por medio de la Escuela Marina Vilte.
- f- Tareas, jornadas, cursos, marchas, movilizaciones con centros de estudiantes, FUA, Centro de Estudiantes Secundarios, Cooperadoras y otras organizaciones de padres.
- g- Jornadas, publicidad y difusión en temas de salud especialmente vinculadas al SIDA y campañas de vacunación.
- h- Integra y participa en el Foro de la Mujer.

3-5: "Para dar respuesta concretas a las demandas y necesidades de los docentes":

- a- Beneficios Sociales.
 - Se creó el Sistema Integral de Seguridad Social, responsable de tarea de turismo, recreación, concursos literarios, artísticos, ensayos, etc.. Se adquirió y se puso en funcionamiento un hotel para cuando los docentes y sus familiares son derivados por problemas de salud.
 - Con otras entidades posee una red de centros de salud, destinados al tratamiento de enfermedades profesionales.
 - Se realizó con la Universidad de Rosario, la primera encuesta nacional sobre condiciones de trabajo y salud docentes.

- Con la ayuda del Instituto Sindical de Cooperación y Desarrollo y el Ayuntamiento de Córdoba (ambas españolas), se desarrollo un programa de investigación y puesta en marcha de Jardines Maternales Comunitarios a los que continuará apoyando y asesorando.
- Efectuó junto a 200 organizaciones no gubernamentales y ecologistas las Jornadas en defensa de la no instalación de residuos tóxicos y nucleares en la localidad de Gastre, Patagonia Argentina, y las jornadas en defensa del Río Paraná y sus Hidrovías.
- Participó en campañas nacionales antinucleares y contra la proliferación de armas y de hornos crematorios de sustancias patológicas.
- Con gran esfuerzo se logró que se realizaran elecciones libres en OSPLAD ganando las elecciones y conduciendo la obra social desde entonces.

b- “Capacitación y perfeccionamiento, actualización e información docente”:

- A través de Prensa y Difusión se organizaron Jornadas de Capacitación Periodísticas para los dirigentes gremiales del área para lograr una correcta utilización de los medios.
- Se elaboraron y distribuyeron videos, revistas y libros destinados a programas de capacitación a distancia y semipresenciales, referidos a la capacitación gremial y científico pedagógica.
- Se desarrolló un programa de investigación y evaluación educativa a comienzo del ciclo lectivo en varias ciudades del país y luego se distribuyó a los distintos medios de difusión denunciando con hechos, cifras, fotos y documentación concreta el estado de la infraestructura educativa.
- Se comenzó a formar parte de la Red de Informaciones Gremiales del Magisterio Latinoamericano dirigida por el Centro Nacional de investigaciones Sociales y Educativas de Ecuador.

- Se creó la Escuela de Capacitación Pedagógica y Sindical Marina Vilte para desarrollar tareas de capacitación, perfeccionamiento y actualización docente.

“Por su peso, importancia y continuidad el informe señala algunas de las tareas más significativas de la Escuela”:

- Programa de Capacitación e investigación en la educación de jóvenes y adultos. Se trabaja con IDEA, AELAC, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Córdoba.
- Programa de Capacitación para Docentes de los Institutos de Formación Docente en investigación científica, desarrollo, utilización del sistema estadístico y elaboración de proyectos. Este programa se desarrolla en 5 jurisdicciones.
- Programa de investigación sobre la formación del docente del nivel inicial en acuerdo con la UNESCO y la Universidad Pedagógica de Venezuela.
- Programa de investigación y seguimiento de los diseños curriculares para la transformación educativa. Esta tarea, según el documento, ha permitido exigir mayor seriedad, más democracia y mayor respeto a la diversidad académica en el planeamiento educativo nacional, resguardando a los docentes de la improvisación y el experimento al que intentan someterlo permanentemente los planes educativos en vigencia.
- Ctera es la representante de la cátedra libre Paulo Freire.
- En el año 1996 se desarrolló el Congreso Educativo Nacional de Ctera.
- Con otras instituciones se realizan tareas de perfeccionamiento y actualización docente en todo el país.
- No alcanzó a organizar la capacitación gremial.
- Se colaboró y participó activamente en la organización del congreso nacional del CTA.

3-6 : “Para enfrentar pública y participativamente las políticas en vigencia” Ctera organizó planes de lucha, marchas, movilizaciones, jornadas de protesta y otras actividades que se acompañan con medidas de acción directa.

Enumera como las más importantes:

- La Marcha Federal por una Argentina para Todos, con 5 días de caminata por todo el país que culminó en Plaza de Mayo. Ctera cree que es la mayor movilización después de la Marcha Blanca de julio de 1992.
- Paro y movilización por la salud y la educación el 21 de marzo de 1996, mientras se encontraba reunida la asamblea del BID.
- Marcha por la Memoria, la Verdad y la Justicia, organizada por la CTA en conmemoración de los 20 años del golpe militar.
- Paro y movilización del 8 de agosto de 1996 al que se sumó la CTA.
- Marcha y paro nacional el 26 y 27 de septiembre de 1996 de Ctera y CTA.

3-7: En este apartado Ctera dice que, desde su punto de vista, desde 1996 se abrió una nueva etapa a raíz de que se comienza a descorrer el velo de la etapa menemista y se comienza a ver las consecuencias del ajuste. La novedad radicaba en que “el gobierno, legitimado en las urnas en 1995”, comenzó a encontrar dificultades para “mantener su alianza con la gente, con los sectores humildes que constituían su base” y con los otros sectores que conformaban la alianza gobernante por la recesión, la baja recaudación. Al gobierno no le quedaba otra alternativa que una nueva rebaja del gasto público lo que implicaría una obturación de la alianza con el sector sindical. La poca recaudación y recesión también le traería problemas con sus propios gobernadores. El gobierno estaba llegando, en ese momento, a una popularidad de un 9%. Había aparecido la posibilidad de una tercera fuerza política que podía romper el bipartidismo. Se abría la posibilidad de politizar la demanda social. Ctera esperaba poder dar respuesta a sus afiliados en ese nuevo contexto.

- Respuestas de Ctera y Suteba a la aplicación de la política neoliberal de acuerdo a la revista “La Educación en nuestras manos” editada por Suteba, Sindicato Unico de los Trabajadores de la Educación de Buenos Aires.

Según lo expresan las organizaciones sindicales Suteba- Ctera en la revista “La educación en nuestras manos”, las respuestas de los trabajadores de la educación frente a las políticas neoliberales fueron las siguientes¹⁵⁷:

Proyectos en Argentina

Años	Recomendaciones de los organismos internacionales	Descentralización y autonomía educativa	Flexibilización laboral	SUTEBA	Ctera
Dictadura Militar.		Transferencia de Servicios Educativos Primarios, Inicial de Nación a Provincias. Sin los fondos necesarios. Se desentendieron de los aspectos técnicos, políticos y financieros.			Compañeros desaparecidos, secuestrados cesanteados.
1986/87	Banco Mundial: “Opciones de política”.			Fundación de Suteba: Paro administrativo “Basta de papeles, trabajamos	Paro Nacional y marcha a Plaza de Mayo: “Así terminamos así no empezamos”. Por salario unificado,

¹⁵⁷ El cuadro reproduce textualmente el publicado en la Revista pedagógica de los trabajadores de la educación. “La educación en nuestras manos”, año 9 N° 61, Suteba. Ctera.Cta. Bs. As., agosto-septiembre 2000.

				sólo para los chicos”.. Jornada de capacitación sindical para delegados (en servicio).	paritarias y Ley de Educación.
1988				Jornadas de desburocratización. Paro provincial.	Paro Nacional por tiempo indeterminado. Marcha Blanca.
1989/90	Conferencia Mundial sobre “Educación para Todos”. Jom-Tiem, Tailandia. Consenso de Washington. Reglas de ajuste para el Nuevo Orden Mundial				Paros provinciales y nacionales. Se iniciaron otras modalidades de lucha: bicicleteadas, ayunos, campañas de difusión. Encuentros de capacitación sindical. Ingreso a la CGT. Paro y marcha junto a empleados estatales contra la privatización de empresas.
1991		Transferencia de escuelas de nivel Medio y Superior. El Estado Nacional se desresponsabiliza. El objetivo: reducir el déficit fiscal y obligar a las provincias al ajuste.		-Definición político-sindical: “Tomar la educación en nuestras manos”. Discusión de la propuesta educativa con la comunidad. 1° Congreso	No inicio de clase: paros nacionales y provinciales. Denuncia pública sobre intento de privatización educativa. Caravana en contra de la transferencia educativa. Retiro de la CGT. Encuentro de Burzaco (antecedente

				de capacitación pedagógica. Congresos de la niñez y de la adolescencia. Toma de la Dirección General de Escuelas. Otras acciones provinciales.	del CTA).
1992	CEPAL-UNESCO: “Educación y Conocimiento,. Eje de transformación productiva con Equidad”.		Gestión Duhalde- Farías de Castro: disponibilidad de 50 mil suplentes. Derogación de la reglamentación del Estatuto y régimen de licencias. Supresión de ramas de Enseñanza. Suspensión de la titularización. Supresión de la jornada de perfeccionamiento.	Acciones conjuntas con FEB y SADOP. Denuncias ante la OIT. Jornadas de discusión sobre la Ley de Educación. Lanzamiento de “La educación en nuestras manos”. 2º Congreso de capacitación pedagógica.	Campaña nacional contra la transferencia de servicios. Paros y Marcha en defensa de la escuela pública.”Venga y Vote”; Petitorio Nacional solicitando el 6% del PBI para educación. Congreso constitutivo del CTA.
1993/94	Gatts: Acuerdo General sobre	Proyecto Fiel: Municipalizar	Kumelkan (Río Negro): Pérdida	Reunión de delegados	Paros nacionales y provinciales. Consulta

	Comercio de Servicios.	Servicios. Derogación de Estatutos. Creación del Director Administrador. Ley Federal de Educación. Programa de Gestión y Administración Escolar Descentralizada (Río Negro): Descentralización financiera. Ley de Educación Provincial.	de estabilidad. Reducción del régimen de licencias. Salarios diferenciados.	para debate de la Ley Federal. Jornada sobre Pacto Fiscal y Municipalización de la Educación. Jornadas sobre salud laboral docente. 3° y 4° Congreso de capacitación pedagógica.	nacional sobre aplicación de la Ley Federal Creación de la Escuela de Capacitación Marina Vilte. Seminario Latinoamericano de Formación para Delegados y Dirigentes. Marcha Federal de la CTA.
1995/96		Proyecto Sophia: (Fundación Banco de Boston): Municipalización. Designación de Docentes por Escuela. Salarios según ranking de escuelas.	Propuesta Sozio.Pacto Federal Educativo I.	1° Congreso educativo Pcia. de Bs. As.(4500 docentes). Propuesta educativa alternativa. Foro en Defensa de la escuela pública. Marcha a La Plata. Denuncias sobre implementación reforma. Caravana	Paros provinciales y nacionales. Actos frente al Congreso por Presupuesto educativo. Movilización a San Juan en contra de la firma del Pacto Educativo I.

				educativa a La Plata. Otras acciones de denuncia: clases públicas, dramatización radio abierta, relevamiento sobre situación de las escuelas.	
1997/99	OMC Ronda del Milenio de Seattle.	Escuelas 2001: San Luis. Concesión de las escuelas a asociaciones civiles. Financiamiento Público. Los docentes no tienen relación con el Estado.	Proyecto de Profesionalización Docente (Decibe): Financiamiento por créditos extranjeros. Aumento salarial sujeto al cumplimiento de la Ley Federal, supresión de Estatutos y régimen de licencias.	Denuncia sobre la situación educativa e infraestructura escolar. Investigación sobre aplicación del 3° Ciclo. Paros provinciales y caravana a La Plata. Denuncias ante UNESCO. 5° Congreso de Capacitación Pedagógica. "1° Congreso Educativo Provincial: "Educación	Carpa Blanca y Ayuno Docente por Fondo de Financiamiento Educativo. Ayunos masivos en Plaza Congreso y de Mayo y en escuelas de todo el país. Carpas en capitales de provincias. Paros nacionales. Movilizaciones a Congreso y Plaza de Mayo. Luchas provinciales. Plebiscito Nacional. Paro junto a otras organizaciones por política de ajuste. Movilizaciones contra flexibilización laboral. Marcha de Avellaneda al Ministerio. Congreso Nacional

				pública , popular y democrática”.	Educativo. Participación en Redes internacionales contra el neoliberalismo (Acción Global de los Pueblos, ATTAC, Marcha Global contra el trabajo infantil, etc.)
2000	Banco Mundial: Documento “La Reforma Educativa en Argentina”.	Neuquen: Programa de descentralización de 30 escuelas. Proyecto Pacto Federal Educativo II.	Proyecto Pacto Federal Educativo II.	Campañas de difusión a la comunidad. Jornadas de Capacitación Sindical con delegados. Marchas, actos, movilización, radios abiertas, asambleas con padres, etc. Presentación a Diputados y Senadores nacionales y provinciales y al Gobernador y Director General de Escuelas. Paro y marcha docente a capital.	Luchas provinciales. Campaña nacional de Denuncia del Pacto. Paro nacional. Presentaciones a Diputados y Senadores y a Gobernadores y Ministros de Educación. Solicitada en defensa de la escuela pública. Presentación de Bases de compromiso para la educación pública nacional. Participación en la red Sepa 2000 y en la organización del foro Anti-Davos.

3.2- EI SUTEN¹⁵⁸

- *La constitución del SUTEN.*

Ademys¹⁵⁹, Asociación de Docentes de Enseñanza Media y Superior de Capital y Gran Buenos Aires, en un boletín febrero de 1989¹⁶⁰, anuncia la creación del Suten, Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación nacionales, entidad que iba a nuclear a “todos los docentes de esa jurisdicción, primarios, secundarios, terciarios, oficiales y privados”, y opina que ese nacimiento volvía “necesario un profundo debate sobre la situación político-gremial de ese sector docente: la docencia comprometida con la necesidad de un cambio educativo de fondo había reconocido a Ctera y a sus organizaciones de base como su referencia sindical legítima”. Según Ademys, “la UDA, Unión de Docentes Argentinos, dirigida por Domingo Solimano, primero desde fuera de Ctera y luego desde dentro de ella, encarnaba una propuesta burocrática sin contacto con la voluntad de los docentes de las escuelas y su fuerza residía”, según Ademys, “no en los afiliados, sino en las prebendas obtenidas en los pasillos ministeriales”. En noviembre de 1988 la UDA se había unido con AMET, Asociación de Maestros de las Escuelas Técnicas, y sindicato de los docentes de las escuelas de esa modalidad había constituido la FETEN, la Federación de Trabajadores de la Educación nacionales, al margen de la Ctera, con la intención de representar a los

¹⁵⁸ Integrante de Ctera. Personería Gremial. Resolución 905/05.

¹⁵⁹ Lo expresado por Ademys (Asociación de Docentes de Enseñanza Media y Superior) a través de diferentes medios en este período es central para este trabajo ya que este sindicato representaba exclusivamente a los docentes nacionales de Capital Federal y Gran Buenos Aires estando, además, adherido a la Ctera. Por lo tanto la transferencia de servicios va a impactar en él de manera particular pero más aún la actitud de la Ctera en relación a Ademys ante esa política. Cuando Ctera anuncia la creación del SUTEN indica a los gremios que estaban adheridos a ella, pero que a la vez representaban a los docentes nacionales del nivel medio y superior, que debían tomar una decisión: o se fundían en el SUTEN y seguían participando de Ctera o mantenían sus propios padrones pero no pertenecen a ella. Esto le produce a ADEMYS un dilema ya que por una parte considera que las organizaciones gremiales deben estar más unidas que nunca en ese contexto pero, por el otro, no logra ganar la discusión con sus afiliados ya que una gran parte de ellos no estuvo dispuesto a diluirse en el Suten y los que estuvieron de acuerdo en hacerlo tenían sus prevenciones. Esta situación de indefinición acompañó toda la participación de ADEMYS en el SUTEN y en Ctera.

¹⁶⁰ Ademys Noticias. Bs. As., febrero de 1989.

docentes nacionales ante el Ministerio de Educación de la Nación, previendo las transferencias. Esta actitud de la UDA implicaba que estaba dispuesta a disputarle la base de los docentes nacionales a la CTERA sin pasar a formar parte del Suten (que en ese momento era un proyecto de Ctera), sin diluirse en la nueva entidad y sin pasarle su padrón de afiliados. Desde el momento en que se había creado, la FETEN negociaba los salarios y las condiciones laborales de los docentes nacionales, sin realizar asambleas de base y, por lo tanto, sin ningún mandato.

Ante este análisis, y ante el proyecto de Ctera de constituir el Suten, Ademys propone fortificar el Suten “para frenar el avance de las burocracias y convertirlo en una verdadera herramienta” de lucha ante los difíciles momentos que se avecinaban para la docencia en general y para los docentes nacionales en particular. No dejaba de recalcar que, para que esto se convirtiera en realidad, el nuevo sindicato de la Ctera debía “recoger en sus estatutos, en sus prácticas gremiales y en sus propuestas, las mejores tradiciones de la democracia sindical de Ctera”. Esto quería decir que el nuevo sindicato debía fomentar el protagonismo y la participación de sus afiliados, respetando los mandatos de las asambleas de base.

A pocas semanas de la constitución del Suten ya se advertían divergencias en torno al perfil que tendría la nueva entidad. Algunas entidades de base de Suteba de la Provincia de Buenos Aires y Ademys, proponían, desde la Junta Promotora para la creación del mismo, algunos mecanismos que aseguraran la democracia sindical.

El 21 de abril de 1989 se constituyó el Suten, el Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación Nacional, entidad de base de Ctera para los docentes nacionales.

Fueron acreditados 72 congresales pertenecientes a Capital Federal, Pcia. de Bs. As., Santa Fé, Jujuy, Formosa, La Pampa, Neuquen, Salta, Córdoba, Mendoza, y Santiago del Estero, representantes de 17.669 afiliados.

En el Congreso constitutivo se aprobó un anteproyecto de Estatuto, se definieron los pasos inmediatos a dar por la entidad gremial para organizar las

seccionales, en política gremial y un plan de lucha para la primera semana de mayo de ese año por un aumento salarial y un correcto funcionamiento de la Obra Social de los Docentes Nacionales, Osplad.

De acuerdo a un Boletín informativo¹⁶¹ de Ademys, el estatuto de la nueva entidad no fomentaba la práctica de la democracia sindical ya que proponía: el sistema de lista completa para la elección de la Junta Ejecutiva a nivel nacional y de cada seccional, desaparecían las asambleas de seccional las que eran reemplazadas por asambleas de delegados impidiendo una discusión más amplia y plural de todos los temas, la elección simultánea de todas las autoridades y congresales del Suten y Ctera cada tres años.

Ademys cuenta en su boletín, que en ese congreso constitutivo, logró impulsar satisfactoriamente la realización de asambleas por establecimiento en la que pudieran votar afiliados y no afiliados y que éstas pudieran ser convocadas por los propios docentes sin necesidad de un llamado de una instancia orgánica superior. Enfatiza, en el mismo documento, que la constitución del Suten no surgió de la necesidad de los propios docentes nacionales sino que fue una decisión superestructural sin asambleas de base ni padrones transparentes, defectos que obstaculizaban la democracia sindical y que debían ser revertidos por la elección de los delegados de cada escuela.

El 29 de mayo, también en un boletín de Ademys¹⁶², leemos la crítica de la entidad a actitudes de la conducción del Suten por las que aparece envuelta en una disputa por la obra social de los docentes nacionales, Osplad. José Azerrat, Secretario Adjunto de Suten y Domingo Solimano, ex dirigente de la Unión de Docentes Argentinos, UDA, unido a la Asociación de Maestros de Escuelas Técnicas, AMET, en la FETEN, se cruzan acusaciones por robar dinero de la Caja Complementaria para la Actividad Docente y por desfalcos en Osplad, respectivamente.

¹⁶¹ “Ademys entró al Suten”. Ademys, Bs. As., 1989.

¹⁶² Lista Violeta, Ademys, Suten. Bs. As., 29 de mayo de 1989.

“Mientras tanto”, decía Ademys, “los docentes atravesamos momentos críticos en lo que se refiere a salarios, condiciones de trabajo y obra social”. Llamaba Ademys, a pesar de sus diferencias con la conducción del Suten, a fortalecer esa herramienta sindical y “construir desde abajo un nuevo sindicato con protagonismo , con organización y lucha”.

“Desde el 31 de agosto Ctera no convoca a medidas de fuerza y el Suten no se propuso garantizar un plan de lucha serio para el sector” , decía Ademys en octubre de 1989¹⁶³.

Ya en marzo de 1990 se produce, en Capital Federal, un movimiento autoconvocado “interesuelas” por la falta de pago del salario y se creó, también en Capital, una Comisión Autoconvocada por la restitución del 82% móvil.

En otro comunicado¹⁶⁴, Ademys vuelve a remarcar su posición contraria a la creación del Suten, el reconocimiento de Ctera como única entidad representativa de los trabajadores de la educación pero, al mismo tiempo, enfatiza la necesidad de construir un sindicato que realmente representara los intereses de los docentes y llevara adelante su defensa. Decía Ademys en ese comunicado que, para que un sindicato pudiera cumplir con esa tarea, debía:

- encabezar y organizar las luchas de acuerdo con el sentir mayoritario de los docentes, por salarios acordes al costo de vida, móviles y unificados, y por el conjunto de reivindicaciones laborales y político educativas.
- Promover la organización de todos los trabajadores de la jurisdicción nacional, mediante la elección democrática y masiva de delegados de escuelas.

¹⁶³ “Un salario mejor para una educación mejor”, Ademys, Bs. As., octubre de 1989.

¹⁶⁴ “A los docentes nacionales de la Provincia de Buenos Aires”. Ademys en Suten. Bs. As., 1990.

- Promover la realización de asambleas de base y respetar los mandatos que en ellas surgían en las instancias representativas superiores.
- Respetar el derecho de las minorías a expresar sus posiciones y tener la representación que les correspondiera.
- Permitir el libre debate de ideas y proyectos para garantizar la auténtica defensa de los intereses de los trabajadores en el marco de la liberación nacional.

Ademys afirma que la realidad, desde la creación del Suten, había sido muy diferente. En ningún documento el Suten analizaba la situación laboral de los docentes y llamaba a paros de fin de semana, más para dirimir sus diferencias con la Feten, que para reclamar por las reivindicaciones de los trabajadores del sector. Esos paros, de efectividad nula, eran fuertemente rechazados por los mismos docentes, no sólo por su ineficacia sino por el desprestigio que acarreaban a su dignidad de trabajadores frente a la sociedad por el momento en el que debían ser cumplidos.

El Suten, según Ademys, neutralizaba los mandatos combativos de las seccionales en las que había verdadera participación docente, con mandatos verticalistas de seccionales inexistentes. Esta situación era más visible en la Pcia. de Bs. As. y se reflejaba en la escasa afiliación. En ese contexto, el Suten nada había hecho, de acuerdo a la opinión de Ademys, para organizar los distritos y todas las reuniones se realizaban en Suteba Central, en la Capital Federal, muy lejos de las escuelas. A pesar de todas estas críticas, Ademys llamaba a los docentes nacionales a afiliarse al Suten y constituirlo en una herramienta efectiva dentro de Ctera.

El 1 de diciembre de 1990, Ademys emite un comunicado de Prensa¹⁶⁵ en el que denuncia proscipciones en Ctera porque a sus congresales, minoría en la delegación del Suten, se les había impedido el ingreso al VIII Congreso Ordinario que

¹⁶⁵ “Proscipciones en Ctera”. Comunicado de Prensa, Ademys. 1 de diciembre de 1990, Bs. As..

se realizaba en Mar del Plata, negándoseles su condición de afiliados. Ademys infiere que tal decisión obedece a la intención de acallar voces de oposición en un momento en el que Ctera perdía protagonismo ante los docentes. Calificaba de lamentable el hecho de que Ctera sesionara en Chapadmalal, cuando en la jurisdicción nacional se llevaban a cabo jubilaciones masivas de docentes y se iniciaban acciones gubernamentales que pretendían la destrucción de la escuela pública.

El 8 de diciembre de 1990 Ademys invita a una asamblea para tratar un proyecto de Reforma del Estado impulsado por el gobierno nacional, que implicaba en Educación:

- El 20% de la reducción de personal.
- Cierre de cursos de menos de 20 alumnos.
- Sanciones a quienes excedieran la carga horaria permitida.
- Jubilaciones compulsivas sin garantizar el 82% móvil.
- Reformas curriculares sin la participación docente.
- Gradual privatización del sistema a través de la obtención de fondos de empresas particulares por parte de cada escuela.

En febrero de 1991 Ademys decía: “No podemos seguir esperando a que alguien nos convoque”¹⁶⁶ y reivindica al movimiento interesuelas que se había coordinado en marzo de 1990 por la falta de pago de salarios y a la Comisión Autoconvocada por la restitución del 82% móvil. Propone entonces relanzar la coordinadora interesuelas y organizarse para defender la escuela pública. Tal era la situación en el momento en el que nos acercábamos a las transferencias.

En abril de 1991 Ademys afirma en un boletín¹⁶⁷ que, a casi dos años de la creación del Suten, éste era desconocido para la mayoría de los docentes, no existía

¹⁶⁶ “Alerta a los docentes nacionales”, Ademys, Bs. As., febrero de 1991.

¹⁶⁷ Ademys Informa. Bs. As., abril de 1991.

ni en las escuelas ni en la sociedad ni tenía reconocimiento legal. Decía, además, que sus delegados, que habían participado en los escasos plenarios realizados por la entidad en 1989 y 1990, en los que siempre habían sido mayoría, habían comprobado reiteradamente actitudes antidemocráticas, expulsivas y el no respeto a los mandatos de base por parte de sus dirigentes. En ese mismo boletín Ademys afirma que debido a la política expulsiva de la Ctera habían quedado fuera de la organización: CISADEMS de Jujuy, APEM de Tucumán, CISADEMYS de Santiago del Estero y hasta los docentes técnicos de AMET.

Dentro del mismo congreso de Ctera, algunas entidades de base provinciales, llamaban la atención a los congresales sobre la no representatividad del Suten. Entre Ríos, por ejemplo, dijo en uno de esos congresos, que los docentes nacionales de esa provincia no se sentían representados por el Suten y se encontraban ante la disyuntiva de tener que elegir entre el Suten y la UDA quien era la que finalmente negociaba con el Ministerio de Educación. “Apostar a un sindicato que no es aceptado por la base, es imposible”, decía Agmer-Cedemys y pedía paciencia al congreso por no poder resolver esta situación.

En Junio de 1992 la Ctera envía un documento interno a los Secretarios Generales de las entidades de base¹⁶⁸. En ese documento cuenta que el 11 de junio se habían entrevistado con los Diputados Nacionales responsables de la Comisión de Educación para continuar presionando por el financiamiento educativo incluido en la Ley de Educación.

El día anterior a esa reunión, también informa el documento, habían tenido una nutrida movilización de los docentes nacionales, que ese día estaban de paro en la Capital Federal, padres, alumnos y compañeros de la Municipalidad y del Gran Buenos Aires, frente al Ministerio de Educación. Había habido otra, también numerosa, el día 3 de junio.

¹⁶⁸ Documento de Ctera firmado por Marta Maffei como Secretaria Gremial de la entidad. Bs. As., 1992.

El documento adelanta la información, que en Agosto tendría sanción definitiva la Ley de Educación y las tres bancadas mayoritarias habían mostrado cierta flexibilidad para incluir el tema del financiamiento de manera más concreta.

Después de la reunión con los Diputados , se reunieron en Ctera con los Secretarios Generales que habían asistido a la reunión, momento en el que se da una conversación a todas luces importante y que detalla a los destinatarios del documento.

- Se consideró muy positiva la campaña de la entidad por la defensa de la escuela pública. La reacción de los medios, de la sociedad en general y la decisión de los Diputados nacionales de reconsiderar el proyecto de ley con media sanción, así también como la presión que habían comenzado a ejercer las conducciones educativas y los legisladores provinciales habían sido vistas como señales de la repercusión social del tema.
- Se ponderó la importancia de que la gente viera a Ctera en los medios pero con una fuerte asociación con la defensa de la escuela pública y no con lo salarial y con el paro nacional como elemento convocante. Esa situación les iba a permitir acercarse a la comunidad y enfrentar juntos el ajuste en educación.
- Se advertía la presión y la rabia de los docentes nacionales. Se consideró que el conflicto en esa jurisdicción podía tender a anarquizarse por lo tanto recomendaban a las Juntas Ejecutivas provinciales organizar y conducir el reclamo a través del Suten y de los sindicatos locales en los casos en los que el Suten no estuviera organizado. El peligro residía, en que las escuelas tomaran actitudes individuales y salieran con reclamos diferentes y propuestas contradictorias a buscar sus propios cauces. Por lo tanto, se recomendaba a todos mantener fluidos contactos con los compañeros del Suten para organizar un plan para el sector que permitiera debilitar

a Salonia y al gobierno nacional como gestores materiales del ajuste en educación. Advertía que la situación más explosiva se registraba en la Capital Federal y estaba vinculada con las enormes diferencias salariales entre la jurisdicción municipal y la nacional. Pero esa situación estaba siendo bien conducida y controlada por el Suten del lugar.

- Por último se aconsejó ejercer el máximo de presión antes de que el gobierno nacional se desprendiera de las escuelas nacionales, es decir, antes de que quedara definitivamente formalizada la transferencia.

Termina el documento diciendo que debido a los temas analizados en los que se vio, por un lado, la exitosa campaña en defensa de la escuela pública, pero por otro, la presión que estaban ejerciendo los conflictos locales, los Secretarios Generales creyeron conveniente llamar a Congreso pero, además, a la realización de una medida de fuerza para la primera semana de julio, ya que esperar hasta agosto, sería altamente riesgoso.

- El discurso del Suten.

El Suten, en sus escasos y reducidos plenarios de delegados, tanto de la Capital Federal como de la Pcia. de Bs. As., ya que la propia organización gremial no convocaba con la suficiente masividad y/o tiempo como para que los delegados asistieran y, además, a los propios docentes nacionales no les interesaba participar en la organización, ni siquiera a través de sus delegados, ya que no entendían cómo ésta había surgido y no la sentían suya, daba información sobre la transferencia en ciernes. Comentaba, por ejemplo, las consecuencias de esta política en Colombia y Chile y que

surgía de material impreso cuya fotocopias repartía¹⁶⁹ y también, ponía en conocimiento de los presentes los resultados de reuniones regionales de las organizaciones gremiales latinoamericanas y mundiales¹⁷⁰. Los dirigentes del Suten contaban que, a través de las exposiciones de los panelistas, en una reunión de la Cmope realizada en el Sur de Brasil, había quedado en evidencia la existencia de una política generalizada entre los gobiernos sudamericanos, de ataque contra la enseñanza pública. Se observaban acciones en la mayoría de ellos con el objetivo de crear las condiciones para transferir a manos privadas la enseñanza pública: reducción de los presupuestos de educación, persecución de las organizaciones sindicales docentes, presiones políticas-ideológicas sobre los educadores, etc. Argumentaban, en ese momento, que la educación pública era cara para los Estados y, al mismo tiempo, era poco eficaz. Presentaban como inevitable priorizar la asignación de recursos al pago de las gravosas deudas externas. A los gobiernos que descartaron un desarrollo de sus países, les parecía inútil destinar recursos al aumento de los salarios docentes y habrían decidido, además, utilizando un criterio claramente discriminatorio, confinar a la mayoría de los chicos, a los límites de una instrucción de nivel primario, quedando, los niveles medio y superior, como privativos de una minoría social que estuviera en condiciones de pagarlos.

Estas decisiones coincidían con lo sugerido por los organismos financieros internacionales, quienes, dentro de la lógica economicista, no sugerían a los países generalizar un nivel elevado de conocimientos, si no preveían un proceso real de desarrollo económico¹⁷¹. “La municipalización”, decía el documento de la Cmope¹⁷², “significa una etapa hacia la privatización. Desarticular, atomizar los sistemas públicos

¹⁶⁹ Chile. Revista Análisis del 10 al 16 de marzo de 1987.

Colombia. FECODE Informa. Julio-Agosto de 1989.

¹⁷⁰ SUTEN. Una conciencia común como paso a un quehacer común. Privatización de la enseñanza en América Latina. Circuito Internacional de debates en el Sur de Brasil organizados por la CMOPE (Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Educación).

¹⁷¹ Banco Mundial: Financiamiento de la Educación en los países en desarrollo. Opciones de política. 1988.

¹⁷² Cmope: Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Educación.

de enseñanza, transfiriendo la responsabilidad del Estado a pequeñas entidades administrativas, financieramente endeblés y muy vulnerables ante las presiones de los poderosos locales, es una etapa intermedia hacia la privatización". Esa era la única e inevitable culminación del proceso ya iniciado, en las condiciones socio-económicas vigentes en los países sudamericanos, según la opinión de los representantes de sus organizaciones sindicales. El ejemplo más claro de esa política fue el llevado a cabo en Chile y el análisis de sus graves consecuencias era lo que alertaba al resto de los docentes de América Latina y los impulsaba a establecer entre ellos acciones solidarias con la intención de contrarrestar la privatización.

A pesar de lo interesante del material puesto en discusión en los plenarios de delegados del Suten, éstos no llegaban a las manos de los docentes de la mayoría de las escuelas. Inútil era la tarea de algunos delegados, los que no pertenecían a la línea oficial, de tratar de interesar a sus compañeros en una discusión propuesta por un sindicato al que no sentían como propio o del que no se sentían protagonistas. Los delegados del Suten tenían sobre sus hombros la responsabilidad de llevar adelante dos tareas. Por un lado, tratar de informar a sus compañeros sobre las políticas que se estaban elaborando y que, a todas luces, destruirían al sistema educativo argentino. Por otro, intentaban, a través de actitudes netamente voluntaristas, de comprometer a sus compañeros en la participación en un sindicato del que ni ellos mismos se sentían parte.

Ante la inminencia de las transferencias las escuelas comenzaron a reunirse para discutir sobre su futuro, sin esperar la convocatoria orgánica desde el sindicato. Los delegados de Suteba o del Suten pertenecientes a la línea oficial trataban de evitarlas o llamaban al sindicato para que sus autoridades canalizaran estas acciones. Los delegados independientes o pertenecientes a otras agrupaciones gremiales docentes daban lugar a las asambleas, fotocopiaban los materiales que la organización gremial les había dado en algún momento y hasta convocaban al resto de la comunidad educativa, principalmente a los padres, para discutir la política que se

avicinaba y las estrategias que se podían articular para enfrentarla. Surge así la consigna “No a la Transferencia”, mientras que Ctera y el Suten plantean “Transferencias con fondos”, una total utopía en un contexto de políticas signadas por el ajuste y la reducción de gastos.

En septiembre y octubre docentes de Quilmes, San Miguel, Isidro Casanova, Morón, Florencio Varela, Lomas de Zamora, Aldo Bonzi, Avellaneda y Adrogué realizaron asambleas en sus escuelas con padres y alumnos y se planificaron tareas en conjunto: sentadas, corte de calles, mesas de esclarecimiento y en algunas escuelas los docentes enviaron cartas al Ministerio de Educación de la Nación, a las Comisiones de Educación de las dos Cámaras del Congreso Nacional y al Sindicato¹⁷³. En esas cartas los docentes nacionales afirmaban su disconformidad con la decisión de transferir las escuelas nacionales a las diferentes jurisdicciones provinciales y a la Municipalidad de Bs. As. y explicaban que tal decisión lesionaría derechos adquiridos por alumnos, padres, docentes y personal administrativo que constituían las comunidades educativas de las escuelas, violentando los derechos inalienables de enseñar y aprender. Basaban su preocupación en la no respuestas a ciertos interrogantes:

- La situación de los inmuebles pertenecientes a las cooperadoras escolares, el pago de comodatos y alquileres y la situación patrimonial de los bienes muebles de las cooperadoras.
- En cuanto al personal directivo: situación de los interinos, plazos para eventuales concursos y ley que los regiría, cargos directivos no contemplados en las plantas funcionales de las escuelas provinciales, como los vicedirectores.

¹⁷³ Carta de docentes de Florencio Varela del 30 de septiembre de 1991, cuyo texto fue presentado también por docentes de otras escuelas del conurbano.

Documento de los docentes de Aldo Bonzi. 27 de julio de 1991.

”300 profesores se autoconvocan y rechazan el traspaso de escuelas. Docentes locales marcharán al Congreso”. Diario El Sol de Quilmes, septiembre de 1991.

- La estabilidad laboral de los agentes que revistaran en cargos que no existían en la Provincia de Bs. As., por ejemplo pro secretarios, delegado y sub delegado administrativo, auxiliares administrativos, aún tratándose de cargos titulares.
- La estabilidad laboral de los secretarios, ya que, por ejemplo, en la Pcia. de Bs. As. ese era un cargo directivo y debía cubrirse con un docente de la rama, situación inexistente en la jurisdicción nacional.
- En cuanto a las jubilaciones docentes: régimen jubilatorio a aplicar a los docentes nacionales, la emisión de las certificaciones de servicios para trámites jubilatorios, situación de los fondos aportados a la Caja Complementaria para la Actividad Docente.
- Fecha de convocatoria al personal para el año 1992 y el calendario a respetar.
- Destino de las Juntas de Clasificación y fecha de su eventual cese, régimen de incompatibilidad de cargos
- (distinto en ambas jurisdicciones).
- Situación de los docentes que no se habían inscripto para el ingreso a la docencia de la Pcia. de Bs. As. en 1991. Cuáles serían los cargos y horas vacantes en el año 1992?. Por qué docentes iban a ser cubiertos? Por los transferidos? Por los provinciales “netos”? Se realizarían los listados de acuerdo a la última inscripción en la jurisdicción nacional?
- Cómo funcionarían los establecimientos nacionales con turnos acéfalos o con insuficiencia de personal docente debido a que en los tres últimos años anteriores a la transferencia no se habían modificado las plantas funcionales de los establecimientos nacionales a pesar del incremento de cursos?
- Quién pagaría los haberes del mes de enero de 1992?

- Cómo sería el pago de los haberes docentes habida cuenta del deterioro del salario de los docentes nacionales en los años previos a la transferencia?
- Cómo se garantizaría la aplicación de la Ley 10579, Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires, modificada por la Ley 10614 y su reglamentación, en los artículos 109 y 110, en todos sus términos (situación de los interinos)?.
- Cómo se garantizaría la igualdad de oportunidades en la educación de todos los alumnos independientemente de la provincia o jurisdicción en la que sus escuelas estuvieran insertas?
- Cuál sería el plan de estudios para 1992?
- Se verían perjudicados económicamente los establecimientos educativos a partir de la transferencia?
- Llegaría el ajuste a los establecimientos educativos? De qué forma?

Al final de la carta, los docentes solicitaban que se les aclararan esas inquietudes debido a que la incertidumbre en la que estaban trabajando estaba afectando su tarea en el aula.

El 23 de octubre de 1991 se realiza una movilización a la Plaza de los Dos Congresos en la que participaron 2500 personas provenientes de los distritos antes mencionados con la consigna "No a la transferencia" . Cuando llegaron a esa plaza se encontraron con un acto de la Ctera con la consigna "Transferencia con fondos". Durante el transcurso de esa movilización un grupo representando a los distritos enumerados más arriba se entrevistó con la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación presentándole petitorios firmados por padres, docentes y alumnos fundamentando la posición generalizada por el NO a la transferencia.

Una agrupación que participaba dentro de Suteba, dice en uno de sus boletines: “En el año 1988 en el Congreso de Ctera de Mendoza se crea, fruto de una decisión política, el Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación de la jurisdicción nacional. Hasta ese momento, éstos eran representados por sus entidades de base provinciales. Los profesores se sintieron totalmente ajenos a tal decisión y lo manifestaron de distinta forma: permanecieron en sus entidades provinciales, no se afiliaron o decidieron participar en la organización en disenso, con la creencia válida en ese momento, de que se podía y se debía modificar desde adentro la organización produciendo el debate, fortaleciéndola con la crítica. Esta última posición fue perdiendo consistencia por la actitud de la propia dirigencia, que siendo mayoría circunstancial, en nombre del derecho de la mayoría en una democracia real, decide en absoluta minoría cada uno de los pasos a seguir por la organización”.

“Las reuniones de delegados para llevar mandato para los distintos planes de lucha se realizan en la Capital, lo que implica para los docentes del conurbano, tiempo y dinero para hacerlo. A dichas reuniones, los delegados que se sabe poseen una posición diferente a la de quienes conducen, no son convocados. Resultado: reuniones de sólo 19 delegados de todo el conurbano bonaerense. La suma de instancias ficticias da como resultado, no sólo un mandato ficticio para tomar medidas de acción directa, sino también un sindicato cuyo nombre sólo figura en los volantes”.

“La inexistencia del Suten quedó en evidencia cuando, al comienzo del conflicto (se refiere al de comienzo de las clases de marzo de 1991), el gobierno concerta salarios en el orden nacional con la oficialista Feten que lidera Solimano, hecho aprovechado para confundir a la opinión pública y desorganizar a la docencia misma. La debilidad del Suten fue más palpable aún cuando no pudo contrarrestar esta situación al carecer de construcción en la base y el paro de la Ctera no fue acatado por la gran mayoría de las escuelas de la jurisdicción nacional”.

“El sentimiento de orfandad que sienten los docentes nacionales hoy, cuando están sufriendo más directamente los resultados de esta política de destrucción de la escuela pública (jubilaciones masivas, cierre de cursos, cambio de planes de estudio en los cursos superiores en los que desaparecen asignaturas, reducción de la carga horaria de otras, transferencia de los servicios educativos a las provincias, etc.) debe transformarse en un debate profundo en cada escuela para decidir entre todos cómo seguir”.¹⁷⁴

En una nota firmada por Fabián De Nuccio, Secretario Adjunto de la Junta Ejecutiva del Suten¹⁷⁵, la entidad de base responde a docentes nacionales afiliados del conurbano, quienes requerían acciones más efectivas y concretas por parte de Ctera ante la posibilidad de la transferencia.

En esa nota De Nuccio afirma que la transferencia de servicios educativos de la Nación a las provincias era un proyecto impulsado desde hacía muchísimos años por sectores que pretendían avanzar en la destrucción de la escuela pública y que, por lo tanto, la Ctera, también hacía muchos años que venía discutiendo el tema en todas sus entidades de base y desarrollando planes de acción tendientes a evitar ese proceso y a defender la escuela nacional y popular que el país necesitaba. En este marco de acciones de resistencia inscribe De Nuccio, en el mismo documento, la creación del Suten, “decisión de los trabajadores de la educación” y necesario “para unificar a los docentes nacionales y posibilitar su organización” para enfrentar medidas como la transferencia.

En la creación del Suten, según De Nuccio, “colaboraron todos los sindicatos provinciales”, los que, como Suteba, Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires, eligieron gran cantidad de delegados de las escuelas nacionales “para lograr un sindicato representativo” de esos docentes y, en la medida que lo permitía el grado de organización de un sindicato recién formado,

¹⁷⁴ Boletín Informativo de la Agrupación Docente Unificadora. La Plata, abril de 1991.

¹⁷⁵ SUTEN, Octubre de 1991.

se desarrollaron acciones para defender a las escuelas nacionales, “sobre todo en aquellas escuelas en las que los delegados trabajaron en pos de la unidad”.

Ante la inminencia de la transferencia, todos los sindicatos provinciales realizaban plenarios conjuntos para elaborar estrategias comunes en el marco de la Ctera.

Al final del documento, y luego de convocar a una reunión conjunta a docentes de Florencio Varela, Quilmes y Berazategui, (19/10/91) De Nuccio apela a “la organización de todos los docentes en un único cuerpo” y a la participación de todos en las actividades planificadas por Ctera, “dejando de lado la mera organización por escuela o por distrito”.

- *El discurso de Ctera.*

El 10 de abril de 1990 la Ctera enviaba a los Secretarios Generales de las entidades de base la convocatoria para el Congreso a realizarse los días 23 y 24 de ese mismo mes, el orden del día y un documento que serviría como base de la discusión del mencionado Congreso¹⁷⁶.

Ese documento constaba de dos partes. Por un lado la Ctera planteaba la necesidad de discutir las finanzas de la entidad, lo que estaba íntimamente relacionado con la capacidad que la organización tendría, de allí en adelante, para solventar los gastos que demandaría la ejecución de la política gremial a implementar dada la situación de la educación nacional y del país. En ese sentido la Junta Ejecutiva había incluido el tratamiento de la fijación inmediata del pago de una cuota sindical directamente a la Ctera, a través de un código o por el mecanismo que las entidades de base pudieran sugerir y el envío, también inmediato, de una cuota extraordinaria cuyo valor sería fijado por el mismo Congreso. Según la Ctera, decidir cómo financiar

¹⁷⁶ Convocatoria al XX Congreso Extraordinario de la Ctera del 23 y 24 de abril de 1990. Bs. As., 10 de abril de 1990.

la política gremial que consideraban apropiada para los difíciles momentos que se estaban viviendo era central, ya que “si no era así la organización debería optar por la mera declamación y no por la acción”.

La segunda parte del documento estaba dividido en tres partes: antecedentes del conflicto suscitado en ese momento, el marco político en el que éste se daba y la evaluación de la primera etapa del plan de Ctera y sus perspectivas futuras.

En cuanto a la descripción del conflicto, la Ctera dice que en el mes de junio de 1989, el Ministerio de Educación, en una operación pivotada por el Ministerio de Trabajo, suscribe con la Feten, un acta por la cual se establecía un reajuste y, a la vez, un congelamiento del salario de los docentes nacionales por el término de tres meses. Esto ratificaba la continuidad de la política seguida por Alfonsín después de la Marcha Blanca: negar cualquier posibilidad de paritaria nacional en la que pudieran participar las jurisdicciones. De esa manera fijaba los reajustes para los docentes de su órbita estableciendo de hecho un marco para el resto y sin ningún tipo de compromiso en torno al financiamiento. Qué conseguía Solimano, dirigente de la Feten? Que no se revisaran los acuerdos firmados que le habían permitido apropiarse de la Caja Complementaria y de la administración de Osplad.

En este análisis del conflicto que se vivía, la Ctera reconoce como un hecho saliente que la Ctera reclamara la concertación de salarios en una paritaria y fundamenta la necesidad de una ley de financiamiento educativo como única manera de superar la aguda crisis que saqueaba a la escuela pública. Admite que su política de confrontación rindió frutos porque pudo forzar a la concertación consiguiendo que se reconociera a la Ctera como única entidad con representación federal.

En el punto del documento en el que se analiza el marco político en el que el conflicto se desarrollaba, la Ctera afirma que la política económica que el gobierno nacional había adoptado, abriría un profundo debate en la sociedad.

El diagnóstico que hacía el gobierno de la crisis que se vivía, era el mismo que siempre habían realizado los grupos de poder y el liberalismo argentino: todos los

males que se sufrían se debían a la existencia de un Estado ineficiente que se ocupaba de lo que no le correspondía. Por eso se avanzaba con una ofensiva privatista dirigida a todas las empresas estatales estableciendo una relación entre la aplicación de esta política y la educación. Definían que el causante de los magros salarios docentes y la decadencia del sistema educativo argentino era el déficit estatal, por lo tanto, cuando se privatizaran las empresas públicas, la educación alcanzaría el grado óptimo de eficiencia pedagógica, administrativa y salarial. La Ctera advertía en el documento que era difícil creer que iba a ser posible tener un sistema educativo desarrollado en un país cada vez más empobrecido. Eso iba a ser posible si el país optaba por una política que priorizara el mercado interno sobre el externo, la producción sobre la especulación, el fortalecimiento del Estado y no su achicamiento.

Estas políticas neoliberales de economía de mercado, decía Ctera, son casi particularmente usadas a ultranza en los países periféricos y el mismo gobierno hacía apelaciones a imitar los modelos boliviano y chileno, cuando sabíamos, por ejemplo, que en Chile la escuela pública estatal pasó a ser municipal y luego privada fragmentando definitivamente al sistema, y, por ende, también a su sociedad.

Ctera describía otra ofensiva política que el gobierno había aplicado conjuntamente con la privatista. El gobierno trataba de despegar al gremio docente de la lucha protagonizada por los gremios estatales mediante la aseveración de que los fondos resultantes de la liquidación de ENTEL serían utilizados para solucionar el conflicto docente. El argumento era considerado endeble para Ctera porque era imposible poder financiar gastos de cuenta corriente, es decir, permanentes, con fondos que surgían de la liquidación de activos patrimoniales del Estado. Cuántas cosas más debería vender el Estado para financiar a la educación, sin la existencia de una Ley específica de financiamiento? Pero ese argumento, según Ctera, le permitía al gobierno dos cosas. Por un lado, convencer a la ciudadanía de que, con el dinero de las privatizaciones, se mejoraría la educación. Por el otro lado, podría convencer a algunos docentes y con ello romper el frente gremial. De acuerdo a la organización

gremial la razón de esa fuerte ofensiva anti-Ctera era que las posibilidades de aplicar los ajustes monetaristas serían mayores con un frente gremial atomizado. Necesitaban dividir la CGT, instalar la división entre “estatales” y “privados”, y ahondar la brecha entre quienes serían las víctimas de la Reforma del Estado y los que, supuestamente, se verían favorecidos con ella. Ctera decía que era su deber evitar la confusión y el gran desafío consistía en demostrar que la lucha por mejores salarios era también la lucha por un Estado fuerte y eficiente que garantizara la soberanía nacional y la felicidad de todos los sectores sociales.

En el tercer punto del documento Ctera evaluaba la primera etapa de su plan de acción (los paros realizados el 28 y 29 de marzo de ese año) y proponía cómo seguiría.

Con respecto al primer ítem, lo evalúa como positivo ya que esos paros habían tenido un gran acatamiento aún en las jurisdicciones donde Ctera era cuestionada y, hasta había tenido un alto acatamiento el paro del 21 de marzo junto a todos los gremios estatales. Lo que veía como negativo era la imagen de un frente gremial disgregado que, según Ctera, era obra de los medios de comunicación. Había jurisdicciones que habían tenido que profundizar las medidas tomadas por Ctera debido a la gravedad de la situación pero eso, según Ctera, no era contradictorio con lo resuelto por la organización a nivel nacional. Esas jurisdicciones eran San Juan, San Luis, Jujuy, Tucumán, Misiones, Santiago del Estero y Corrientes. La Junta Ejecutiva las visitó, como para dejar en claro el total apoyo a las medidas diferentes.

En cuanto a las acciones que la Ctera implementaría en adelante, estaban determinadas por la decisión de las autoridades de economía de no asistir más financieramente a las provincias y por la decisión del gobierno nacional de seguir con el plan privatizador que ponía a los gremios estatales en la primera línea de fuego. Dada esa situación, la Ctera planteaba que cometería un grave error si se dejaba arrastrar por una escalada de conflictos y por los sectores que pensaban que la lucha se define en términos de una mera progresión geométrica de los días de paro.

Tampoco consideraba conveniente enfrascarse en el planteo salarial porque eso llevaría a la Ctera a un desgaste de sus integrantes y a un aislamiento de la sociedad. Esta situación sería agravada por los medios de comunicación que atacaban a la entidad y a su titular (en ese entonces, Mary Sánchez) como si estuvieran en paro por tiempo indeterminado. Esto quería decir que aquellos que quisieran incursionar por caminos que no fueran los definidos por la Ctera, debían asumir las consecuencias de ello frente a sus propios afiliados. En el documento se afirma que existían ciertas prácticas reiteradas por algunos compañeros consistentes en generar focos de conflicto para abrir cursos de acción “superadores” de los que decidía el conjunto, pero luego terminaban pidiendo auxilio a la Junta Ejecutiva.

Ante esa realidad la Junta Ejecutiva creía necesario:

- 1- Reubicar los ejes políticos de la Ctera en dos cuestiones: la carencia de un proyecto educativo nacional y la falta de recursos financieros para el desarrollo armónico de ese proyecto en todo el territorio de la nación (Ley de Financiamiento y Pacto Federal Educativo).
- 2- Reordenar su propia fuerza, poniendo límites a cuestiones que la debilitaban y le quitaban coherencia a su accionar nacional.

Lo más importante del documento que estamos analizando se plantea hacia el final del mismo. Allí, la Junta Ejecutiva dice que sería muy importante que el congreso, al que estaba convocando, se definiera en torno a varios temas:

- Era correcto seguir planteando un básico unificado en todas las jurisdicciones?
- Tenía validez la demanda de una Ley de Financiamiento para la educación?

- La Paritaria Nacional, era un marco eficaz para el logro de los objetivos de la entidad?
- Podía permitirse la dispersión de las demandas salariales y mantener la unificación en el tema del financiamiento?
- Sería válido reeditar experiencias de la Ctera anteriores a la huelga del 88?
- Estaban dispuestos a delegar en Ctera la conducción del conflicto nacional?
- Debía tener la Ctera tolerancia ilimitada ante la falta de consecuencia con las políticas que definía?

En ese Congreso Ctera presenta ante los delegados de las entidades de base el anteproyecto de la creación de un Fondo Federal de financiamiento Educativo y sus fundamentos¹⁷⁷.

Otro documento interesante para nuestro análisis es un documento de la Ctera¹⁷⁸ firmado por Mary Sánchez como Secretaria General de la entidad, Juan Carreño como Secretario de Prensa y Juan Godoy como Secretario de Educación, fechado en setiembre de 1991. En él la organización sindical expone la posición de su Junta Ejecutiva en torno a la Transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias y a la, entonces, Municipalidad de Buenos Aires.

El documento comienza haciendo un recorrido de los pasos dados en la historia del país, conducentes a la transferencia de servicios educativos planteada en esos momentos.

¹⁷⁷ Fondo Federal para el Financiamiento Educativo. Fundamentaciones y propuesta. Junta Ejecutiva, Ctera, XX Congreso Extraordinario, Buenos Aires, 23 y 24 de abril de 1990.

¹⁷⁸ Posición de la Junta Ejecutiva de Ctera respecto a la Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales a las Jurisdicciones Pciales. Ctera, Septiembre de 1991.

Encuentra el primer antecedente en el Gobierno de la Dictadura Militar con el traspaso de las escuelas primarias nacionales a las provincias. El segundo, en el gobierno del Dr. Alfonsín, momento en el que se comienza a hablar más explícitamente del tema y se firma una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional en la que se establece el compromiso efectivo de llevar adelante tales transferencias durante esa gestión radical.

El último hito y el definitivo lo reconoce en la gestión del Dr. Menem, tras el compromiso asumido por el gobierno nacional con el FMI por el cual éste otorga un préstamo stand-by que establece, entre otras, la obligación de transferir los servicios educativos y de salud a las provincias.

Para Ctera, más allá de las coyunturas que pueden haber influido en la toma de esas decisiones, existe una continuidad y una profundización de las políticas llevadas adelante durante la Dictadura. La política educativa se enmarcó durante esos años en un plan económico impuesto, condicionado por obligaciones externas, tendiente a llevar adelante el ajuste de gastos por parte del Estado Nacional, para achicar el déficit y para poder afrontar el pago del endeudamiento que en ese momento, según la organización gremial, llegaba a los 7000 millones de dólares sólo en concepto de intereses. El ajuste impuesto, según Ctera, define el perfil de una política que afecta intereses estratégicos y es claramente regresiva en lo social. Menciona como ejemplos la privatización de las empresas del Estado, para cumplir con un compromiso de alcanzar con esas ventas 1700 millones de dólares; el aumento de la presión tributaria; la suspensión de programas de vivienda por 200 millones; la reducción de la investigación nuclear y construcciones viales por 150 millones de dólares. A estas medidas se le debían sumar la eliminación de programas sociales a realizarse en las provincias por 500 millones y el recorte del gasto público cuya mayor significación corresponde a servicios sociales del Estado en los que, por un lado, se transfieren servicios públicos a las Provincias y a la Capital Federal por 1213 millones anuales y, por otro, se realiza una reducción de prestaciones y servicios por 700 millones con

82000 agentes de empresas públicas y 120000 de la administración quienes quedarían sin empleo. El traspaso sólo en el área de la Cultura y Educación representaba una cifra cercana a los 1000 millones de dólares. A la luz de estos datos, decía Ctera, queda claro que la transferencia de servicios educativos en este marco, significará, tarde o temprano, la reducción del servicio educativo público y gratuito, achicará la inversión del Estado, aumentará en algunos sectores la oferta privada con el arancelamiento correspondiente y disminuirá la oferta de escuela pública en los sectores inmersos en la marginalidad social.

Hecho este recorrido, en el documento sujeto a nuestro análisis, la Ctera se pregunta: Entonces... Transferencias..... Sí o no? Y se contesta: “A esta altura de los acontecimientos, y con la mayor parte de los servicios en manos de los Estados provinciales, sería un falso eje plantear el debate en discutir transferencia sí o no. El problema sigue siendo la transferencia con financiamiento o la transferencia sin financiamiento, lo cual nos pone nuevamente ante la discusión del rol del Estado en aquellas cuestiones de fondo, que en educación, son las del presupuesto educativo adecuado y la necesidad de hacer del sistema educativo una herramienta eficaz ante los diversos requerimientos que nos plantea esta nueva etapa plagada de contradicciones que estamos viviendo a nivel mundial, con grandes avances y desarrollo científico tecnológico en los países del Norte, y que, en nuestro país, se instala con un gran atraso, marginalidad y pobreza.”

“En este marco”, sigue diciendo Ctera, “la transferencia de los servicios educativos a las provincias, como eje de una política de descentralización y ajuste, implica una terrible regresión en el terreno educativo, que de no modificarse con una alternativa seria y de fondo, acelerará la privatización del sistema, haciendo más intenso su carácter selectivo al propiciar la exclusión de grandes sectores que se verán impedidos de hecho del derecho a la educación en todos sus niveles”.

Tal como estaban planteadas las cosas Ctera advierte que el financiamiento previsto para llevar adelante las transferencias basado sólo en la coparticipación

federal, sin prever la concurrencia de otras variables económicas y sin mediar un Pacto Federal Educativo o un acuerdo institucional que brindara adecuadas garantías a mediano y largo plazo, atemperaría el impacto inicial de la medida pero no produciría una solución de fondo a la crisis del sistema educativo.

Según la organización sindical, no era casual la política aplicada hasta ese momento por el Gobierno Nacional. Este había precarizado notablemente la prestación del servicio educativo y los docentes nacionales cobraban en ese momento los sueldos más bajos, las jubilaciones más miserables y no gozaban de las prestaciones de la Obra Social. El camino para la justificación de las transferencias de los servicios educativos hacia las provincias estaba preparado y los docentes creían ver en ellas una salvación.

Sin embargo, según Ctera, las transferencias entrañaban problemas:

- Necesidad de más recursos para el financiamiento: No sólo para afrontar los costos de las transferencias mismas sino los que surgirían de la diferencia entre los sueldos de la nación y las provincias y el “abultamiento” de los gastos en personal de la administración y de conducción;
- Previsionales: Los sistemas previsionales son diferentes y la jubilación de los docentes nacionales por las Cajas Provinciales sería imposible sin los aportes correspondientes. La Caja de Jubilación de la Nación estaba en quiebra y los docentes nacionales tenían una antigüedad promedio mayor a la de los docentes provinciales.
- Laborales: Existían regímenes laborales diferentes, lo que iba a producirle a los docentes, incompatibilidades de cargos y horas de cátedra.
- Obra Social: OSPLAD estaba fundida y los docentes recurrirían a las Obras Sociales Provinciales.

- Educativos: Diversidad de títulos, de planes de estudios, de contenidos básicos y generales, etc. Que exigirían una política urgente de unificación.

Ante todas estas problemáticas, que Ctera alcanza a advertir que surgirían de la aplicación de las transferencias, se pregunta sobre los fines y contenidos mínimos que poseería en adelante el sistema educativo, sobre quién los definiría, sobre cómo se definirían, sobre quién centralizaría el proyecto educativo, cómo se financiarían los subsidios a la enseñanza privada, los que ocupan el porcentaje más alto dentro de las transferencias, cómo se compatibilizarían las normas que fijaban las cuotas a las escuelas privadas ya que eran diferentes.

Ctera prevé en ese documento que el financiamiento para sostener los servicios propios de las provincias y los que se les traspasan, resultaría insuficiente con el paso del tiempo y se habilitaría entonces el camino hacia la municipalización o la privatización del sistema. Ctera clama, finalmente, por un espacio de participación en el que los trabajadores docentes pudieran discutir y buscar soluciones a los problemas ya descriptos.

A comienzos de 1993 Clarín dedica su suplemento de educación al tema “El regreso a clase después de la transferencia”¹⁷⁹. Allí la Ctera plantea que el principal problema no es el salarial sino el financiamiento del sistema educativo. El gremio sostenía que no alcanzaba la Ley Federal sino que era necesaria la sanción de una ley específica y también quería discutir condiciones laborales y salariales en paritarias.

En ese momento todavía faltaba transferir las escuelas normales, los terciarios y los secundarios de la Provincia de Buenos Aires y de Santa Cruz. Su transferencia estaba prevista para una segunda etapa debido a que sus gobiernos seguían reclamando la financiación de esas dos provincias.

¹⁷⁹ Clarín Educación. Bs. As., 28 de febrero de 1993.

“ La inversión educativa es menor” afirmaba Ctera en ese diario. En ese momento estaba en tratamiento la Ley Federal de Educación y Ctera había logrado que se incluyera en el Artículo 62 la garantía de impuestos directos de asignación específica, aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva. Además pensaba que hacía falta un compromiso político explícito del gobierno que se concretara en un Pacto Federal Educativo que garantizara el aumento de la inversión en educación en todas las jurisdicciones.

Mary Sánchez, que en ese momento conducía el gremio, decía que el cumplimiento de ese artículo iba a ser uno de los reclamos permanentes de la organización y que ese artículo 62 necesitaba otra norma o precisiones en la reglamentación inmediata. Mary Sánchez hacía referencia a que el artículo 61 de ese proyecto de Ley, que garantizaba la duplicación de la inversión pública total consolidada en educación, incluyendo el dinero que destinaban a ese fin tanto la nación como las provincias, ya no se había cumplido ese año, o sea , que la ley era violada antes de su sanción. La razón fundamental, según la dirigente, era que la ley iba a ser aprobada luego de que fueran aprobados los presupuestos de cada una de las jurisdicciones. Ya en ese momento, además, la provincia de Bs. As., por ejemplo, estaba invirtiendo 3 puntos menos en educación que el año anterior y otras provincias habían aprobado el presupuesto junto con la reducción de las plantas funcionales de las escuelas. Además, al dejar las jurisdicciones el mismo monto presupuestario que el año anterior, indirectamente estaban aprobando una reducción de la inversión en el área porque, debido a la transferencias, tenían más escuelas.

Lo que estaba detrás de toda la discusión por la transferencia, y Clarín, en la edición arriba mencionada, lo describe, es quién representaría de ahí en más a los docentes transferidos, una discusión central para los sindicatos. Este era el último tramo de una competencia histórica entre los gremios de base de Ctera y entidades que habían representado siempre a los docentes de las escuelas nacionales.

Ctera había intentado terminar con esa discusión creando el Suten. Los sindicatos que sólo representaban a docentes nacionales tenían dos alternativas. O entraban al Suten, fundiendo sus padrones y disolviendo su entidad, o dejaban de pertenecer a Ctera en un momento en el que lo último que debía hacerse era fragmentar la fuerza, ya que esa era una de las intencionalidades del gobierno mediante la transferencia de servicios en nombre de una descentralización.

Ctera estaba decidida a confrontar padrón con padrón provincia por provincia y aseguraba que la Uda no tenía más de 5000 afiliados en todo el país y creía más probable que la gente se afiliara a un sindicato nuevo que a la Uda que ya conocía. (Uda, mientras tanto, aseguraba que tenía 51000 afiliados). Auguraba, al mismo tiempo, una etapa de impugnaciones en el Ministerio de Trabajo cada vez que los ex gremios que representaban a los nacionales pretendieran actuar o intervenir en alguna negociación ya que no tenían personería que les permitiera actuar en cada provincia representando a los que ahora eran docentes provinciales, ex nacionales.

Ctera tenía mejor relación con Amet, el gremio que nucleaba a los docentes de taller de las escuelas técnicas, ya que un grupo de dirigentes de esa entidad había actuado en forma conjunta con Ctera en contra de uno de sus integrantes, Raúl Araujo, porque había sido acusado de ciertas irregularidades en Osplad, la obra social de los docentes nacionales.

Ctera también había comenzado la pelea por una reivindicación vigorosa de la paritaria federal, ya que la veían, no sólo como el lugar apropiado para discutir los salarios (el Ministro de Educación decía que sólo debía discutirse en ella condiciones laborales ya que lo salarial había pasado a ser un tema de las provincias), sino también como el espacio propicio para discutir la política educativa. “ Queremos discutir las causas de la devastación del sistema”, decía Marta Maffei, en ese momento Secretaria Gremial de Ctera. De este modo la organización quería saltar el escollo que le había puesto la Ley 23 929, que le había otorgado amplio reconocimiento a las asociaciones con personería gremial municipal, provincial o de la

Nación, dejando de lado la pretensión de Ctera de tener la hegemonía en ese campo. Ctera argumentaba su intención diciendo que para la entidad la paritaria era el instrumento central para evitar la dispersión educativa. Querían además, desde ese lugar, concertar las bases de un pacto federal educativo, que permitiera trascender los límites de un gobierno. Según Marta Maffei, la Ley 23.929 fijaba tres órdenes de negociación: uno para el sistema universitario, otro para el jurisdiccional y otro más federal condicionado a la adhesión de las provincias.

Las agrupaciones que participaban en las diferentes entidades de base de Ctera en las diferentes jurisdicciones que tenían la característica de constituir especies de “frentes” en cada lugar, es decir, aquellas agrupaciones que decían no ser sólo la expresión de un determinado partido político sino que estaban conformadas por militantes o adherentes a diferentes partidos o por independientes, pero que confluían en la defensa de determinado tipo de sindicalismo y que eran oposiciones a la lista Celeste que conducía Ctera, intentaron en 1990 conformar una corriente nacional. Una de las actividades realizadas por esa “corriente” fue un Congreso en la ciudad de Córdoba bajo el lema “Reforma del Estado y Educación” y su temario, Ley Federal de Educación, Transferencias, Financiamiento del Sistema Educativo, Deserción y Desnutrición Escolar y Rol y Compromiso Docente.

En uno de los documentos finales los integrantes de la Corriente decían: “Avanza la crisis homogéneamente? Este plan de destrucción se está aplicando por igual en todos los lugares? Creemos que hay puntas de lanza en su avance, que los ejemplos de Salta y Tucumán, entre otros, nos muestran como un espejo en el que debemos mirarnos y ver allí la dureza y la profundidad de su aplicación”.

“Cómo lo van logrando? Con desinformación, con atomización de las luchas, con desarticulación de las organizaciones, con enfrentamientos provocados de pueblo contra pueblo y con algo muy importante que el sistema cuida muy afanosamente: los burócratas sindicales. Cómo accionan estas burocracias? Aparecen como combativos y frenan las luchas, traban cualquier intento de movilización y de acciones conjuntas

con otros gremios, no dan respuesta a ningún reclamo, provocan la desafiliación, varían el contenido de las luchas, negocian, traicionan y venden a sus compañeros”.

“Qué clase de sindicalismo necesitamos? Un sindicalismo que responda a la crisis , y a la marginalidad en la que está el sector, que retome la confianza de los compañeros. Necesitamos una organización propia, permanente, prendida en las bases”. El documento se planteaba en otro párrafo el trabajo militante fuera y dentro del sindicato ya que se advertía un alto grado de desafiliación y desconfianza de muchos docentes quienes, naturalmente, no estaban sindicalizados¹⁸⁰.

La Federación de Educadores Bonaerenses, Feb, participaba de la posición de Ctera lo mismo que la organización que nucleaba a los docentes privados, Sadop, en relación a la transferencia y a la validez de las paritarias en ese contexto.¹⁸¹

3.3 – La respuesta de Ctera desde 1996.

- 1996.

En 1996 y con motivo de la convocatoria de Ctera a la realización de un Congreso Educativo Nacional, la Escuela de Formación Pedagógica y Sindical “Marina Vilte”, publica una serie de artículos como aportes a la discusiones que iban a darse en ese Congreso.

¹⁸⁰Las agrupaciones que integraban esa Corriente Nacional eran: el Frente Marrón y Blanco de la UEPC de Córdoba; ADEMYS, que en ese momento actuaba como corriente gremial dentro del SUTEN; Acción Sindical para la Liberación (ASPAL) de UDAP de San Juan; Agrupación 25 de Mayo de AMP de La Rioja; Agrupación Aníbal Ponce de AMSAFE de Rosario; el Frente Marrón de SUTE de Mendoza; el Movimiento 11 de Septiembre de ATECH de Chaco; la Coordinadora Docente de Formosa; la Agrupación 2º Independencia de ADP de Salta; la Lista Violeta de la UMP de Capital Federal; la Lista Marrón del UNTER de Río Negro; la Agrupación Aníbal Ponce de AMPYA de San Luis; la Coordinadora de Docentes de Base de Corrientes; la Agrupación Aníbal Ponce de ATEN de Neuquen; la Agrupación 5 de Mayo de ATEP de Tucumán; la Lista Violeta de Suteba Morón; la Agrupación Propuesta de Suteba San Martín; la Agrupación 1º de Mayo de Suteba Moreno; la Agrupación Todos Juntos de Suteba Quilmes.

¹⁸¹ Solicitada de los tres gremios dirigida al Gobernador Duhalde a los Legisladores y a la Comunidad Educativa de la Pcia. Clarín, Bs. As.,12 de noviembre de 1991.

En uno de los capítulos del libro que reúne a todos los artículos en cuestión, titulado “La educación como proyecto popular”, hay un trabajo de Alfredo Iñiguez (PRIES- CONO SUR), “La inversión en educación y la restricción financiera” que analiza el significado de las transferencias¹⁸².

Según Iñiguez, las transferencias a las provincias de los servicios sociales universales, entre ellos educación, fue el elemento que mostró claramente la existencia de un proyecto, que venía dándose desde los 70 y que se acentuó en los 90, tendiente a delimitar los roles de cada nivel de gobierno. En el área social, el Estado nacional ha pasado a ser responsable sólo de algunos servicios sociales focalizados y de los seguros sociales y, aún en este rubro, en el de la previsión social, se ha ido hacia la privatización.

En este marco, en la actual distribución de competencias, el Estado nacional es el responsable de la educación universitaria, y las administraciones provinciales son las encargadas de prestar los servicios educacionales primarios y medios, correspondiendo a los municipios, hasta ese momento, un papel residual. El Estado nacional tiene, a la vez, el rol de coordinador-planificador del sistema educativo en su conjunto y para ello debe contemplar las disparidades entre las provincias.

De esta manera, en los últimos años, el gasto educativo se concentró en las provincias y en la Capital Federal sobre quienes recayó la responsabilidad de la provisión de la enseñanza básica. Según la opinión de Iñiguez este nivel de gobierno realizó las tres cuartas partes del total de la inversión en educación en el período '92-'94. El gobierno nacional, por su parte, efectuó, en dicho período, el 23% del gasto total en educación para financiar fundamentalmente la educación universitaria y el gasto en ciencia y técnica. Los municipios realizan el 2% de la inversión educativa. Antes de la transferencia el Estado nacional realizaba el 43% de la inversión educativa

¹⁸² Iñiguez, Alfredo. Pries- Cono Sur. “La inversión en educación y la restricción financiera”. Congreso Educativo Nacional. Aportes para la Discusión. Escuela de Formación Pedagógica y Sindical “Marina Vilte”. P. 165. Ctera, Bs. As., 1996.

total. De cualquier modo éste ya venía descendiendo ya que el año previo a la transferencia había sido del 38%.

A partir de la transferencia, la inversión de cada nivel de gobierno comienza a cambiar. En el 94 las provincias invirtieron el 28% cuando en la década del '80 invertían el 20%, los municipios el 4% y el Estado nacional pasó a invertir el 6% del gasto total en el área.

A pesar de este análisis, Iñiguez afirma en su artículo, que la transferencia de servicios educativos fue implementada más como un instrumento para restringir las remesas de libre disponibilidad que estaban recibiendo los estados provinciales, que como una política pública en sí misma con el fin de armonizar el sistema educativo a partir de una clara delimitación de las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Muestra de ello, según Iñiguez, es que primero se empezó a deducir de la masa coparticipable los recursos necesarios para financiar estos servicios y, posteriormente, se realizó el traspaso definitivo a las administraciones de cada jurisdicción.

Observando el contexto en el que se dieron las transferencias, se ve claramente que, a partir de 1991, los ingresos fiscales obtenidos mediante impuestos nacionales, empezaron a incrementarse de forma significativa. Esos impuestos eran coparticipados con los estados provinciales y, por ende, en ese nivel de gobierno se empezó a aumentar el gasto que estaba constreñido y el ajuste fiscal quedó inconcluso. Como el equipo económico nacional no sólo no quería aumentar el gasto público sino que además pretendía que el sector privado liberara recursos que iba a saber utilizar de modo más eficiente que el sector público, empezó a detraer recursos de la masa coparticipable. Con el argumento de financiar actividades que correspondían a la órbita nacional, dedujo el 11% de la recaudación del IVA para la Seguridad Social y para gastos operativos de la DGI. Como esta deducción no era suficiente, en 1991 pasó totalmente a las provincias la administración de los servicios

de educación y de salud extrayendo para su financiación recursos de la masa coparticipable.

Se continuó con esta política en 1992 con deducciones al impuesto a las ganancias y con la firma del Primer Pacto Fiscal Federal. Con la modificación en el impuesto a las ganancias su distribución quedó de la siguiente manera: el 10% para el Fondo del Conurbano de la Pcia. de Bs. As., el 20% para Seguridad Social, el 4% para las otras provincias (de acuerdo a cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas), el 2% para Aportes al Tesoro Nacional (que el Ministerio del Interior distribuye discrecionalmente) y el 64% remanente se asignaba a las provincias y al tesoro nacional de acuerdo a coeficientes dispuestos por la Ley de Coparticipación.

Con el Pacto Fiscal I se dispuso que el 15 % de la masa coparticipable se destinaría a Seguridad Social y a “otros gastos operativos que resultaran necesarios”. Como compensación se dispuso una cláusula de garantía para asegurar a las provincias el flujo mínimo de recursos mensuales.

En 1993 se firmó el segundo Pacto Fiscal Federal que, aunque no dispuso ninguna nueva detracción de la masa coparticipable, tuvo consecuencias para la estructura financiera de las provincias porque indicaba una reforma tributaria que las provincias debían realizar que perjudicó a las jurisdicciones con mayor capacidad de autofinanciamiento.

Con la recesión económica de 1995 se dispuso el aumento del IVA, del 18% al 21%, y el incremento hipotético de la recaudación se extrajo de la masa coparticipable. Las Provincias recibieron en 1995, \$13.000 millones en todo el año. De este dinero, recibieron \$ 12.000 de la recaudación de impuestos coparticipables. Si no se hubieran realizado las modificaciones, les hubiera correspondido, de acuerdo con la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, 14.650 millones. O sea que las jurisdicciones resignaron, según Iñiguez, \$ 2.800 en 1995, o sea que, la diferencia entre lo que debían haber utilizado para aplicar la nueva Ley de Educación y lo que efectivamente invirtieron fue de \$ 2.080 millones.

En ese mismo libro de aportes para la discusión para ese Congreso Educativo Nacional, hay un artículo que en realidad transcribe un intercambio de opiniones entre Moacir Gadotti, Aurora Lojo y Carlos Torres coordinada por un integrante de la Escuela "Marina Vilte" titulada " Neoliberalismo y exclusión educativa". Allí, Carlos Torres dice que el neoliberalismo no es sólo para América Latina. Afirma que se están aplicando políticas muy semejantes, inspiradas en el neoliberalismo, en todos los países y que en ellas pueden notarse determinados puntos centrales. Uno de ellos es la disputa centralización-descentralización. El neoliberalismo, según Torres, tiene apostada su confianza en la descentralización porque de esa manera disminuye el tamaño del Estado. Piensa que pasando a manos privadas, desregulando, municipalizando, o regionalizando, disminuye el peso del Estado. Al pasar determinadas cuestiones a manos de individuos, si hay errores, ya no van a ser errores del Estado sino de esos individuos, limándose así asperezas que hoy existen en cuanto a la crisis de credibilidad que sufre el capitalismo Pero esta descentralización es selectiva porque, mientras descentraliza algunas cuestiones centraliza, autoritariamente y como nunca, otras.

Previo a la realización del Congreso Educativo Nacional por parte de Ctera, AGMER, la Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos, realiza su Congreso Provincial para que las conclusiones del mismo pudieran ser llevadas al Congreso de la entidad Nacional¹⁸³.

En ese Congreso habla Marta Maffei y allí analiza, entre otras cosas, las sugerencias del Banco Mundial y qué se esconde en ellas. Critica que el Banco Mundial hable de la necesidad de construir un mundo organizado pero pretenda hacerlo mediante la desorganización ya que para él, toda forma de organización boicotaría el normal funcionamiento del mercado y obstaculizaría el libre juego de las leyes de oferta y demanda. Según Maffei, el mercado necesita individuos libres, autónomos, capacitados pero individuos. Nada de gente organizada. Y allí Maffei

¹⁸³ Congreso Educativo Provincial. AGMER. Ctera. CTA. 6 y 7 de diciembre de 1996.

relaciona esta posición del BM con la política descentralizadora que propuso para los países de América Latina. “ Se descentralizaron escuelas, no para que cada provincia hiciera lo que quería en el marco de la autogestión democrática que hipotéticamente nos vendieron. Sino para que cada provincia haga lo que puede, se arregle como puede y los docentes nunca nos podamos juntar para enfrentar lo que nos pasa”.

“Este es el marco de la fractura que no solamente se lleva provincia por provincia, sino que se lleva sector por sector. Y así terminamos peleándonos entre las escuelas primarias y secundarias, entre maestrosy terminamos diciendo: y bueno, este es un problema del profesor de francés o de filosofía y que cada uno se arregle como pueda”.

“La fractura se nos mete por delante, por dentro y por fuera de la escuela; la fractura nos dice que cada uno es un individuo y que cada uno debe salvarse solo, hacer su propia capacitación, sus cursos, tener sus créditos para tener permanencia en la escuela”.

En ese mismo Congreso expone Ana Lorenzo que, también, al describir la política educativa, tiene un tiempo para hablar de la descentralización.

Según Ana Lorenzo, ni la centralización ni la descentralización son garantías, en sí mismas, de calidad educativa y, tanto una como otra, tienen que ver con las condiciones históricas y políticas de los distintos países. Descentralizar, de acuerdo a Lorenzo, no es desintegrar. El federalismo no es la desintegración de la Nación, ni la desaparición del Estado Nación, ni la aparición de 24 republiquetas independientes. El federalismo es la concertación en un proyecto común pero, en aras de esa descentralización, Lorenzo afirma que hoy somos 24 países en materia educativa. Gorky Díaz Medina, vicepresidente del Colegio de Educadores de Chile, cuenta en ese Congreso la nefasta experiencia chilena en ese tema.

Según el Primer Informe realizado por el Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte” de la Ctera¹⁸⁴, sobre la situación educativa argentina, desde la Administración Nacional se negaban a conformar un fondo educativo permanente de financiamiento de la educación, como lo proponía Ctera, por tres razones:

- 1- Las provincias no están cumpliendo con la Ley Federal de Educación y de ellas depende el sistema educativo argentino.
- 2- Las transferencias financieras realizadas hacia las provincias desde el Estado Nacional se incrementaron significativamente en los últimos años, pero fueron mal utilizadas por sus administraciones.
- 3- Si bien se acepta que en muchas provincias el salario docente está muy deprimido, se deja entrever que el reclamo de recomposición salarial no se condice con los actuales niveles de ingreso que obtienen los distintos actores sociales.

Es cierto, dice el informe, que el sistema educativo, en su mayor parte, recae en las administraciones provinciales. Son estas jurisdicciones las que se enfrentan con la obligación de sostener un servicio con una demanda que se expande a una tasa mayor que la del crecimiento poblacional. Esto es así, desde que se decidió la transferencia de servicios educativos.

Desde ese momento, continúa diciendo el informe, las jurisdicciones provinciales fueron encontrando restricciones presupuestarias que les impidieron prestar el servicio educativo, más allá de la responsabilidad que tienen sus propias administraciones por las dificultades que poseen, tanto para poder proveer el servicio como para encontrar recursos propios.

Por un lado, las crisis de las economías regionales, la desocupación, la pauperización de los estratos medios y marginación de los bajos y demás efectos

¹⁸⁴ Primer Informe. Diagnóstico Permanente sobre la situación educativa argentina. Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte” de Ctera. Bs. As., 2000.

económico-sociales del modelo económico implementado, devinieron en un incremento de las necesidades de la población que se debían satisfacer desde dichas administraciones.

Por otro lado, desde el Estado nacional, se fueron constriñendo las remesas que genuinamente les correspondía, con el objetivo explícito de que emularan a la administración nacional en su política de restricción del gasto público. Así, se fueron detrayendo fondos coparticipables que fueron utilizados para compensar la merma de ingresos originada en las políticas ofertistas implementadas y en falta de voluntad política para reducir la evasión de las grandes corporaciones. En las políticas de desgravación impositiva el fisco dejó de recaudar cerca de \$15.000 millones anuales y se evaden, anualmente, según estimaciones oficiales, alrededor de \$ 24000 millones.

Entre las medidas implementadas para restringir las remesas de recursos a las provincias, se encuentra la transferencia de servicios educativos: al hacerlo se dispuso que los recursos que se emplearían para su financiamiento se extraerían de la masa coparticipable que les correspondía a las provincias.

A las provincias les cabe mayor responsabilidad en la inversión educativa, pero esto no quiere decir que deba ser este nivel de gobierno el responsable de garantizar su financiamiento. El Estado nacional debería garantizar, un flujo de recursos, hacia las provincias mucho más importante para que éstas pudieran financiar la provisión del servicio, dado que ello no puede ser dejado librado a la capacidad financiera de las provincias y menos relacionado al cumplimiento de la Ley Federal. “Muchas de las dificultades que enfrentan las administraciones se originan en la órbita nacional”, asegura el informe del Instituto. Continúa diciendo: “las disparidades, en todos los sentidos, que existen en las diferentes jurisdicciones, exigen un compromiso por parte de la Administración Nacional. Por ello es necesario establecer una reforma en el ámbito nacional, que permita aportar recursos al financiamiento de la educación, al mismo tiempo que debe exigirse a las provincias que sean más eficaces en la realización del gasto y que mejoren su capacidad de recaudación propia”.

- La Carpa Blanca.

Incluimos a la Carpa Blanca dentro de las medidas de resistencia de Ctera frente a la transferencias porque creemos que mediante ella supo sintetizar varias problemáticas:

- la nacionalización de la protesta que las transferencias habían logrado desarticular mientras que la situación en las provincias era cada vez más grave,
- la realización de una medida de fuerza que no afectara el normal funcionamiento de las escuelas ya que la relación con la comunidad estaba fuertemente afectada por este tema. Incluso algunos sectores dentro de la militancia gremial aseguran encontrarse ante un dilema cuando se decide un paro de la organización sindical ya que piensan que la huelga, la no asistencia a la escuela, puede ser funcional a los intereses del gobierno que pretende la destrucción definitiva de todo espacio público.
- La aparición constante en los medios masivos de comunicación porque hoy, lo que no aparece por televisión, no existe.

Uno de los máximos dirigentes de Ctera y Suteba nos decía: “La Carpa surge como necesidad de llevar a cabo una protesta que permitiera discutir el núcleo de la cuestión y no la forma. Cuando hacíamos paro, una movilización, una marcha, un corte de ruta, se terminaba discutiendo si los pibes perdían días de clase, si interrumpíamos o no el tránsito y no se discutía la cuestión que estábamos planteando. Esta medida, la Carpa, permitió discutir el núcleo, la situación de necesidad de un fondo educativo y este desastre de la Reforma. No pueden decir que perjudicamos a alguien. Eso es lo que buscábamos. Tuvo una repercusión más fuerte

de la que esperábamos. Nos parece que el gobierno así como sabía responder cuando hacíamos un paro o una marcha, como que ponían piloto automático y sabían contrarestar ese arma, no saben contrarestar esto que generamos hoy. Porque es como si nos hubiésemos hecho aire, no tienen cómo ni dónde pegarnos. Y el conjunto de la comunidad apoya la iniciativa. Si lo hubiéramos hecho un par de años antes no hubiera tenido esta repercusión. Hay un componente muy fuerte que es el estado de ánimo de la gente. Hoy las carpas sirvieron como canal de expresión de los sectores, que cada vez son más grandes en nuestro país, que ya están hartos de este gobierno y de este sistema. La influencia propagandística del gobierno de que la Transformación Educativa era muy buena, que las escuelas están llenas de computadoras, que todos los días se crea una escuela, era muy fuerte. Sabíamos que era una imagen falsa, pero era lo único que aparecía en los medios. Con esto pudimos, a través de este plan de acción, dar vuelta eso y colocar el estado actual de la educación como punto de discusión de la agenda nacional”.

En relación a la Carpa Blanca, Rosa María Torres dice: “El caso de confrontación más prolongado y de mayor perfil nacional e internacional fue el de Argentina: la Carpa Blanca instalada a partir de abril de 1997 por la Ctera, frente al Congreso Nacional, en pleno centro de la ciudad de Buenos Aires, fue el símbolo visible de una disputa pública y sostenida, con gran cobertura mediática, entre gobierno/Ministerio de Educación y organizaciones docentes/ docentes, en la que los docentes piden ya no sólo mayor presupuesto para la educación sino la derogación de la nueva Ley Federal de Educación de 1993”¹⁸⁵.

Ctera basa su decisión de instalar la Carpa Blanca y realizar el Ayuno Docente en los sucesivos conflictos de los trabajadores de la Educación que estuvieron ligados durante la década a dos factores:

¹⁸⁵ Torres, María Rosa. *Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas*. IIPE, UNESCO, Bs. As., 1999.

- la decisión política de reducir la inversión en Educación.
- las prácticas autoritarias que obturaron la participación y pretendieron la imposición de un proyecto educativo contrario a la cultura, los intereses y las necesidades del pueblo argentino.

Según Ctera la Ley Federal prescribía la creación de un Fondo de Financiamiento proveniente de tributos directos cobrados a los sectores de mayor capacidad económica. Pero ello quedó en una mera prescripción ya que simultáneamente el gobierno de Menem elimina el fondo de financiamiento educativo, transfiere los servicios educativos nacionales a las provincias sin los recursos financieros necesarios y recorta la participación de los estados provinciales en los recursos tributarios pasando de un 57% al 40%.

La Transformación Educativa se transformó en un gran ajuste y los estados provinciales atienden a la educación según sus limitadas posibilidades. Se reducen salarios, se modifican planes de estudio, se ajustan plantas funcionales, se cierran escuelas. Los sindicatos de las diferentes jurisdicciones son reprimidos brutalmente cuando reaccionan ante estos hechos. La Reforma desarticula al sistema educativo nacional en 24 sistemas.

En ese marco, según la explicación de Ctera, la entidad debe vencer grandes dificultades para accionar unificadamente en todo el país y responder a sus afiliados que constituyen el 60% de la docencia. Finalmente resuelve realizar el ayuno e instalar la Carpa y piensa que con ello lograría:

- nacionalizar el conflicto y expresarse de forma global.
- Sostenerse en el tiempo hasta generar un elevado grado de concientización de la ciudadanía, en los políticos, en los gobernantes.
- No interrumpir el dictado de clases.

El 2 de abril de 1997, 51 docentes representando a todo el país inician el Ayuno Docente. Simultáneamente Ctera presenta en el Congreso Nacional su propuesta de Fondo de Financiamiento que incluía, entre otros puntos:

- Creación de un impuesto extraordinario a las ganancias obtenidas por las empresas privatizadas,
- Elevación del Impuesto a los Bienes Suntuarios importados.
- Impuesto extraordinario a los beneficios de las empresas cuyas ganancias superaran los 300 000 \$.

De allí en más se realizaron las siguientes actividades:

El 1 de junio se levantan por una semana carpas en las ciudades más importantes del interior.

Del 19 de junio al 15 de octubre grupos de ex ayunantes recorren toda la provincia de Buenos Aires para difundir el ayuno.

El 9 y 10 de setiembre se propone un ayuno en las escuelas.

El 11 de setiembre se realiza un acto masivo por el Día del Maestro en la Carpa. Ese día Menem anuncia un aumento a los docentes.

El 3 de noviembre el Ministerio de Educación envía al Congreso el Fondo de Profesionalización Docente financiado con un préstamo del Banco Mundial y a cambio de la Flexibilización Laboral Docente.

El 4 de noviembre Ctera entrega al Congreso 1000000 de firmas y rechaza el proyecto oficial.

El 10 de diciembre y como consecuencia de las elecciones de octubre se modifica la constitución del Congreso Nacional y dos ex Secretarios Generales de Ctera integran la Comisión de Educación de Diputados.

El 24 de diciembre se aprueba el Fondo de financiamiento Educativo provincial en Bs. As., proyecto presentado por el Diputado Piemonte, docente de Suteba. El

Senador Provincial Eduardo Sigal, perteneciente al Frepaso, fuerza a la que también pertenecía el Diputado Piemonte, se adjudica la autoría de la iniciativa.

El 15 de marzo de 1998 la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación convoca a los representantes de los bloques legislativos, al Ministerio de Educación y a Ctera para discutir los proyectos de financiamiento que son desestimados a mediados de año por el Ministro de Economía Roque Fernández quien al hacerlo descalifica a los docentes.

El 2 de abril de 1998, día en que la Carpa cumple un año, hay un paro nacional y una masiva movilización.

El 20 de julio el Congreso desecha el proyecto del fondo de profesionalización docente y el Ministerio de Educación presenta uno nuevo, instituyendo un impuesto a los automotores para poder recaudar el dinero que las provincias deberían aportar para que sus docentes cobraran ese fondo, que es profundamente resistido por toda la sociedad y abre una brecha entre ésta y los docentes.

El 14 de agosto la Ctera convoca a un plebiscito nacional en todas las escuelas para que los docentes opinaran sobre el Proyecto de fondo de incentivo docente que el Congreso estaba trabajando y , según los datos de la Ctera, el 78% de los votantes aprueba seguir con las negociaciones. Según las encuestas realizadas a los fines de este trabajo, no todas las escuelas fueron consultadas y no todas las encuestas que reprobaban la negociación fueron tenidas en cuenta.

En Noviembre el Congreso Nacional aprueba la Ley 25 053 de Fondo de Incentivo Docente y en Diciembre es vetada la cláusula de garantía por la cual el gobierno se comprometía a completarlo, si es que no se recaudaba lo necesario, a través del impuesto a los automotores.

4- Conclusiones

Haciendo una enorme síntesis podríamos decir que, en la etapa sometida a nuestro análisis, la crisis económica que desde la década del setenta experimentó el mundo capitalista, acentuó las críticas al Estado Benefactor e incentivó el desarrollo de propuestas monetaristas frente al Keynesianismo¹⁸⁶. Este nuevo modelo sirvió como marco para la aplicación de nuevas políticas que fueron puestas en práctica por los gobiernos conservadores de la etapa, pero también por gobiernos de otros signos influenciados por el discurso único o dominante impuesto por el neoliberalismo. Esto hace obligatorio el análisis de políticas concretas en cada país para detectar los rasgos que configuran su identidad.

En principio, en general, encontramos reconversión del papel del Estado, sustitución de la política por el mercado, del keynesianismo por el monetarismo y del Estado Benefactor por el Estado mínimo. Esto se traduce inmediatamente en un protagonismo del individuo en las decisiones económicas y sociales y trae como consecuencia que se trate de garantizar la eficacia de las instituciones sociales ya que debido a las funciones contradictorias del Estado, de acumulación y de legitimación, los gastos de éste tendían a crecer más que sus ingresos. Algunos de estos gastos eran, además, improductivos. Por lo tanto, el nuevo modelo, exige la reducción del gasto público y la puesta en marcha de una política monetaria conservadora. Sugiere, en fin, la reforma del Estado. El nuevo Estado privilegia su función de garantizar las condiciones de acumulación sobre su otra función básica, la de legitimación.¹⁸⁷.

De este modo, la función de legitimación se da de otra manera, se justifica con otra racionalidad: se valora la competencia, el esfuerzo individual y la rentabilidad de los servicios y no se da en un sentido económico restringido sino que reorganiza

¹⁸⁶ Finkel, Sara. "Crisis de acumulación y respuesta educativa de la "Nueva Derecha" ". Revista de Educación N° 283, Madrid, Mayo- Agosto de 1987.

¹⁸⁷ Idem.

instituciones como la familia y la escuela¹⁸⁸. Se elaboran políticas que privilegian la consolidación de una particular manera de entender a la sociedad y sus vínculos con el Estado y sus instituciones¹⁸⁹.

La reforma del Estado producida en este contexto, se manifiesta en el área de la educación, en Argentina, en la ejecución de una política de “descentralización” de las funciones que estaban asignadas al Estado nacional hacia las jurisdicciones provinciales. Se transfieren servicios educativos de la Nación a las provincias, medida que se asienta en demandas reales acerca de una mayor autonomía de las escuelas y de una verdadera participación en las decisiones de sus comunidades.

La concreción de esta política en nuestro país sería sumamente riesgosa, fundamentalmente, por dos razones. En primer lugar, el otorgamiento de determinadas libertades a la escuela implicaría, al mismo tiempo, que el Estado la obligaría a hacerse cargo de más decisiones pedagógicas, organizativas y financieras. Las escuelas se “liberarían” del Estado pero se atarían a sus propias posibilidades, capacidades y recursos financieros. Dicho de otro modo, los diferentes recursos de los participantes, materiales y simbólicos, definirían las condiciones de posibilidad concreta de libertad de la escuela. Determinarían, en fin, su poder real.¹⁹⁰

En segundo lugar, la Argentina es un país en el que el Estado nacional fue el principal hacedor del proyecto político que le dio origen. Desde esta matriz se moldeó un espacio para la sociedad civil y se definió su modo de vinculación con ese Estado. Por lo tanto, a un Estado que todo lo podía, le correspondió una sociedad que depositó en sus organizaciones - partidos políticos y sindicatos – la tarea de mediar entre sus demandas y las cuestiones a ser atendidas por el Estado.

¹⁸⁸ Idem.

¹⁸⁹ “Potencialidades y Riesgos de la Traslación de Responsabilidades Educativas a la Sociedad Civil”. Nota Editorial. Revista Propuesta Educativa N° 18. FLACSO Argentina, Bs. As., 1998.

¹⁹⁰ “Potencialidades y Riesgos de la Traslación de Responsabilidades Educativas a la Sociedad Civil”. Nota Editorial. Revista Propuesta Educativa. FLACSO Argentina, Bs. As., 1998.

En esta tradición se configuró el sistema educativo, con fuerte referencia en el Estado nacional, que posicionó a la sociedad civil en el lugar de receptora de una prestación que le aseguraba movilidad y un cierto lugar dentro del proyecto nacional.

La existencia de un proceso de traslación de responsabilidades educativas desde el centro a la base del sistema, nos enfrentaría más a riesgos que a beneficios dada la situación de recesión y pobreza que afecta a todas las regiones del país y a la carencia de tradiciones y hábitos autogestivos de las diferentes comunidades que están sufriendo un creciente proceso de diferenciación social. Sobre todo es riesgoso que estas políticas estén llevando hacia la privatización de la escuela pública y a formas societales y privadas de coordinación¹⁹¹.

El objetivo de nuestra tesis era explorar cómo respondió Ctera a la aplicación de las políticas neoliberales en el área de la educación pero, específicamente, a la transferencia de servicios de la nación a las provincias argentinas -primer paso del proceso descrito más arriba- debido a que creemos que esta política pudo haber causado impacto en la misma organización sindical además de reconfigurar el rol del Estado y afectar al sistema educativo, a sus docentes, a sus instituciones y comunidades. Seguramente con nuestro trabajo no llegaremos a conclusiones definitivas sino que sólo sugeriremos líneas para futuras investigaciones.

- Ctera: globalización y neoliberalismo

El recorrido realizado nos permitió encontrarnos con las estrategias que Ctera utilizó, en general, para responder a un proyecto político, cultural, social y económico, que transformaría para siempre al país en todas esas áreas y, por supuesto, a su sistema educativo. Ctera admite que este contexto la obligó a una permanente

¹⁹¹ Idem.

búsqueda de nuevos caminos, nuevas estrategias, proyectos y propuestas que, a la vez, fueron diseñando un nuevo perfil gremial.¹⁹²

Podemos ordenar o sistematizar las respuestas de Ctera a la aplicación de la política neoliberal de la siguiente manera:

- Ctera y el neoliberalismo como política triunfante en el mundo que incide en las políticas educativas de todos los Estados en un contexto de globalización: establece contactos y lleva adelante tareas conjuntas con organizaciones de distinto tipo de otras partes del mundo defensoras de la cultura, de la democracia, de la participación, de los derechos humanos, del cuidado del medio ambiente, de la investigación. Participa en el Foro Social Mundial de San Pablo.
- Ctera y el neoliberalismo como proyecto político, social, cultural y económico que excede lo estrictamente sectorial: participación de algunos cuadros de Ctera en proyectos políticos como el Frente Grande y luego el Frepaso¹⁹³.
- Ctera y el neoliberalismo como política que destruye al empleo y a los sindicatos y todos los vínculos solidarios y cooperativos por ellos construidos: realización de tareas destinadas al fortalecimiento de la entidad, a la consolidación de la relación de ésta con otras organizaciones, gremiales, sociales, de derechos humanos, para fortalecer el entramado social que vincule el accionar sindical docente con otros intereses y derechos sociales dentro de nuestro país.

¹⁹² Informe de Ctera. Idem página 3 de la seg. Parte.

¹⁹³ Si bien estas decisiones fueron individuales y no participaron en dicha fuerza política como Ctera, sí dan cuenta de la existencia de una discusión en ese sentido en el seno de la entidad y estuvieron presente en las representaciones de los afiliados y de la sociedad acerca del accionar de la organización.

- Cetera y las demandas concretas y a las necesidades reales de los trabajadores de la educación: en servicios sociales, en capacitación, perfeccionamiento y formación.
- Cetera y las medidas de acción directa para enfrentar “pública y participativamente” las políticas en vigencia: paros, marchas, movilizaciones y diferentes tipos de actividades.

La primera conclusión que podemos obtener entonces, luego del recorrido realizado en este trabajo, es que Cetera no salió indemne de la etapa analizada (1988 al 2000) del golpe que el neoliberalismo produjo en los trabajadores y en sus organizaciones. La ideología "trionfante", pudo cumplir en los '90 con sus objetivos más queridos. Logró la destrucción del empleo y la desarticulación de los sindicatos, como así también de todo aquello que pudiera obstaculizar la dinámica "natural" del mercado, permitiendo así que el capitalismo financiero rentístico ejerciera, simultáneamente y sin limitaciones, su vocación insaciable por mayores ganancias.

El viejo Estado "intervencionista" desapareció y se inició una marcha hacia una economía de "libre mercado". Según Julio Godio, "el sindicalista clásico no estaba preparado para enfrentar un cambio profundo, más aún cuando la fuerza ejecutora era el propio peronismo. Para este sindicalista quedaban dos opciones: ser opositor sin poder imponer un rumbo alternativo creíble, o acompañar las reformas a costa de un creciente debilitamiento de los sindicatos"¹⁹⁴.

El mismo Estado que había proporcionado al sindicalismo argentino el andamiaje apropiado para ayudar a su crecimiento, era el que hoy lo desarticulaba mediante múltiples estrategias. En esta etapa entonces, el sindicalismo, en general, no pudo frenar la pérdida de conquistas laborales, la caída del salario, la promulgación de

¹⁹⁴ Godio, Julio "¿Qué está pasando en el sindicalismo peronista?". Clarín, Bs. As., marzo de 1997.

la ley de empleo y la flexibilización del trabajo. Si bien Ctera, desde su creación¹⁹⁵, no estuvo integrada solamente por dirigentes provenientes del peronismo, admite, en los documentos que hemos analizado, sus limitaciones en esta pelea. Pero, según los entendidos, el accionar burocrático de los sindicatos tampoco alcanza para explicar el fenómeno.

Las fracturas, reagrupamientos, nuevas fórmulas de unidad de las organizaciones gremiales, que se dan en este período, sí expresan que las bases de acuerdos de clase que caracterizaron cincuenta años de historia sindical argentina, entraron en crisis. En los veinte años precedentes, se pusieron en debate prácticas y concepciones y creció en la clase trabajadora y en la sociedad el sentimiento de rechazo hacia la dirigencia sindical y aumentó la desafiliación¹⁹⁶.

Durante mucho tiempo el movimiento obrero se expresó políticamente en el peronismo. La estatización de los sindicatos y la CGT única, tanto en su acepción negociadora como combativa, mantuvo desde sus aparatos el control del movimiento obrero industrial. A partir del tercer gobierno peronista (1973/76), se acentúa la crisis del peronismo como dirección de los trabajadores, junto con el descrédito de la dirigencia y la crítica a sus privilegios.

Todo el engranaje jurídico e institucional que había gestado la alianza entre burocracia y populismo, propia del período de sustitución de importaciones, dejó de ser funcional en el capitalismo en crisis. Esto fue visible en el período analizado en este trabajo, como así también que el punto central de la polémica ha sido, aún dentro de Ctera cómo revertir el curso del neoliberalismo desde la acción sindical, o desde la arena política, con programa y organización propios, para cambiar la relación de fuerzas entre las clases.

¹⁹⁵ Ctera fue creada en 1973, como ya dijimos, pero la composición de su Junta Ejecutiva era plural y tenía como objetivo la construcción de un gremio plural y democrático. Ver Jelin, Elizabeth, comp.. *Los nuevos movimientos sociales/2. Derechos Humanos. Obreros. Barrios*. Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina N°125, Bs. As., 1985.

¹⁹⁶ Camusso, Cristina. "Itinerario de una búsqueda frustrada. Los sinuosos rumbos del sindicalismo". *Le Monde Diplomatique*. El Dipló. Bs. As., Abril de 2002..

Camino hacia la resolución de esa alternativa, algunos dirigentes sindicales dan pasos cruciales. El 1 de mayo de 1990 se reúne en Villa Constitución un grupo de dirigentes llevados por coincidencias respecto de las necesidades y perspectivas del movimiento obrero. Deliberaron sobre el rol del mismo en la etapa y elaboraron una propuesta de acción. El documento base, "Un destino común", planteaba una alternativa al plan de ajuste que consistía en la construcción de una respuesta también política desde los trabajadores pero junto a todas las víctimas de la explotación y el marginamiento¹⁹⁷.

Ese diagnóstico sirve de fundamentación a la Propuesta Política de los Trabajadores, en octubre de ese año, que traducía el intento de un sector de la dirigencia y el activismo sindical de pasar a la acción política. La PPT, expresión de un amplio arco socialista, en confluencia con dos vertientes peronistas, contribuyó a gestar lo que sería el Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA). Quienes motorizaron este movimiento fueron dirigentes de dos luchas centrales y paradigmáticas de la época que comenzaba a desplegarse: la huelga ferroviaria contra la privatización y los despidos masivos y la batalla de los metalúrgicos de Acindar contra la flexibilización laboral. El gobierno de Menem neutralizó los dos conflictos en correspondencia con el inicio del plan Cavallo y la convertibilidad¹⁹⁸.

La unidad en una sola central sindical era una noción muy arraigada en el sindicalismo argentino, pero la CGT, organización histórica de los trabajadores, extremadamente burocratizada era, a esta altura, un elemento de división. Ctera admite en los documentos que hemos analizado, su sentimiento de soledad cuando decide alejarse de ella.

La discusión sobre la CGT única fue central en los encuentros de Burzaco, en 1991, y Rosario, en 1992 ambos, antecedentes de la fundación de la CTA en noviembre de 1992. La definición fue la creación de la Central de Trabajadores

¹⁹⁷ Camuzzo, Cristina. Op. cit. P. 1.

¹⁹⁸ Idem.

Argentinos, en 1996. Esta decisión fue un paso firme hacia la construcción de una herramienta que diera contenido político a las luchas aisladas contra el gobierno menemista, en un momento de desarticulación organizativa. Ctera compartió estos pasos con las otras dirigencias y constituyó, junto con ellas, la CTA. Pero se dieron pasos más certeros hacia la acción política que tensionaron la discusión sobre el significado de la independencia política de los trabajadores y sus organizaciones: Mary Sánchez de Ctera y Alberto Piccinini de la seccional Villa Constitución de la Unión Obrera Metalúrgica, pasaron a integrar el Frente Grande. La discusión y la tensión fue aún mayor cuando el paso de más cuadros sindicales al Frepaso y la actitud ambigua de la CTA ante esa fuerza, recreó la desconfianza de militantes y afiliados, tal como vimos en las encuestas realizadas, al convertirse una vez más a una parte del movimiento obrero en columna vertebral de una fuerza política policlasista¹⁹⁹. Que la Carpa Blanca fuera el escenario elegido por el Frepaso para muchas de sus actividades durante la campaña electoral del año 99, tuvo críticas de docentes y de algunos sectores de la sociedad.

Por tanto, la segunda conclusión que obtenemos de nuestro análisis, es que la participación de algunos cuadros de Ctera en el Frepaso fue una de las estrategias elegidas como forma de lucha contra el modelo menemista -encarnación del modelo neoliberal-, que esta decisión pudo haber producido tensiones al interior de la organización y que, a pesar de sus pedidos de licencia o renuncia al cargo sindical, la misma pudo haber aumentado la desconfianza de los afiliados en las dirigencias y en esa dirigencia, a la que venía cuestionando fuertemente desde 1988.

Este sentimiento de los afiliados, encontrado en algunas encuestas que se realizaron a los fines de este trabajo, parecería coincidir con Rosa María Torres²⁰⁰ quien, siguiendo a Núñez, dice que uno de los atributos considerado como necesario a

¹⁹⁹ Camuzzo, Cristina. "Itinerario de una búsqueda frustrada. Los sinuosos rumbos del sindicalismo". Op. cit. , p. 1.

²⁰⁰ Torres, María Rosa. *Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas*. Op. cit.

desarrollar en el seno de las organizaciones sindicales docentes en relación a las políticas educativas, y que operaría como facilitador para la democratización y el mejoramiento cualitativo de la educación, es la total autonomía del Estado, de la Iglesia y de los partidos políticos, a fin de tener condiciones para expresarse con libertad, defender los intereses de los afiliados y de una educación pública de calidad. Si bien Ctera declara en esta etapa esa autonomía de dichas instituciones²⁰¹, pareciera que esto no habría sido percibido con claridad por los docentes y afiliados.

- Ctera y la política de transferencia de servicios educativos a las provincias:

Justamente, la tercera conclusión, tiene que ver con la política de descentralización implementada por el gobierno y la respuesta de Ctera a la misma, tema que responde al objetivo central de esta tesis.

Veamos primero el accionar del gobierno argentino al respecto. Es difícil, en general, explicar la insistencia de los gobiernos en promover políticas de este tenor. Su tozudez tendría sentido si se hubiera probado que las políticas de descentralización han efectivamente contribuido a la eficiencia y la efectividad del gobierno central y a una mayor participación por parte de la sociedad. Sin embargo, las experiencias llevadas adelante en diferentes partes del mundo demuestran lo contrario y un informe presentado al Banco Mundial dice textualmente que, “el impacto real de la descentralización para una administración más efectiva ha sido muy limitado”²⁰².

²⁰¹ Informe de Ctera sobre la “Situación de la Organización gremial y del Régimen Laboral ante las políticas neoliberales. Programas y proyectos gremiales para enfrentarlas”. Bs. As., octubre de 1996.

²⁰² Mc. Ginn, Noel. “ Un proyecto de investigación y acción para la descentralización de sistemas educacionales en América Latina y El Caribe”. La Educación, Revista de la OEA.

No sólo no hay evidencias de que las políticas de descentralización “funcionan” o podrían funcionar, sino que hay pruebas de lo contrario, es decir, de que éstas no aumentan la eficiencia administrativa ni la eficacia, ni siquiera la participación local²⁰³.

Para entender entonces por qué los gobiernos impulsan estas políticas es necesario entender que en ellos se expresan intereses de grupos o sectores de poder para quienes puede tener importancia promover políticas de descentralización, no como una manera de dar poder a la sociedad sino para quitárselo a aquellos que podrían disputarlo. En un contexto de reforma del Estado, profundamente marcada por la necesidad de reducir sus gastos y de desresponsabilizarlo de ciertas obligaciones que antes poseía, la participación efectiva de la sociedad quedaría muy limitada a las capacidades materiales y simbólicas de la misma para poder resolver los problemas que se les presentarían, produciendo entonces la fragmentación del sistema educativo, en este caso, al dejarlo librado a diferentes modalidades y capacidades de gestión. Esta consecuencia de la descentralización sería muy notoria en un país como el nuestro en que el Estado construyó la sociedad a través de múltiples modalidades inclusivas, pero sobre todo mediante la educación. Hemos visto, además, cómo las provincias argentinas han sufrido la disminución de su coparticipación desde la implementación de las transferencias, lo que ha impactado, sin duda, en sus capacidades para resolver los problemas y las han obligado, a la vez, a tomar decisiones relacionadas con el achicamiento de sus sistemas educativos, tal cual lo muestran los documentos de Ctera que describen la situación y que hemos analizado en este trabajo.

Mediante la descentralización, determinados sectores que integran los gobiernos o que le brindan su apoyo intentarían beneficiar sus intereses y la de sus grupos aliados porque consideran que el conjunto de procedimientos o estructuras del gobierno central constituyen un obstáculo para la realización de sus fines²⁰⁴. Esto

²⁰³ Idem.

²⁰⁴ Idem.

demostraría una de nuestras hipótesis de que la política educativa posee un rasgo profundamente político que queda en evidencia cuando vemos que esta descentralización, si bien fue sugerida por los organismos internacionales a toda América Latina, también fue funcional, en Argentina, a los intereses de los sectores que ocuparon el Estado en la época menemista y que concentraron para sí los mayores beneficios ocasionando la más inequitativa distribución de la riqueza en la historia económica del país. La descentralización es la expresión de la Reforma del Estado en el área de la educación y ésta, como dice Popkewitz²⁰⁵ a quien ya hemos citado, implica una reconfiguración del poder de la sociedad pero, además, a partir de ella se crea otro tipo de relación entre el Estado y esa sociedad.

También es posible pensar que la fragmentación producida en la estructura social mediante la segmentación del sistema educativo, era la que se necesitaba para producir una nueva estructura para un nuevo proyecto de país con otro lugar, periférico, en el nuevo orden mundial.

Otras perspectivas ven a la descentralización como una estrategia elegida por los Estados para gestionar mejor los conflictos²⁰⁶, sobre todo en el contexto de una política de ajuste. Las medidas son tomadas en distintos momentos, en diferentes provincias o regiones y sólo protestan los específicamente afectados. El resto de la sociedad no se entera o se entera cuando le toca su turno.

La situación descrita, fue muy visible en el área de la educación, ya que las provincias del noroeste, por ejemplo, ya vivían en el año 90 situaciones de ajuste presupuestario, de recorte, de cesantía de docentes, cuando ni siquiera se había planteado la posibilidad de la transferencia de las escuelas a las jurisdicciones.

Las provincias más alejadas llegaban al Congreso de Ctera con estas angustias y problemáticas y el resto de los delegados provinciales y la dirigencia, no

²⁰⁵ Popkewitz, Thomas. *Sociología política de las reformas educativas*. Op. cit.

²⁰⁶ Weiler, Hans. “ Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio? Documento presentado a “EMIL”. Congreso sobre el Proyecto Noruego de Evaluación Nacional y Calidad de la Educación. Revista de Educación N° 299, 1992.

alcanzaban a entender lo que ya estaba ocurriendo en lugares lejanos y que más tarde se daría en las provincias de mayor peso. Los delegados volvían entonces a sus entidades de base sin la respuesta de la organización central, esperada por los afiliados, tomaban medidas de acción directa que evaluaban como oportunas sin el “paraguas” de Ctera y con el tiempo iban alejándose de ella.

En los documentos elaborados por la Corriente Nacional de Trabajadores de la Educación que, como explicamos, estaba conformada por agrupaciones que pertenecían a las entidades de base de Ctera de las diferentes jurisdicciones, puede verse que describen cómo las diferentes políticas no se aplicaban en forma homogénea desde el nivel central. También puede leerse en las conclusiones sobre la política gremial que decide darse dicha Corriente, cómo ésta se plantea un trabajo fuera y dentro de la Ctera a raíz de algunas expulsiones que ya se venían produciendo en el seno de la Ctera²⁰⁷. Ademys también da cuenta de la existencia de una política “expulsiva”²⁰⁸ por parte de la organización.

La posición de Ctera es claramente visible en la convocatoria al XX Congreso²⁰⁹ cuando dice que la Junta Ejecutiva de la entidad creía necesario que la misma debía: “Reordenar su propia fuerza, poniendo límites a cuestiones que la debilitaban y le quitaban coherencia a su accionar nacional. Esto quería decir que, “aquellos que quisieran incursionar por caminos que no fueran los definidos por la Ctera debían asumir las consecuencias de ello frente a sus propios afiliados”. También afirmaba que “existían ciertas prácticas reiteradas por algunos compañeros consistentes en generar focos de conflicto para abrir cursos de acción “superadores” de los que decidía el conjunto pero luego terminaban pidiendo auxilio a la Junta Ejecutiva”.

²⁰⁷ Conclusiones Comisión N° 2 del Congreso de Corriente Nacional de Trabajadores de la Educación.

²⁰⁸ “Ademys informa “. Bs. As., abril de 1991.

“Proscripciones en Ctera” Comunicado de Prensa de Ademys. 1 de diciembre de 1990.

²⁰⁹ Convocatoria al XX Congreso Extraordinario de la Ctera del 23 y 24 de abril de 1990. Idem página 26.

Durante los primeros años del gobierno del Dr. Menem estas situaciones se repitieron en el seno de Ctera una y otra vez, hasta que la dirigencia reaccionó y comenzó a aplicar, tal como lo vimos en los documentos, una política de recuperación de esas entidades²¹⁰. También es cierto que se había producido un cambio en la Secretaría General de la entidad, ya que Marta Maffei había ganado las elecciones y había reemplazado a Mary Sánchez, quien había dejado la entidad para participar activamente en el Frente Grande, lo que produjo, según la opinión de algunos dirigentes encuestados, un cambio en el modo de resolver ciertas cuestiones al interior de la organización basado en una mayor tolerancia.

Indirectamente entonces, la descentralización produjo una desarticulación del sindicato, ya que éste no pudo articular respuestas rápidas a esta estrategia gubernamental y habría interpretado el accionar de algunas entidades de base como inorgánicas o desleales, agudizando su debilidad con sus sanciones a las mismas. Ctera admite que su desarticulación parecía acompañar la fractura educativa y, por tanto, en lo interno debió revertir tal ruptura.²¹¹

Es muy difícil entender, hecho ya el análisis de la descentralización como estrategia gubernamental para disminuir el poder de ciertos grupos sociales, para “gestionar” mejor los conflictos que surgieran ante la aplicación de una política de ajuste y para desarticular a los sindicatos, la posición de Ctera al exigir una “transferencia con fondos”. Ya era claro, cuando se produce la discusión sobre el tema, que dicha descentralización se realizaba para reducir gastos, para desarticular el Estado Benefactor que tanta importancia había tenido en Argentina para la construcción de la ciudadanía, argumentándose, a la luz del discurso hegemónico, que el mismo era ineficiente. Por otro lado, se analizaba en asambleas del gremio las consecuencias que esta desarticulación del sistema educativo nacional, en 24

²¹⁰ Documento político gremial de Ctera. Período 2000-2001. Documento firmado por Marta Maffei y Hugo Yasky, fechado el 23 de agosto de 2000 y publicado en la revista de Suteba “La educación en nuestras manos”, N° 61.

²¹¹ Documento de Ctera. Idem página 1 de Conclusiones.

jurisdicciones, con diferente caudal de recursos para su mantenimiento, iba a tener para Ctera, la que iba a verse impedida de unificar nacionalmente los reclamos. Podemos evaluar la actitud de Ctera, por lo menos, como ingenua, pero de ninguna manera en concordancia con la importancia que esta organización poseía y posee en el espectro sindical del país, ni tampoco en coherencia y proporción con sus respuestas y discurso ante otros hechos. Podríamos decir entonces, que la oposición de Ctera a la transferencia, no habría sido lo suficientemente enérgica.

Esta percepción es compartida por Tulia Falleti cuando dice que la descentralización de servicios educativos en Argentina no tuvo grandes resistencias corporativas²¹². Falleti da esa opinión en su trabajo, basándose en lo que Victoria Murillo expresa en el Boletín N° 1 de PREAL- FLACSO: “En el caso de la descentralización educativa en Argentina, la debilidad de los sindicatos de maestros para presionar al gobierno por concesiones está acentuada por su competencia organizacional pese al gran crecimiento de CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina) desde la década de los ochenta. Si bien CTERA es una organización descentralizada que agrupa mayoritariamente a sindicatos provinciales, su liderazgo nacional buscaba la centralización de la negociación colectiva a partir de su sanción legal para el sector público en 1990. Dicho proyecto se ve truncado por los efectos de la descentralización educativa de 1992. La resistencia militante de CTERA es acentuada también por su falta de una identidad partidaria con el gobierno que aumenta sus incentivos para la oposición y al mismo tiempo reduce los incentivos del gobierno a conceder demandas de sindicatos aliados a la oposición”.

²¹² Falleti, Julia. “Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la Constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de Educación” PREAL- FLACSO. Boletín N° 9, Bs. As., Septiembre 2001.

Compartimos que una explicación al tibio accionar de Ctera para impedir la realización de la transferencia- y esto también es una conclusión de este trabajo- podría encontrarse en el logro del acuerdo sellado en 1991 con el Ministerio de Educación y el de Trabajo para la sanción de una Ley, la 23929, según la cual las relaciones laborales, condiciones de trabajo y transformación educativa, deberían ser parte de la Negociación Colectiva para el sector. El texto definitivo previó la creación de un ámbito de negociación marco a nivel nacional con ámbitos más restringidos de negociación jurisdiccional, cuyos pisos no podrían estar por debajo de los acuerdos nacionales. La efectivización del nivel nacional de negociación se dejó librada a la voluntad de la mayoría de las administraciones locales, no ya para la implementación, sino para la constitución misma de la mesa de negociación, razón por la cual, luego de 5 años de vigencia, momento en que fue redactado el informe de Ctera que da cuenta de ese acuerdo y de esa Ley, la misma no había tenido nunca cumplimiento efectivo. Ctera entiende que esa fue una muestra más de la decisión gubernamental de fracturar la unidad docente.

Sólo en 3 de las 24 jurisdicciones, según informa Ctera, se mantenía el ámbito de negociación para las cuestiones laborales, pero con grandes restricciones que impedían la discusión salarial y cualquier forma de acuerdos locales que implicaran mayores gastos o que afectaran la centralización política impuesta al proceso educativo. La situación era más que compleja porque las cuestiones locales no podían discutirse por restricciones nacionales y las cuestiones nacionales no podían discutirse si no había acuerdo de la mitad más una de las administraciones provinciales²¹³. Tal vez la creencia de que este acuerdo iba a cumplirse e iba a hacer posible solucionar situaciones de desigualdad o inequidad producidas por la transferencia en los derechos laborales de los docentes y una excesiva confianza en mecanismos de

²¹³ Informe de Ctera sobre la situación de la Organización Gremial y del régimen Laboral ante las políticas neoliberales. Programas y proyectos gremiales para enfrentarlas. Octubre de 1996.

concertación y en las paritarias, habría impedido a la organización sindical actuar en el momento apropiado.

En el seminario “Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina” realizado en FLACSO de Argentina en mayo de 1999, se hizo una rápida distinción, a raíz de una pregunta surgida del público, entre las acepciones de los términos “concertación” y “negociación”, marcando una diferencia entre ambos. Quedó claro en esa circunstancia que el término concertación era una de las expresiones que habían comenzado a utilizarse con mayor frecuencia desde que el gobierno comenzara a implementar la “Transformación Educativa” abandonándose, y no ingenuamente, el término negociación. Según lo discutido en un momento muy breve de dicho seminario, el término concertación implicaba, según los participantes de ese debate, sentarse con las autoridades para escuchar, sin posibilidad de incidir, las medidas que éstas habían decidido tomar en el área. La palabra negociación, en cambio, implicaba que ambas partes, autoridades y sindicatos, cedían algo en sus respectivas posiciones.

Walter Grahovac, de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba, dijo en esa oportunidad que, si bien la concertación no resuelve los problemas de la educación, permite exponerlos, abrir el debate, generar posicionamientos públicos, posibilitar los consensos y canalizar los conflictos. Aclaró que tampoco es posible la concertación sin una justa distribución de los recursos.

Si bien en el trabajo de Rosa María Torres, antes citado, también leemos que otro de los atributos deseable en las organizaciones sindicales docentes, sería su capacidad de concertar, el abandono de los enfoques de enfrentamiento y el cultivo del diálogo y la voluntad para buscar puntos en común y acuerdos básicos, nosotros creemos que es difícil llevar adelante una concertación en una situación de desigualdad o ante una correlación de fuerzas que es adversa. Ambas situaciones son profundizadas por una relación débil entre la organización sindical y sus representados o afiliados.

Otra de las propuestas de Ctera para contrarrestar los efectos de las transferencias, antes de su efectivización, fue la presentación de un proyecto de Ley de Financiamiento Educativo. Se realizó, por primera vez, en el XX Congreso Extraordinario de Ctera del 23 y 24 de abril de 1990. El presupuesto de Educación ya era exiguo en ese momento, pero la lucha por la Ley de Financiamiento siguió una vez sancionada la Ley Federal de Educación porque no se cumplía con lo dispuesto en ella. Cuando se implementa la estrategia de la Carpa Blanca, se seguía reclamando por la sanción de esa Ley.

En esa oportunidad uno de los dirigentes de Ctera nos dijo: “Nosotros estamos de acuerdo con lo que la Ley dice en torno al financiamiento de la educación. Sólo que para llevarlo a la práctica es necesario que exista voluntad política. Lo que la Ley no establece en concreto son los caminos para recaudar tributariamente. Con la Ley de Financiamiento nosotros proponemos esos caminos de recaudación. La Carpa Blanca va a seguir hasta que se logre esa Ley de Financiamiento Educativo para que se garanticen fondos suficientes para la educación y no tener que estar siempre a la defensiva”.

Según los documentos que hemos comentado a lo largo de este trabajo, la creación del SUTEN, Sindicato Único de los Trabajadores de la Educación nacionales, también habría sido una de las estrategias utilizada por Ctera para proteger a esos docentes ante la transferencias de escuelas a las provincias. Sin embargo, en los documentos de sectores y agrupaciones de oposición a la lista Celeste, que en ese momento dirigía Ctera, corrientes internas de la misma, cartas de docentes y opiniones de los mismos registradas a los fines de este trabajo, dan cuenta de la no aceptación del Suten como organización propia. Al mismo tiempo, y concientes de los tiempos que se avecinaban, Ademys, por ejemplo, clama porque el nuevo sindicato fuera construido en base a un estatuto democrático que permitiera la participación de todos y privilegiara las asambleas de las escuelas y la tarea de los delegados. También sugiere la aceptación del Suten, críticamente, pero en pos de la unidad

indispensable que se debía propiciar ante tan grave situación del sistema educativo. Paradójicamente vemos también que el estatuto del Suten no previó la participación de las minorías y que si bien introdujo a las asambleas de escuelas como instancias importantes de esa participación, luego, en su tarea diaria, no convoca a los delegados de las escuelas quienes se enteran de los plenarios por casualidad.

Ante la necesidad de enfrentar la transferencia, los docentes se reúnen en las escuelas y discuten sin pensar en la actitud del sindicato. Allí están, juntos, los que aceptando críticamente al Suten no son convocados por éste y los que no aceptan al Suten por no haber participado de la decisión de su creación²¹⁴. Se organizan actividades con los padres y movilizaciones sin el acompañamiento del gremio. Ctera advierte esta situación de “indisciplina” y solicita a los Secretarios Generales de las entidades de base que hagan los esfuerzos necesarios para “canalizar” las demandas de estos docentes a través del Suten, si es que habían logrado formarlo, o a través de la entidad de base provincial²¹⁵.

Fabián De Nuccio, Secretario Adjunto del Suten en la provincia de Buenos Aires, contesta una carta a los docentes del conurbano admitiendo que la creación del Suten fue una de las principales decisiones para organizar a los docentes nacionales para enfrentar la política de transferencia y los llama a la unidad dejando de lado “la mera organización por escuela o por distrito”.

Lo que es notorio de las entrevistas realizadas, y ha surgido también en documentos y volantes de las agrupaciones y corrientes de oposición al oficialismo de la Ctera, es el profundo sentimiento de orfandad de los docentes nacionales y la incapacidad de la organización sindical en esta etapa para entender lo que ocurría.

- Ctera y sus afiliados y/o representados.

²¹⁴ “Ademys entró al SUTEN “. Ademys. Bs. As..

“A los docentes nacionales de la Provincia de Buenos Aires”. Ademys

²¹⁵ Documento de Ctera firmado por Marta Maffei como Secretaria Gremial de la entidad. Bs. As., 1992.

Nuestra última conclusión en este análisis, es que el vínculo entre los afiliados y representados y la entidad, habría sido extremadamente débil. Hacemos la distinción entre afiliados y representados porque hay docentes que son afiliados y hay otros que no se afilian pero que, de algún modo, adhieren a las medidas de acción directa o actividades implementadas por la entidad.

Los docentes entrevistados que pertenecían a la lista oficial y un 10% de los entrevistados que no pertenecían a ninguna lista o agrupación, o sea los independientes, no tenían críticas para hacer a la entidad en cuanto a la metodología utilizada para decidir sus acciones o consultar a sus afiliados y hasta entendían por qué, en algunas ocasiones, las decisiones debieron ser superestructurales.

Los afiliados no militantes de la agrupación Celeste, los pertenecientes a otras listas o agrupaciones, el 90 % de los independientes y los no afiliados, pero que aceptaban su representación, criticaron fuertemente la no consulta y no conocían la mayoría de las actividades que la Ctera estaba llevando adelante en las distintas áreas. Algunos de ellos admitieron no enterarse cuando se hacían asambleas aunque fueran delegados y no haber participado de los Congresos Educativos porque “nadie les dijo, ni les comentó que iban a realizarse”.

Al analizar cómo respondió Ctera al ataque de las políticas neoliberales parecería que tuvo siempre la respuesta precisa en cada ámbito y en el momento oportuno. Su capacidad para analizar la naturaleza política del problema, para prever el impacto en el sistema educativo y en sus alumnos y docentes habría sido notorio y la creatividad para imaginar respuestas también. Sin embargo, la mayoría de nuestros entrevistados, salvo los pertenecientes a la lista Celeste que la conducía, no conocía esas actividades o acciones y admiten que en más de una oportunidad se enteraban de las medidas de acción directa por los medios de comunicación.

Dentro del seno de la organización y, seguramente, dentro de los plenarios de la agrupación Celeste, las discusiones sobre la realidad política y cómo resistirla ocuparon un lugar muy importante, pero las mismas no habrían trascendido a todos

los afiliados. Los que no participaban de los Congresos de Ctera, por ejemplo, no se habrían enterado de la decisión de construir otra central de trabajadores, de establecer relaciones con organizaciones internacionales, de realizar los Congresos Educativos para construir un proyecto educativo alternativo. Estos temas no habrían sido sometidos a la discusión en las escuelas y éstas no habrían dado su opinión al respecto para que la misma fuera discutida en el seno de Suteba primero y Ctera después, sino al revés. Las escuelas habrían sido informadas de la decisión de la entidad, una vez que ésta ya había sido tomada.

Uno de los dirigentes máximos de Ctera, al ser encuestado por nosotros, nos cuenta que la relación con otras organizaciones sindicales de América Latina les permitió comprender la complejidad y la vastedad del problema educativo y que éste excedía los límites territoriales pero, sobre todo, les había permitido dar respuestas, prever las consecuencias de la aplicación del proyecto. Pero agregó: “Es verdad también que esta discusión no llegó al conjunto de los docentes. Llegó a una buena parte pero no a todos. Es algo que tenemos que tratar de modificar”.

Según los encuestados tal situación de desconocimiento sobre las actividades de la entidad sindical se habría dado también cuando se decidió instalar la Carpa Blanca. La mayoría de los afiliados, aún los militantes férreos de las agrupaciones de izquierda, no supieron que existía esa propuesta y tampoco habrían participado del debate sobre su conveniencia o no. Se habrían enterado de que la entidad había tomado esa resolución en el mismo momento que se informaba a toda la sociedad. Por supuesto nadie pudo cuestionar la legitimidad del reclamo que ésta simbolizaba, cualquier docente iba a defender su sentido cuando era atacada, pero todos seguían yendo a la escuela y haciendo su tarea la mayoría de los días sin acordarse de su existencia y, con el pasar del tiempo, cuando se apagaron las luces de las cámaras desapareció también la carpa.

Uno de los dirigentes de Ctera y Suteba encuestado dijo que la Carpa Blanca había servido para reavivar la mística docente, para darle fuerzas a los docentes

quienes habían bajado los brazos porque pensaban que el gobierno de Menem era invulnerable, que no había nada que le hiciera daño. Sin embargo admitió que como estrategia, la Carpa constituía, como cualquier estrategia no mediática, una paradoja a la que la organización sindical se enfrentaba continuamente. “Si uno hace una tarea mediática y no trabaja ”por abajo”, eso se diluye en el mismo momento en el que el canal de TV terminó de dar la noticia y, si uno hace la tarea “por abajo” y no aparece en los medios, la misma gente no se reconoce en la propia tarea que está haciendo”. Es evidente que en el caso de la Carpa, y a pesar de haber constituido una estrategia sindical reconocida y copiada en el mundo y por otras organizaciones sindicales de nuestro país, Ctera no supo o no pudo trabajar “por abajo”, ya que los docentes comunes y aún los afiliados, pero no perteneciente a la lista Celeste, no extrañaron su desaparición. Ctera debió levantar la Carpa Blanca, que tanta energía de los militantes había consumido, sin haber logrado lo que se proponía: la Ley de Financiamiento Educativo a la que analizaba como “la única alternativa para superar la aguda crisis que saqueaba la escuela pública”²¹⁶. Debió ceder su pelea de tanto tiempo, sólo por \$60 al mes por cargo docente- en el caso de los docentes de la provincia de Bs. As. - , otorgados por la Ley del Fondo de Incentivo Docente N°25053/98 que proponía, en su primera versión, la aplicación de la flexibilización laboral a los docentes y que además la enfrentó con la sociedad porque imponía un nuevo tributo a todos los automotores. Este tributo a los automotores era sugerido por Ctera en su Ley de Financiamiento Educativo para que fuera aportado, en caso de estar de acuerdo, por los estados provinciales.

A esta altura del análisis no podemos decir que Ctera acompañó la Transformación Educativa, pero sí que, de acuerdo a la mayoría de los entrevistados a los fines de esta tesis, existe en ellos la sensación de que ésta tampoco habría peleado con la suficiente fuerza. Si es correcto nuestro análisis, en realidad, no podría

²¹⁶ Convocatoria al XX Congreso Extraordinario de la Ctera del 23 y 24 de abril de 1990. Bs. As., 10 de abril de 1990.

haberlo hecho porque debía pelear contra un poder enorme sin haber fortalecido lo suficiente el vínculo con sus afiliados o representados, estudiantes, padres; no habría debatido y discutido lo suficiente con sus bases docentes dando a las mismas la totalidad de la información que poseía como para hacerlo.

Con relación a esta última observación, debemos decir que creemos también que Ctera habría carecido de otro de los atributos que según Rosa María Torres operaría como facilitador de su democratización y del mejoramiento cualitativo de la educación: la capacidad crítica, que incluye la capacidad autocrítica, a fin de tomar distancia y mirar objetivamente los problemas y buscar las estrategias más adecuadas en cada caso²¹⁷.

Nos llamó mucho la atención que en uno de los Congresos de Ctera al que asistimos como observadores, el del 25 de febrero de 1998, el comentario realizado por uno de los delegados provinciales. En ese Congreso se decidiría sobre la aceptación o no de la Ley de Incentivo Docente y sobre la permanencia o no de la Carpa Blanca frente al Congreso, ya que la medida había comenzado a recibir críticas por parte de la sociedad. En su intervención dicho delegado criticó la falta de discusión existente en el seno de la entidad, la falta de debate, en un momento en que el mismo era más necesario que nunca por su extrema complejidad e incertidumbre. Comentó que desde hacía mucho tiempo cada Secretario General intervenía para dar el mandato de su entidad pero ese mandato no se discutía ni participaban de esa discusión otros congresales. Lo dicho por este delegado fue compartido por la dirigencia de Agmer de Entre Ríos.

Lo que también nos llamó la atención en ese Congreso fue que algunos dirigentes de la Junta Ejecutiva de Ctera estaban dando la información a los periodistas sobre la resolución final del mismo mucho antes de que los delegados provinciales votaran.

²¹⁷ Torres, Rosa María. "Reformadores y Docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas". Op. cit.

Este episodio que hemos descrito daría cuenta de hechos propios de la actualidad: de una sociedad invadida por el mercado, por el consumo y en vías de mediatización²¹⁸. También en Ctera habría un abandono de la política -tal vez no conciente- y una privatización de lo público porque, seguramente, la medida que se iba a tomar en el Congreso del que hablamos más arriba, ya había sido discutida en otros ámbitos, por algunos, por lo tanto no era indispensable hacerlo en el seno del Congreso el que sólo era necesario para legalizar y para hacer pública tal decisión.

El sindicato docente, desde nuestro punto de vista, no ha podido resistir tampoco a la crisis de la política ni a la crisis de representación. Sus afiliados o representados no creen

que mediante la participación en la organización sindical se pueda transformar la realidad. Si bien esta crisis de representatividad y de la política atraviesa a todos los países del mundo y a todas sus organizaciones, creemos que tal vez el problema sea que muy pocas veces se ha promovido, desde Ctera o Suteba, su participación real.

Como dijimos al momento de iniciar el recorrido por nuestras conclusiones, éstas no son, de ningún modo, definitivas sino que intentan ser disparadores de investigaciones y debates. Sí creemos que, como decía Bourdieu, se hace indispensable reconstruir en forma colectiva las solidaridades amenazadas por el juego de las fuerzas económicas y que los actores principales de esa reconstrucción son los sindicatos. Si bien Bourdieu pensaba en un nuevo sindicalismo para Europa que tuviera la capacidad de mirar al mundo, compartimos su análisis acerca de la necesidad -impuesta por la precarización laboral y el desempleo- de inventar nuevas formas de pensar y actuar para originar solidaridades también de un nuevo tipo. “Pero es necesario”, decía Bourdieu, “terminar con los preconceptos que desalientan la

²¹⁸ El concepto de “sociedades en vías de mediatización”, trabajado por Eliseo Verón, es aquél que concibe a las sociedades post industriales como lugares en los cuales “las prácticas sociales (modalidades de funcionamiento institucional, mecanismos de toma de decisión, hábitos de consumo, conductas más o menos ritualizadas, etc.) se transforman por el hecho de que hay medios y sólo existe lo que ellos muestran o dicen. Verón, E. “Interfaces sobre la democracia audiovisual evolucionada”, en Wolton, *El nuevo espacio público*. Gedisa, Barcelona, 1992, p. 124.

acción, como la oposición inventada por algunos politólogos entre el “sindicalismo protestatario” y el “sindicalismo de negociación”. Esta representación desmovilizadora impide ver que las conquistas sociales sólo pueden obtenerse mediante un sindicalismo capaz de movilizar la fuerza de contestación necesaria para arrancar al empresariado y a las tecnocracias los verdaderos avances colectivos y para negociar e imponer los compromisos y las leyes que los vuelvan duraderos²¹⁹”. Pero esa “fuerza de contestación necesaria” sólo se construye promoviendo la participación de la base social sin tenerle miedo a la disputa del poder.

²¹⁹ Bourdieu, Pierre. “Sin movimiento social no hay política social”, Clarín, Bs. As., 1999.

Bibliografía:

Apple, M.W. "Educación y poder". Colección: Temas de Educación. Editora Paidós/M.E.C., España, 1987.

Azpiazu, D., Basualdo, E., Nochteff, H., "La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en la Argentina". Legasa, Bs. As., 1988.

Aspiazu, Basualdo y Nochteff. "El desarrollo ausente". Tesis Norma, Bs. As., 1995.

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. "La modernización excluyente". Transformación económica y Estado de Bienestar en la Argentina". UNICEF: CIEPP: Losada. Bs. As., 1992.

Basualdo, E.: "La cúpula empresaria argentina en los 90", en Revista Realidad Económica, Nº 168, IADE, Bs.As., noviembre - diciembre 1999.

Basualdo, E.: *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*, edición conjunta FLACSO, UnQui e Idep, Bs.As., 2001.

Beccaria, L y López, N. comp., "Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina". UNICEF. Losada., Bs. As., 1997.

Bernstein, Basil. "La construcción del discurso pedagógico". Morata, Madrid, 1994.

Birgin, Dussel, Tiramonti de García Delgado, 1994, en "Programas y Proyectos en las Escuelas". Contexto y Educación, San Pablo, 1994.

Bobbio., N. "Derecha e Izquierda". Taurus, España, 1995.

Bourdieu, Pierre. "Neoliberalismo: la lucha de todos contra todos". Clarín, Bs. As., 1998.

Bourdieu, Pierre. "Sin movimiento social no hay política social", Clarín, Bs. As., 1999.

Bourdieu, Pierre. *Sociología y Cultura*. Los Noventa, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Grijalbo, México, 1990.

Botana, N. "El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916". Serie Biblioteca Argentina de Historia y Política, N° 6, Hyspamérica, Bs. As., 1985.

Braslavsky, C. "La discriminación educativa en Argentina". Miño y Dávila. Flacso. Bs. As., 1994.

Camusso, Cristina. "Itinerario de una búsqueda frustrada. Los sinuosos rumbos del sindicalismo". Le Monde Diplomatique. El Dipló. Bs. As., Abril de 2002.

Carnoy, M. *El Estado y la teoría política*. Alianza Editorial.

Cassassus, Juan. "Debe el Estado ocuparse aún de la educación? Análisis desde las dimensiones de la regulación y la legitimación". Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Boletín N° 30. Chile, 1993.

Castel, R. "La metamorfosis de la cuestión social. Crónica del salariado". Bs. As.. Paidós, 1997.

Cavarozzi, M. "El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina". Homo Sapiens Ediciones, Bs. As., 1996.

Coraggio, José Luis. "Economía y Educación". Papeles de la CEAAL, Chile, 1990.

Coraggio, J. L. "Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular". CIUDAD. SIAP. Ecuador, 1991.

De Riz, L., Cavarozzi, M. Y Feldman, J., "Concertación, Estado y sindicatos en la argentina contemporánea". Editorial Estudios CEDES, Argentina, 1987.

Durkheim, Emile. "Las reglas del método sociológico". La Pleyade, Bs. As., 1987.

Feletti Roberto y Lozano Claudio "Las crisis provinciales. Evaluación del reciente acuerdo Nación-Provincias". IDEP. ATE. Septiembre de 1992.

Foucault, M. *Castigar y vigilar*. Siglo XXI Ed. , Madrid, 1976.

Foucault, Michael. *Microfísica del poder*. Genealogía del Poder, Las Ediciones de La Piqueta, Madrid, 1992.

Foucault, Michael. *Saber y Verdad*. Genealogía del Poder, Ediciones de La Piqueta, Madrid.

Foucault, Michael. *El orden del discurso*. Cuadernos Marginales 36, Tusquets Editores, Bs. As., 1992.

Faletto, Enzo. "La función del Estado en América Latina". Revista Trimestral de la Fundación Foro Nacional por Colombia, N° 23, 1994.

Falleti, Tulia. "Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la Constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de Educación". PREAL-Flacso. Boletín informativo N° 9, Bs. As., septiembre 2001.

Filmus Daniel. "La descentralización educativa en el centro del debate" en "La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición". UNICEF. FLACSO. Tesis Norma. Bs. As., 1998.

Finkel, S. "Crisis de acumulación y respuesta educativa de la "nueva derecha"". Revista de Educación N° 283. Madrid, mayo-agosto de 1987.

Frigerio, G y Poggi, M. "Participación: Experiencias en curso y comentarios conceptuales". Revista Propuesta Educativa N°2. FLACSO. Bs. As., 1992.

García Delgado. "Crisis de representación en la Argentina de fin de siglo" en "La Argentina que se viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición". Aldo Isuani - Daniel Filmus, compiladores. UNICEF, FLACSO, Tesis Norma. Bs. As., 1998.

Garretón, M.A. "Hacia una nueva política. Estudio sobre las democratizaciones" Fondo de Cultura Económica, Chile, 1995.

Gentili, P. "Orden social y acción humana en la filosofía política neoliberal. (Acerca de la inexistencia de la sociedad)". Clase N°2, primera parte, del Curso Virtual realizado por CLACSO sobre "Reforma del Estado y políticas sociales en América Latina" en el año 2001.

Gentili, P. "A complexidade do Obvio. Os significados da privatizacao no campo educacional" en "A falsificacao do consenso. Simulacro e imposicao na reforma educacional do neoliberalismo". Vozes, Petrópolis, 1998.

Gentili, Pablo: "A falsificacao do consenso. Simulacro e imposicao na reforma educacional do neoliberalismo". Vozes, Petrópolis, 1998.

Gentili, Pablo. "La filosofía política del ajuste neoliberal", artículo presentado en el Curso de Clacso sobre Reforma del Estado y Políticas Sociales. Campus Virtual de Clacso, Bs. As. , 2001.

Gentili, Pablo: "Retórica de la desigualdad. Los fundamentos doctrinarios de la reforma educativa neoliberal". Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, 1998.

Gentili, P. "Pedagogía de la democracia mínima. La concertación como simulacro". En "A falsificacao do consenso. Simulacro e imposicao na reforma educacional do neoliberalismo". Vozes, Petrópolis, 1998.

Glavich, E. E. "Lo que el capital requiere del sistema educativo. Formación de recursos humanos y sistema productivo". Ponencia. Cong. Int. de Educ. UBA, Bs. As., 1996.

Godio, Julio "¿Qué está pasando en el sindicalismo peronista?". Clarín, Bs. As., marzo de 1997.

Hall, P. *El gobierno de la economía*. Partes 1 y 4. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993.

Held, David. "Modelos de democracia". Alianza Editorial. Madrid, 1992.

Iñiguez, Alfredo. Pries- Cono Sur. "La inversión en educación y la restricción financiera". Congreso Educativo Nacional. Aportes para la Discusión. Escuela de Formación Pedagógica y Sindical "Marina Vilte". Ctera, Bs. As., 1996.

Isuani, Aldo. "Los orígenes conflictivos de la seguridad social en Argentina". Centro Editor de América Latina, Bs. As., 1986.

Isuani, Aldo. "Una nueva etapa histórica" en "La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición". Isuani, A. y Filmus, D., compiladores. UNICEF. FLACSO. Tesis Norma. Bs. As. , 1998.

Isuani, A. en Isuani, E., Lo Vuolo, R., Tenti Fanfani, E.. "El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis". Miño y Dávila, Bs. As., 1991.

Jelin, Elizabeth, comp.. "Los nuevos movimientos sociales/2. Derechos Humanos. Obreros. Barrios". Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina N°125. Bs. As., 1985.

Kliksberg, Bernardo. "Rediseñando el Estado en América Latina. Algunos temas estratégicos". Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe". Boletín 33, Chile, 1994.

Konosuke Matsushita, Consejero Ejecutivo de Matsushita Electric Industrial Co. Ltd. tomado de Portnoff, A. Y. "La revolución de la inteligencia. Informe del estado de la técnica". Bs. As., INTI, Fraterna, 1998.

Krawscyk, Nora. "La utopía de la participación: La posición de los movimientos docentes en la formación de la política educativa en Argentina". Universidad Estadual de Campinas, Tesis Doctoral, 1993.

Lawton, Denis in Gamble, Andrew. "Education and Politics in the 90'. Conflict or Consensus?". The Palmer Press, U.K., 1991.

Marco Del Pont, Mercedes. "Más educación no asegura que mejore el empleo". Clarín, 1998.

Mc. Ginn, Noel. " Un proyecto de investigación y acción para la descentralización de sistemas educacionales en América Latina y El Caribe. La Educación, Revista de la OEA.

Mignone, Emilio. "Educación para Todos. Reflexiones sobre la Conferencia Mundial de Tailandia". Propuesta Educativa N°5. FLACSO. Miño y Dávila, Bs. As.,1991.

Morin, Edgar. "La noción de Sujeto" en Schnitman, Dora. *Nuevos paradigmas, Cultura y Subjetividad*. Paidós, Bs. As..

Munin, Helena. "La "autonomía" de la escuela: desafíos de distribución progresiva de educación. Un recorrido por la discusión alemana de los 90". Propuesta Educativa N° 18, . Flacso. Bs. As., 1998.

Narodowski, Patricio. "La producción de educación en la Argentina de los 90'. Algunas características y problemas económicos del sistema educativo" Propuesta Educativa N° 10. FLACSO, Bs. As.,1994.

O'Sullivan, Tim, Hartley, John, Saunders, Danny, Montgomery, Martín y Fiske, John. *Conceptos clave en comunicación y estudios culturales*. Amorrortu Editores, Bs. As., 1997.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación" . Doc. CEDES.G.E. CLACSO/Nº 4. Bs. As., 1976.

Paviglianiti, Norma. "Neo-conservadurismo y Educación. Un debate silenciado en la Argentina del 90". Educación, Hoy y Mañana. Libros del Quirquincho. Coquena Grupo Editor. Bs. As., 1991.

Popkewitz, Thomas. "Sociología política de las reformas educativas". Morata, Madrid, 1994.

Puiggros, Adriana. "Volver a educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX". Ariel. Bs. As., 1995.

Repetto, Fabián. "Ruptura o continuidad?. Las transformaciones de la Política Social en América Latina. Una mirada sobre Chile y México". Mimeo. Bs. As., 1996.

Romero, Luis A. "Un origen preciso". Clarín, Bs. As.,1998.

Skocpol, Theda. "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en Torres Rivas, Roberto. Comp. Política, Educa, San José de Costa Rica, 1990.

Tenti Fanfani, Emilio. "El maestro en la jaula de hierro" en "La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición". Isuani, A. y Filmus, D., comp. UNICEF. FLACSO. Tesis Norma. Bs. As., 1998.

Tenti Fanfani, E., Isuani, A., La Serna, C., Carrizo, C.. "Problemas estructurales, gasto público y gestión de políticas sociales". Colección Política, Servicios y Trabajo Social. Lumen. Bs. As., 1996.

Terra, M. "Movimiento sindical y proceso político (1943-1959). Un análisis comparativo de los casos uruguayo y argentino". Tesis. FLACSO. Bs As., 1991.

Tiramonti, Guillermina. "Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los '90". Ponencia en el Seminario realizado en Buenos Aires, en mayo de 1999, en el marco del Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina auspiciado por PREAL y FLACSO.

Tiramonti, G.. "Nuevos modelos de gestión educativa: El caso de los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires". Revista Propuesta Educativa. FLACSO. Bs. As., 1992.

Torre, J.C. "Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo". Doc. de Trabajo Nº 107. Inst. Torcuato Di Tella. Centro de Investigaciones Sociales. Bs. As., 1989.

Torres, Rosa María. "Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas". IIPE, UNESCO, Buenos Aires, 1999.

Torres, R. M. "Mejorar la calidad de la Educación Básica? Las estrategias del Banco Mundial". Ponencia presentada en el Seminario "Banco Mundial y las políticas de educación en Brasil". San Pablo, 1995.

Verón, E. "Interfaces sobre la democracia audiovisual evolucionada", en Wolton, *El nuevo espacio público*. Gedisa, Barcelona, 1992.

Weiler, Hans. "Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?". Documento presentado a "EMIL". Congreso sobre el Proyecto Noruego de Evaluación Nacional y Calidad de la Educación. Revista de Educación N° 299, 1992.

Williams, Raymond. *Marxismo y Literatura*. Editorial Península, Barcelona, 1980.

Documentos citados.

Banco Mundial. Financiamiento de la Educación en los países en desarrollo. Opciones de política. 1987.

INDEC. Anuario 1998.

OIT. "Incidencia del ajuste estructural en el empleo y la formación del personal docente". Informe para el debate. Ginebra, 1996.

The Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. "Lo que el trabajo requiere de las escuelas". Informe de la Comisión SCANS para América 2000, 1992.

“Espacio Federal”. Publicación del Consejo Federal de Cultura y Educación. Octubre de 1991.

Dirección de Educación Media, Circular N° 30. Asunto: Resolución del Consejo Federal. Destino: Todos los establecimientos. Bs. As., 14 de octubre de 1991.

Ademys: Noticias. Bs. As., febrero de 1989.

“Ademys entró al Suten”. Bs. As., 1989.

Ademys, Suten . Lista Violeta,. Bs. As., 29 de mayo de 1989.

Ademys. “Un salario mejor para una educación mejor”. Bs. As., octubre de 1989.

Ademys en Suten .“A los docentes nacionales de la Provincia de Buenos Aires”. Bs. As., 1990.

Ademys. “Proscripciones en Ctera”. Comunicado de Prensa, 1 de diciembre de 1990, Bs. As..

Ademys. “Alerta a los docentes nacionales”, Bs. As., febrero de 1991.

Ademys informa “. Bs. As., abril de 1991.

Boletín Informativo de ADU, Agrerriación Docente Unificadora (Comisión Reorganizadora),. N° 4, La Plata, Abril de 1991.

Boletín Informativo de la Agrupación Docente Unificadora. La Plata, abril de 1991.

Documento de los docentes de Aldo Bonzi, 27 de julio de 1991.

Carta de docentes de Florencio Varela del 30 de septiembre de 1991, cuyo texto fue presentado también por docentes de otras escuelas del conurbano.

Conclusiones Comisión N° 2 del Congreso de la Corriente Nacional de Trabajadores de la Educación.

CTERA, Estatuto, 1973.

Convocatoria al XX Congreso Extraordinario de la Ctera del 23 y 24 de abril de 1990.
Bs. As., 10 de abril de 1990.

Fondo Federal para el Financiamiento Educativo. Fundamentaciones y propuesta.
Junta Ejecutiva, Ctera, XX Congreso Extraordinario, Buenos Aires, 23 y 24 de abril de 1990.

Posición de la Junta Ejecutiva de Ctera respecto a la Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales a las Jurisdicciones Pciales. Ctera, Septiembre de 1991.

Documento de Ctera firmado por Marta Maffei como Secretaria Gremial de la entidad.
Bs. As., 1992.

Informe de Ctera de Septiembre de 1996.

Informe de Ctera del 30 de octubre de 1996.

Informe de Ctera sobre la “Situación de la Organización gremial y del Régimen Laboral ante las políticas neoliberales. Programas y proyectos gremiales para enfrentarlas” . Bs. As., octubre de 1996.

Congreso Educativo Provincial. AGMER. Ctera. CTA. 6 y 7 de diciembre de 1996.

Informe Ctera, Bs. As., 1 de Julio de 1998.

Primer Informe. Diagnóstico Permanente sobre la situación educativa argentina. Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte” de Ctera. Bs. As., 2000.

Documento político gremial de Ctera. Período 2000-2001. Documento firmado por Marta Maffei y Hugo Yasky, fechado el 23 de agosto de 2000 y publicado en la revista de Suteba

SUTEN, Octubre de 1991.

SUTEN. “Una conciencia común como paso a un quehacer común. Privatización de la enseñanza en América Latina”. Circuito Internacional de debates en el Sur de Brasil organizados por la CMOPE (Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Educación).

La educación en nuestras manos. Revista pedagógica de los trabajadores de la educación. N° 42, Suteba, Ctera, Cta. Buenos Aires, septiembre de 1996.

“La educación en nuestras manos”, año 9 N° 61, Suteba. Ctera.Cta. Bs. As., agosto-septiembre 2000.

La educación en nuestras manos.”Globalización y neoliberalismo. Las ganancias mandan”. Suteba. N° 61, Agosto-Septiembre de 2000.

La educación en nuestras manos. Ctera. Documento político gremial. Período 2000-2001. Suteba. N° 61, agosto- septiembre de 2000.

La educación en nuestras manos. “Los trabajadores de la educación frente a las políticas neoliberales”. Ctera. Compromiso con la educación pública. N° 61. Agosto-Septiembre de 2000.

FECODE Informa. Colombia, Julio-Agosto de 1989.

Cmope: Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Educación.

Revista “Análisis”. Chile, del 10 al 16 de marzo de 1987.

Leyes y Decretos citados.

Ley N° 23990 de 1991.

Ley de Transferencia N° 24049.

Ley N° 23548. Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, 7 de enero de 1988.

Decreto N° 1876/91