

## **La disputa sobre la definición y el alcance del conflicto sindical-docente (1987-1989)**

*Gabriel Nardacchione<sup>i</sup>*

### **Resumen**

La agonística definición de los problemas públicos cobra una actualidad innegable en un presente donde los medios de comunicación participan de manera cada vez más decisiva. Desde una perspectiva que subraya el contenido retórico del debate político y que el mismo supone un discusión relativamente simétrica. En este trabajo analizaremos dos formas de disputa del conflicto sindical-docente (1987-1989): a) sobre la definición del problema público y b) sobre su dimensión o su alcance. En ambos casos, como en un diálogo de sordos, cada contendiente tenía una formulación diferente. Para analizar estas divergencias utilizaremos el concepto de «rephrasing» (L. Mather & B. Yngverson, 1981) y el concepto de «scope» (Schattschneider, 1988). En una primera parte, analizaremos cómo el gobierno nacional y el sindicalismo-docente disputan sobre la definición del problema en cuestión: negociación salarial específica o estructuración de una paritaria. Mientras que en la segunda detallaremos la divergencia entre dichos actores sobre el alcance del conflicto: sobre su dimensión nacional o provincial. Concluiremos sobre las maneras en que a partir de un desacuerdo se puede resolver un problema público.

### **Résumé**

L'agonistique définition des problèmes publics a une actualité indéniable dans un présent où les médias ont une influence de plus en plus décisive. Depuis une perspective qui souligne le contenu rhétorique du débat politique qui suppose en même temps une discussion relativement symétrique. À ce travail nous analyserons deux formes de dispute du conflit syndical - enseignant (1987-1989) : a) sur la définition du problème public et b) sur sa dimension ou sa portée. Dans les deux cas, comme dans un dialogue de sourds, chaque adversaire avait différentes formulations. Pour analyser ces divergences nous utiliserons le concept de "rephrasing" (L. Mather et Bon. Yngverson, 1981) et le concept de "scope" (Schattschneider, 1988). Dans une première partie, nous analyserons comment le gouvernement national et le syndicalisme enseignant disputent sur la définition du problème: une négociation salariale spécifique ou une structuration de l'une paritaire. Alors que dans la deuxième nous détaillerons la divergence sur la portée du conflit: sur sa dimension nationale ou provinciale. Nous concluons sur les manières qu'à partir d'un désaccord on peut résoudre un problème public.

La agonística definición de los problemas públicos cobra una actualidad innegable en un presente donde los medios de comunicación participan de manera cada vez más decisiva. Antes, dicha manipulación tendía a atribuírsele directamente a la arena política. Allí, los actores tendían a "esconder" sus intereses detrás de la presentación pública de un problema. El enfoque de este artículo pretende desarmar dicha teoría de la sospecha: disyuntiva verdad-encubrimiento, donde la estrategia necesita de una máscara para poder ser presentada públicamente. Nuestro análisis de la definición de un problema público hará hincapié en dos ejes. Por un lado, sobre la presuposición que el acceso a la "verdad política" es, desde un comienzo, retórico (Ricoeur, 1995). El debate político se nutre de la contraposición de argumentos que intentan hacer imponer su propio verosímil, mas que tratarse de una disputa entre descripciones diversas de una misma realidad (Manin, 1995). Esta disputa es un combate puramente lingüístico<sup>ii</sup>. Por otra parte, sobre la presuposición que dicho debate de retóricas se desarrolla a través de una manipulación relativamente simétrica (Latour, 1991). Es decir, los actores siempre cuentan con la posibilidad de disentir. Y si bien el hecho que se imponga una posición sobre otra implica la manifestación de una relación de fuerza, dicha relación puede ser reversible, nuevamente traducible (Latour, 2001).

Sobre el curso del análisis del conflicto sindical-docente de la transición y post-transición democrática argentina (1983-2001), un período (1987-1989) se mostró específicamente interesante en relación al tema de este artículo. Allí, se manifestaron dos formas de disputa: a) sobre la definición del problema público y b) sobre la dimensión o alcance del mismo.

En ambos casos, como en un diálogo de sordos, cada contendiente tenía una formulación diferente. En el primer caso, la definición del problema oscilaba entre un simple ajuste o nivelación salarial sobre criterios homogéneos, la instalación de una paritaria y la elaboración de un Nomenclador básico único. Hay que distinguir una simple negociación salarial, del establecimiento de una negociación colectiva, de la creación de un dispositivo jurídico-laboral standardizado. Como parte de la estrategia del gobierno nacional, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) apuntaba a la primera opción, mientras que la Confederación de Trabajadores de la República Argentina (CTERA) reivindicaba la segunda y tercera opciones. En el segundo caso, está la definición del ámbito o alcance de la disputa, en este caso concreto, su jurisdicción nacional o provincial. Cada ámbito definía los actores que quedaban involucrados o excluidos de la disputa. Si el ámbito era provincial (tesis del Gobierno), la disputa se restringía a los gobiernos provinciales y a los sindicatos de base. Si el ámbito era nacional (tesis de CTERA), en la disputa intervendrían la Central sindical de los docentes y el gobierno nacional.

Para analizar ambas cuestiones utilizaremos dos puntos de partida teóricos. En relación al análisis de la definición del problema utilizaremos el concepto de «rephrasing» (L. Mather & B. Yngverson, 1981). La definición de la cuestión problemática constituye relaciones entre

los actores que se inclinan hacia una u otra definición del problema. Los actores a lo largo del proceso intentan imponer su forma de "narrar" el conflicto. Dicho debate a menudo enfrenta definiciones opuestas. Esto constituye un diálogo de sordos a medias, pues de lo que se trata es quién y cómo termina definiendo el conflicto. Por otra parte, en relación al estudio del alcance o dimensión del problema utilizaremos el concepto de « scope » (Schattschneider, 1988: 2-4). Allí, la disputa sobre el *topos* del conflicto no sirve solamente para definir el problema, sino para comprender la estructura de movimientos de aliados. Cada reconfiguración de la dimensión del conflicto modifica la ecuación de los participantes: nuevos aliados y nuevos antagonistas. Frente a cada reconfiguración del alcance de la disputa hay actores favorables y otros que se oponen a dichos desplazamiento (Schattschneider, E., 1988: 68). En suma, las posiciones de los actores y del auditorio son en sí mismo un proceso de reconfiguración permanente.

El artículo se organiza en dos partes. En la primera analizaremos cómo el gobierno nacional y el sindicalismo-docente disputan sobre la definición del problema en cuestión, en este caso, negociación puntual salarial o estructuración de una paritaria. En la segunda detallaremos la divergencia entre dichos actores sobre el alcance del conflicto, en este caso, sobre su dimensión jurisdiccional: nacional o provincial.

### **1. ENTRE UN AUMENTO DEL SALARIO MÍNIMO, UN SALARIO MÍNIMO COMÚN Y UN NOMENCLADOR BÁSICO ÚNICO**

La noción de *herestética* (W. Riker, 1996), a nuestro criterio, permite comprender la disputa sobre el eje de un conflicto. El autor distingue la retórica de la *herestética*. Ambas se orientan a la transformación de una disputa. La retórica lo hace mediante la persuasión de sus participantes, mientras que la *herestética* lo hace mediante el cambio de la estructura de la situación. Esta práctica de reconfiguración nos interesa en relación a una distribución de competencias de los actores frente a un conflicto dado. Según la definición de disputa, algunos actores serán más competentes para expresarse, mientras que otros encontrarán más dificultades.

W. Riker (1986) describe tres formas de manipulación *herestética* : a) control sobre la agenda, b) manipulación estratégica del voto y c) manipulación de la dimensión de la discusión. La última parece ser la más pertinente para analizar nuestra disputa. La introducción de dimensiones nuevas, la restricción de la definición a su dimensión original, en otras palabras, la modificación de la dimensión del problema en cuestión reconfigurará el terreno sobre el cual los distintos actores en conflicto intentarán imponer sus puntos de vista. En relación a nuestra disputa, se enfrentaban dos puntos de vista: a) el del gobierno, que pretendía circunscribir la disputa a una simple negociación o corrección salarial, y b) el de



CTERA, que intentaba instalar una negociación colectiva para finalmente poner en funcionamiento un Nomenclador básico único.

El MEN evidenciaba expectativas muy moderadas. Se oponía a toda cuestión más allá de ciertos arreglos que permitan apaciguar la reivindicación salarial y hacía caso omiso a toda reivindicación de financiamiento por parte de las provincias. El Secretario de Educación resume su estrategia y los problemas trajo aparejados:

« La política en educación era levantar los salarios nacionales (había margen para subir un poco el 'piso artificial' creado para la negociación nacional) teniendo como interlocutor un sindicalismo racional y negociador. Eso es lo que conseguimos durante segundo semestre de 1987 y durante 1988. Se creó un grupo de referencia que mostraba resultados al respecto (Unión Docentes Argentinos, UDA-MEN). Se armó un grupo de negociación serio: M. de Economía, Sec. de la Función Pública (J. Gándara) y MEN para poder trabajar al respecto, y se dieron resultados. Este era el límite del MEN, pues no se podía hacer cargo de todo. A diferencia de las cifras de la paritaria nacional esto era un mejoramiento real y posible. Desde allí se dejaba a cargo de las provincias que pudieran mejorar sus salarios de manera autónoma. (...) Detrás de la racionalización de los sueldos básicos el Gobierno iba siendo embretado en un proceso de unificación, básicamente de financiamiento. Entonces las diferencias que surgían del nomenclador terminaban siendo pagadas por Nación. » (A. Stubrin, entrevista, 2002).

La CTERA se encontraba al otro extremo. No quería reducir la disputa a una cuestión salarial, teniendo en cuenta que los objetivos del sindicato eran mucho más ambiciosos: la construcción de un dispositivo de negociación colectiva centralizado, lo más standardizado posible. Apuntaba a la modificación de raíz de una forma de estructurar las relaciones laborales en el ámbito educativo. La Secretaria General de la CTERA resume su idea:

« Centrar la cuestión en lo salarial es una operación que hacen los medios que tienen más poder. Las reivindicaciones de CTERA siempre fueron más allá.

Durante el conflicto de 1988 estaba en la sanción de una Ley de convenciones colectivas, Ley Federal de Educación, etc. (...) El eje del nomenclador único que tanto reclamábamos tenía dos aspectos: corregir las dispersiones salariales entre las diferentes provincias y corregir las injusticias internas (...) La meta histórica de los docentes argentinos era platear un salario mínimo y luego plantear dos o tres escalafones » (M. Sánchez, entrevista, 2001).

A medida de evolucionó la disputa, la buena voluntad inicial del MEN para discutir algunas cuestiones de la relación laboral-docente y para mejorar los niveles salariales de las provincias se encontrará con una cuestión tabú para el gobierno nacional: el Nomenclador básico único. Mediante al refuerzo de su estructura de aliados, la CTERA va a comenzar a modificar su retórica, pasando de un problema salarial a uno institucional<sup>iii3</sup>. Eso requerirá un lugar preciso para la reglamentación de la negociación colectiva: el Ministerio de Trabajo.

A fin de 1987, la nueva Dirección de la CTERA elaboró un Plan de lucha contra el gobierno nacional donde se encuadraba el conflicto alrededor de una negociación colectiva. A principios de 1988, con las primeras reuniones en el Consejo Federal de Educación (CFE), conducido por las provincias peronistas, los Ministros de Educación reclamaron la aplicación del Nomenclador básico único así como el financiamiento de la Nación para resolver la crisis educativa. En suma, el CFE reclamaba la participación del Ministerio de Educación y del Ministerio de Economía, pero fundamentalmente del Ministerio de Trabajo para la creación de una negociación colectiva y la elaboración de una política salarial común para todas las provincias. Los Ministerios provinciales proponían una negociación colectiva con el CFE para los patrones del sistema educativo y con la CTERA para los trabajadores de la educación. Así, la CTERA va a modificar radicalmente la dimensión de la disputa, haciendo hincapié sobre la modificación absoluta de los dispositivos del sistema. El apoyo de la mayoría de los responsables del sistema educativo (CFE y gobiernos provinciales), en tanto parte importante de la patronal, legitimaba la reivindicación. No obstante, a lo largo de la negociación del año 1988, durante el paro largo (42 días de huelga nacional) y bajo el arbitraje del Ministerio de Trabajo, la dimensión del conflicto sufrirá nuevas modificaciones. La acción de la CTERA encontrará sus límites. La CTERA empezó a tener dificultades para que se realicen las correcciones salariales homogéneas en todo el país. La creación de un dispositivo que asegurara la homogeneidad salarial en todas las provincias tenía contradicciones internas. Más allá de sus problemas legales, una homogeneización salarial dentro de un marco federal tan disperso (provincias ricas y pobres) resultaba de difícil aplicación. Si la CTERA pedía una equiparación "hacia arriba", las provincias pobres no lo podían financiar. Si pedía una equiparación "hacia abajo", las

provincias ricas (incluido sus sindicatos provinciales) se resistían a aceptar la disminución salarial. Luego del paro largo y frente a la firme negativa del gobierno nacional a financiar las crisis salariales de las provincias, la reivindicación de una homogeneización nacional de los salarios empezó progresivamente a perder fuerza.

El Ministerio de Trabajo, que jugaba el rol de tercero, a través de la palabra de uno de sus responsables<sup>iv</sup>, confirmaba la imposibilidad técnica de imponer una unificación para un salario de base común a todas las provincias. El Ministerio de Trabajo propondrá la fijación de un salario mínimo que permita articular las diversas situaciones provinciales:

« El tema central en la época era que hubiera un salario docente unificado. Ellos pretendían una negociación muy centralizada, pero eso implicaba nivelar para arriba (destrozando las cuentas de las provincias pobres, además de producir un desajuste en los sectores públicos provinciales, por todos los reclamos salariales que vienen detrás) o nivelar para abajo (los sindicatos de las provincias más ricas no aceptaban bajar sus salarios y recibir el plus en otros conceptos) (...) nosotros proponíamos algo razonable: un salario mínimo. El Ministerio de Trabajo propuso unos \$450-500 que estaba en lo que se ganaba en muchas provincias medias, arrastraba hacia arriba a muchas provincias que tenían muy depreciado su salario. Y allí quedaban 4 o 5 provincias por arriba.

De última podía pasar que hubiese un acuerdo entre 15 o 16 provincias y que algunas no firmaran. Esta propuesta era una señal política porque coincidía con lo que estaba pagando la Nación. A. Stubrin no quería que el salario vaya más allá de lo que ellos estaban pagando » (T. Sozio, entrevista, 2002).

Esta proposición de un salario mínimo no fue jamás aceptada por la CTERA, centrada en una homogeneización de los dispositivos del mundo educativo. Finalmente, va a vérselas con la fragmentación del escenario provincial. Su tentativa de instalar una negociación colectiva centralizada no consideraba la inestabilidad de dicha mesa de negociación. Sin poder movilizar la cuestión jurisdiccional del sistema educativo (provincias vs Nación) para la discusión salarial, la reivindicación de la CTERA en favor de una negociación colectiva standardizada va a encontrarse frente a la ausencia completa de dispositivos que le permitan ser puesta en práctica. Por ello, toda negociación dependía de la buena voluntad política de las partes. A un momento dado, la CTERA se benefició de ciertos apoyos (el CFE y los gobiernos provinciales) para reivindicar una negociación colectiva, pero, desde que surgieron las

contradicciones internas mencionadas, nadie quiso mantener dicho espacio de discusión salarial. Falto de reconocimiento sindical para negociar salarios y en ausencia de una ley de negociaciones colectivas que hagan posible un escenario de este tipo, la CTERA va a reivindicar permanentemente algún tipo espacio de negociación estable, sin jamás poder consolidar ninguno<sup>v</sup>.

## **2. NACIONALIZACIÓN VERSUS PROVINCIALIZACIÓN**

En una lógica conflictiva de la definición de una disputa política (Rochefort, D. & R. Cobb, 1994), una perspectiva análisis resulta del proceso de « expanding-narrowing » (Baumgartner, F., 1989; Mather, L. & B. Yngvesson, 1981)<sup>vi</sup>. Los autores analizan las maniobras realizadas por los actores que intentan ampliar el espectro de la disputa (« expanders ») y de los que buscan reducirla (« contractors »).

« Disputants, supporters, third parties and relevant publics seek to rephrase and thus transform a dispute by imposing established categories for classifying events and relationships (narrowing), or by developing a framework which challenges established categories (élargissement) » (Mather, L. & B. Yngvesson, 1981: 775).

L. Mather & B. Yngvesson (1981 : 792-796) describen el proceso de « narrowing » como un intento de reducción de la disputa a su dimensión técnica, legal o de expertos. Al tiempo que el proceso de « expand » intenta ampliar el dominio de la disputa a través de una categorización no oficial o por su relación con otros colectivos sociales. La retracción de la cuestión es normalmente una práctica de los actores oficiales, mientras que su ampliación es una práctica de los contestatarios. El análisis revela las transformaciones de los actores que discuten y del auditorio que juzga (Mather, L. & B. Yngvesson, 1981: 818).

F. Baumgartner (1989: 131-132) distingue los « expanders » de los « contractors »<sup>vii</sup>. Los primeros intentan definir el tema: a) de manera política, ideológica o alrededor de valores, b) buscando aliados que permanecían neutrales, y c) demostrando su fragilidad para sostener el costo de la protesta. Los segundos intentan definir el tema de manera técnica: a) a través de la negación de toda juicio de valor o de conflictos ideológicos, b) a través de la negación de toda relación con otros conflictos o grupos en conflicto y c) a través del rechazo de la estimación del costo que denuncian los protestatarios. Según F. Baumgartner (1989: 150), la manifestación de un conflicto se vincula más a la ampliación de la cuestión que a la definición de su dimensión (scope). No obstante, la definición de los términos del debate es la manera más eficaz de

ampliar o reducir la disputa. Por ejemplo, los « contractors » tienen ventaja sobre los « expanders » si logran reducir la cuestión de manera técnica<sup>viii</sup>.

En el ámbito docente, dos perspectivas se oponen. Cada una define el campo de batalla y las posibilidades de vencer de uno u otro actor. La tesis de CTERA se focaliza sobre la dimensión nacional de la disputa, entre el sindicato y el gobierno nacional. La tesis del gobierno apunta a su provincialización, allí son los sindicatos de base y sus gobiernos provinciales los que deben emprender la disputa. La nacionalización es la base de la concepción de la lucha sindical de la nueva conducción de la CTERA. Se trataba de una nueva manera de concebir las relaciones de trabajo. Era la ruptura definitiva de una relación entre la conducción del sistema educativo y los profesionales que lo componen<sup>ix</sup>. Apuntaba a una relación de trabajo entre un patrón (nacional o provincial) y los trabajadores docentes. Evidenciaba un componente ideológico de larga data, que contaba con una gran adhesión de la base sindical-docente y que buscaba ser instalado como dispositivo<sup>x</sup>. Este intento tenía también razones internas. La CTERA perdía gran parte de su razón de ser sin una escena nacional de debate. La Confederación era una organización de tercer grado, sin reconocimiento legal para negociar, tanto con los gobiernos provinciales (atribuida a los sindicatos de base provinciales) como con el MEN (atribuida a los sindicatos nacionales, principalmente de escuela secundaria). En ese sentido, su rol sólo era político, de coordinar los ejes nacionales de la lucha sindical y de discutir los ejes de la política educativa nacional. Sin embargo, la nueva conducción de la CTERA pretendía ampliar dichas funciones, consolidándose como una organización en un escenario nacional de conflicto<sup>xi</sup>.

El objetivo de la CTERA tenía razones organizativas, aunque no eran las únicas. Se inscribían en una red de objetivos sindicales que pretendían modificar la estructura de las relaciones laborales docentes de todo el siglo<sup>xii</sup>. El problema radicaba en que, para realizar dichos cambios, había que instalar un escenario nacional de discusión educativa. Para ello había que convencer a todos los actores del sistema educativo. En ese sentido, la CTERA logró convencer a buena parte de los actores del sistema y a ubicar la cuestión a escala nacional. El problema se planteará más tarde, al momento de la instalación de dispositivos que establezcan dicha nacionalización.

El eje central de la retórica del gobierno reenviaba las reivindicaciones a las provincias. En sentido estricto, el Ministerio era solamente el patrón de una parte de las escuelas secundarias. Por ello no reconocía reclamos sindicales ni de financiamiento suplementario a dicha escala. En ese marco, los gobiernos provinciales formalmente no podían pedir más recursos que los que reciben por Coparticipación Federal.

En principio, el MEN pensaba restringir las reivindicaciones sindicales a su dominio institucional<sup>xiii</sup>. Anclado a los dispositivos legales existentes, el gobierno defendía la estructura federal del sistema educativo (jurídica y constitucionalmente), de donde surgen las

responsabilidades compartidas entre la Nación y las provincias. Por ello, los dispositivos de negociación debían preservarse al interior de cada sistema.

Provincializar la disputa permitía al gobierno limitar la dimensión de las reivindicaciones sindicales<sup>xiv</sup>. La construcción de la escena nacional implicaba un gran número de actores del sistema educativo (CTERA, CFE y gobiernos provinciales) que consideraban al gobierno nacional como responsable de la crisis salarial. Para desarticular estos vínculos era necesario no reconocer dicho escenario. Reenviar las reivindicaciones a las provincias redistribuía las alianzas y hacía enfrentar aliados potenciales.

Sin embargo, frente a la nacionalización que logra instalar la CTERA, el gobierno nacional desarrolla una doble estrategia: el MEN rechaza el escenario nacional a la vez que el Ministerio de Trabajo lo acepta<sup>xv</sup>. Bajo la idea de administrar el conflicto, decide reconocer un escenario nacional para la CTERA y sus aliados. En ese sentido, había que encontrar un árbitro entre ambas posiciones. La gestión del Ministerio de Trabajo se estructuraba sobre dos ejes: la promoción de la negociación colectiva y la imparcialidad en la relación gobierno-sindicatos.

Luego, hubieron numerosos obstáculos para la realización de la negociación colectiva en el ámbito educativo, por ello tendió a disolverse el escenario nacional. El Ministerio de Trabajo dio muestras de buena voluntad para centralizar la discusión, al mismo tiempo que las provincias apoyaban el reclamo de CTERA. Pero los dispositivos jurisdiccionales (autonomía de las provincias) impedían una negociación real. Por ello el conflicto fue fragmentándose. Acompañando el proceso, el Ministerio de Trabajo va a retirarse progresivamente de dicho escenario<sup>xvi</sup>.

La definición del ámbito de la disputa se jugaba también por el enfrentamiento de retóricas. Por una parte, se buscaba ampliar la cuestión, implicando el mayor número posible de actores del sistema educativo (nacionalización) y, por otra, se buscaba restringir el ámbito de la disputa, limitando el conflicto o, cuanto menos, redistribuyéndolo (provincialización). Así, un problema administrado por los sistemas nacional y provinciales, a fin de 1987 involucraba a todos los actores del sistema educativo en la misma escena nacional: la CTERA, el MEN, el Ministerio de Trabajo, los Ministros de Educación de las provincias peronistas (a través del CINCECyT y el CFE), el Parlamento y, también, la mayor parte de los gobiernos provinciales.

Se pueden distinguir dos momentos de expansión y reducción de la escena nacional: a) una nacionalización intensa, b) una fragmentación del conflicto, luego del paro largo. En un primer momento (entre fin de 1987 y marzo-abril 1988), el conflicto ya estaba nacionalizado. Bajo la presión sindical, el MEN cambió radicalmente su estrategia. Allí intentó provincializarlo. Luego del fracaso de las reuniones con la CTERA, la gestión Sábato-

A. Stubrin rechazó toda negociación que no sea con los sindicatos secundarios nacionales<sup>xvii</sup>. Bajo amenaza de huelga, la CTERA reclamaba formalmente la aplicación de un Nomenclador básico único para la realización de negociaciones colectivas. Dos sectores recibieron favorablemente la demanda de CTERA : por un lado, el Ministerio de Trabajo, que recibió la demanda del CFE y de la CTERA, constituyendo una negociación para una unificación salarial (allí estaban la CTERA, como única organización sindical, el CINCECyT, el CFE y el MEN).

Por otro lado, el Presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados <sup>18xviii</sup>. Buscando un acuerdo con CTERA, el gobierno nacional consideraba algunas cuestiones que iban más allá de una mejora salarial, por ejemplo una Ley educativa. No obstante, durante la larga huelga nacional, se reforzaron los antagonismos. La controversia entre el MEN y el CINCECyT fue un ejemplo de la nueva escena educativa <sup>xix</sup>.

En un segundo momento, se organizó el paro largo (abril-mayo 1988). Allí se consolidó la estrategia bipolar del gobierno. La mayor parte del gobierno se alineó detrás de la estrategia del MEN<sup>xx</sup>. Se profundizó el criterio de provincializar la disputa docente. Solamente el Ministerio de Trabajo mostraba buena voluntad negociadora para acercar intereses divergentes. Consideraba que la única salida del problema era su solución como tal.

Frente a la retórica de provincialización del gobierno, la CTERA realizó una defensa heroica de la huelga. En la lucha sindical contra la fragmentación provincial, la moral tendió a mezclarse con los intereses de los sectores<sup>xxi</sup>. Se radicalizó una retórica inflamada e inflexible de la CTERA, criticando, en tanto representante de los trabajadores, toda la política gubernamental. La politización y generalización del asunto marcaron la retórica sindical<sup>xxii</sup>.

Uno de los factores claves del conflicto fue la reacción de los gobernadores. Frente al conflicto provincial, comenzaron a realizar ofertas salariales. Así, el principal aliado de CTERA dentro del sistema educativo comenzó a diluirse. Los gobernadores que pertenecían a la Unión Cívica Radical (UCR, Capital y Córdoba) defendían su autonomía. Incluso la oposición política (PJ, Buenos Aires y Mendoza) cambió su estrategia. El conflicto de Mendoza fue un caso ejemplar. El gobernador J.O. Bordón, que había tenido un importante rol en el desarrollo de la educación provincial, ofreció un aumento salarial en la provincia. Esta medida suscitó fuerte debate al interior de la CTERA<sup>xxiii</sup>. La provincialización del conflicto era cada vez más problemática para la CTERA, al mismo tiempo que la homogeneización nacional se quebraba.

Finalmente, el juego « expanding et narrowing », revela que no todos los actores quieren lo mismo, ni se orientan al mismo tipo de cuestión. Algunos deseaban un simple acuerdo salarial, mientras que otros querían una modificación de los dispositivos para crear nuevas reglas de justicia. Las propuestas de modificación no se orientaron a transformar los dispositivos

existentes. El gobierno ofreció más bien acuerdos salariales coyunturales, pero no deseaba en ningún caso modificar la estructura de negociación laboral entre el Gobierno y los docentes, ni sobre la estructura federal del sistema educativo.

## **2. Conclusión**

Durante el período 1987-1989, el conflicto docente cobró aristas diversas.

Puede decirse que los contendientes no estaban de acuerdo ni sobre lo que estaban discutiendo, ni sobre en qué ámbito se debía discutir. Así, se desarrolló un diálogo de sordos fundamentalmente entre el MEN y la CTERA. Durante todo el conflicto, ambos enarbolaron consignas y propuestas mutuamente incompatibles.

Entre ambos extremos, hubieron "aliados-puente": algunos gobernadores peronistas, del lado de los sindicatos, y el Ministerio de Trabajo, del lado del gobierno. Ellos, en ciertas ocasiones aceptaron algunos de los reclamos de los antagonistas. Pero, por lo general, sus intervenciones se fundaron en razones de corto plazo: tanto para acicatear el conflicto, de parte de los sindicatos, como para moderarlo, de parte del gobierno. Es de destacar que estos participantes fueron los factores desencadenantes del conflicto, tanto en su momento de auge como en su momento de declive. Los gobernadores peronistas, mientras acompañaron la protesta sindical, la nacionalizaron. Cuando la abandonaron a su suerte, la misma se provincializó indefectiblemente (a pesar del apoyo del CINCECyT y de parte del CFE). A su vez, mientras el Ministerio de Trabajo reconoció la definición y el ámbito de reclamo que pedía la CTERA, logró así mediar y moderar el conflicto. Una vez que la protesta dejó de tener aliados suficientes, su función de mediador se fue disolviendo hasta desaparecer del ámbito educativo.

La discusión sobre un problema público siempre es conflictiva. Algunas perspectivas hacen hincapié sobre las obligaciones normativas que imponen la construcción de ciertas narrativas que lo definen. Desde allí, existe una gramática que no se puede sustituir fácilmente. Esto sucede muy a menudo con problemas públicos que carecen de una formulación precisa o de problemas sociales que todavía no han sido enteramente vuelto públicos. El conflicto sindical-docente, por el contrario, se constituye en una arena bien establecida institucionalmente, donde preexisten actores con suficiente capacidad de iniciativa política.

En ese marco quisimos reforzar el carácter *agonístico* del análisis sobre dos dimensiones específicas de la formulación del problema sindical-docente. Allí, los contendientes se enfrentaban conscientemente sobre la definición del problema y sobre el ámbito en donde debía discutirse. Para los sindicatos, la creación de una paritaria a nivel nacional significaba institucionalizar un escenario del cual carecía el mundo educativo. Para el gobierno nacional, evitar una negociación nacional formal y favorecer a la provincialización de los conflictos

sindicales y presupuestarios resultaba un imperativo de autonomía política en tiempos de crisis. Como ya dijimos, el diálogo de sordos no era tal, más bien explicaba el nudo del desacuerdo. A menudo el desacuerdo no se resuelve a través de un acuerdo que traduzca las diferencias irreductibles de sentido. Esto no significa que el conflicto se resuelva siempre mediante la imposición de una simple relación de fuerzas. En la mayoría de los casos, se trata de una compleja composición de competencias distribuidas entre los actores, mediante las cuales se hace manifiesta la competencia de los antagonistas para sostener, en la práctica, una u otra formulación del problema.

#### **4. BIBLIOGRAFÍA**

- Baumgartner, Frank. (1989). Conflict and rhetoric in french policy making. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cobb, Roger & Elder Charles. (1972). Participation in American politics. The dynamic of agenda building. Baltimore: John Hopkins University.
- Edelman, Murray. (1964). The symbolic uses of politics. Urbana: Illinois Press.
- Latour, Bruno (2001) Pasteur. La guerre des microbes, París: La Découverte.
- Latour, Bruno (1991) Nunca fuimos modernos, México : Siglo XXI.
- Manin, Bernard. (1995). Principes du gouvernement représentatif. Paris: Calmann-Lévy.
- Mather, Lynn & Barbara Yngvesson. (1981). "Language, audience, and the transformation of disputes". Law and Society Review, vol. 15, pp. 775-821.
- Ricoeur, Paul. (1995). Le Juste (Coll. Philosophie). Paris : Editions Esprit.
- Riker, William. (1986). The art of political manipulation. New Heaven: Yale University Press.
- (1996). The strategy of rhetoric: Campaigning for the American Constitution .New Heaven and London: Yale University Press.
- Rocheftort, D & R Cobb. (1994). The politics of problem definition. Kansas: United Press of Kansas.
- Schattschneider, E. (1988). The semisovereign People. A realist's view of democracy in America. -New York: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.

## Notas

<sup>1</sup> GABRIEL NARDACCHIONE es investigador del CONICET y Doctor en Sociología en la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS, París). Es Master en Sociología (EHESS) y en Administración Pública (UBA), además de Licenciado en Sociología y Ciencia Política (UBA). Fue investigador-docente en la UNGS-IDH. Fue docente de Sociología en la Universidad Paris X (Nanterre) y de Filosofía en la Carrera de Ciencia Política (UBA). Es autor de artículos relacionados con las ciencias sociales. Publicó *Contester en infériorité. Le conflit des quartiers en Argentine dès Menem à nos jours (1990-2002)*, (Editions L'Harmattan, 2006). También, en colaboración con E.Rinesi y G.Vommaro, *Los lentes de Victor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente (Prometeo-UNGS, 2007)* y, en colaboración con F.Naishtat, F.Schuster y S.Pereyra, *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea (Prometeo, 2005)*.

GABRIEL NARDACCHIONE est chercheur du CONICET et Docteur en Sociologie dans l'Ecole des Hautes Etudes dans Sciences Sociales (EHESS, Paris). C'est Master en Sociologie (EHESS) et en Administration Publique (UBA), en plus d'avoir deux Maitrises en Sociologie et en Science Politique (UBA). Il a été enseignant-chercheur à l'UNGS-IDH. Il a été enseignant en Sociologie dans l'Université Paris X (Nanterre) et en Philosophie à la Faculté de Science Politique (UBA). Il est auteur d'articles relatifs aux sciences sociales. Il a publié *Contester en infériorité. Le conflit des quartiers en Argentine dès Menem à nos jours (1990-2002)*, (Editions L'Harmattan, 2006). Aussi, en collaboration avec E.Rinesi et G.Vommaro, *Los lentes de Victor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente (Prometeo-UNGS, 2007)* et, en collaboration avec F.Naishtat, F.Schuster y S.Pereyra, *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea (Prometeo, 2005)*.

<sup>ii</sup> M. Edelman (1964) vincula los procesos políticos a los usos del lenguaje político, Según el autor, la forma lingüística de presentar la cuestión categoriza actores y objetos que se vinculan a ella. Es la clave que permite comprender la relación entre los actores y su auditorio. Los actores disputan discursivamente sobre la manera de definir el status mismo del conflicto.

<sup>iii</sup> El Secretario General de la CTERA afirmaba: « Hay que solucionar un tema coyuntural (salario) pero luego hay que crear normas generales que regulen todo el país, porque si no esto es el 'sálvese quien pueda' » ( *Página 12* , « Concluiría el ciclo lectivo », 04-11-1987).

<sup>iv</sup> El ministro resume las contradicciones de la propuesta de la CTERA : « Lo que se podía plantear era un salario mínimo pero no un salario unificado. Este fue un problema legal que no se pudo resolver nunca. El problema era también que algunas provincias (Tierra del Fuego, Córdoba, Neuquén) estaban muy por arriba. La unificación era técnicamente imposible, aunque era una obsesión de M. Sánchez » (I. Tonelli, entrevista, 2001).

<sup>v</sup> El Sub-secretario de trabajo detalla las reivindicaciones de la CTERA : « El Nomenclador nunca lo planteaban en las reuniones que tuvimos. Lo que sí aparecía era la voluntad fuerte de una paritaria nacional unificada. En ese momento lograron que vengan 17/18 ministros de educación de provincias con sus ministros de economía, algo impensable después de la descentralización » (T. Sozio, entrevista, 2002).

<sup>vi</sup> Aunque F. Baumgartner (1989) examina los conflictos ligados al establecimiento de ciertas políticas públicas y L. Mather & B. Yngvesson (1981) analizan conflictos judiciales, ambos dan cuenta del problema de la "ampliación-reducción" de la cuestión en disputa.

<sup>vii</sup> F. Baumgartner (1989: 60) articula dos variables: la dimensión (« scope ») y la complejidad del tema. La primera es definida por muchos actores y en relación al presupuesto, mientras que la segunda es definida por la terminología (más o menos técnica) de la cuestión. El autor considera que la dimensión del problema tiene importancia sobre la participación de ciertos actores en la disputa, mientras que los términos según los cuales es definido el problema es determinante sobre la cantidad de participantes en ella (1989 : 72).

viii « Conflict leads to expansion; expansion leads to changes in the terms of the debate; and changes in the terms of the debate make possible changes in the nature of participation in an issue » (Baumgartner, F., 1989: 159).

ix El Secretario de Educación explica los motivos por los cuales la CTERA necesitaba un escenario nacional de discusión política: « La negociación colectiva nacional es un invento de M. Sánchez y la CTERA. Es para tener un centro unificado de negociación, para organizar el sindicato bajo el modelo de los sindicatos obreros que discuten las condiciones laborales con una patronal única (marco del convenio, mínimos salariales) y después quedan los detalles para los gremios de base » (A. Stubrin, entrevista, 2002).

x El responsable del Consejo Interprovincial por la Cultura, la Educación, la Ciencia y la Tecnología (CINCECYT) manifiesta otro punto de vista sobre el objetivo estratégico de la CTERA: « Para la CTERA la paritaria era razonable. M. Garcetti viene de asumir una Confederación de gremios provinciales (CTERA) y para tomar protagonismo político debe hacer algo para encontrar un eje nacional que le dé existencia como organización. Fue el momento más fuerte de CTERA. A pesar de su fractura no había una puja entre los gremios provinciales y la CTERA nacional » (N. Lamarra, entrevista, 2001).

xi Un periodista del ámbito educativo resume el argumento: « El drama de CTERA era ser una Confederación, entonces si no lograba instalar que se debía negociar los salarios a escala nacional, la CTERA no tenía razón de ser » (R. Levenberg, entrevista, 2001). El Secretario de Educación retoma la misma idea: « El modelo de Mary (con apoyo del Ministerio de Trabajo) era simplemente una 'unificación de la discusión'. Ella necesitaba una centralización nacional y un interlocutor estatal que le garantizara un espacio de poder de discusión institucional para poder legitimar su organización sindical » (A. Stubrin, entrevista, 2002).

xii Indirectamente, el Secretario de Educación justifica el objetivo de la CTERA : « Los aumentos de sueldos no se daban por negociaciones colectivas, eran tratativas como empleados públicos. La CTERA era una Confederación que no intervenía en las negociaciones salariales de las provincias. Sólo discutía sobre los grandes lineamientos de las políticas » (A. Stubrin, entrevista, 2002).

xiii El Secretario de Prensa del MEN evoca la ambigüedad de la situación: « La oposición a la paritaria nacional fue un "emperramiento" del Ministerio. Por un lado por razones jurídicas (pertenencia a las provincias) y por otro políticas (porque los gobernadores eran peronistas).

Desde el punto de vista legal tenía razón, pero desde lo político el gobierno no logra controlar el conflicto » (R. Nudelman, entrevista, 2003).

xiv Otro periodista del ámbito educativo detalla la estrategia del MEN : « La estrategia permanente del Gobierno con los gremios docentes era no permitir la consolidación del sindicato único. Entonces siempre por distintas vías se intentaba dividir el frente gremial para poder negociar con muchos y arreglar con alguno » (H. Finoli, entrevista, 2002). El Secretario de Educación confirma este punto de vista: « El escenario de negociación con la UDA-Asociación de Maestros de la Enseñanza Técnica (AMET) en el ámbito nacional fue razonable. Luego de la gran huelga se tuvo un 1988 y 1989 razonables. Ellos tenían muchos problemas internos pero consiguieron muchas cosas » (A. Stubrin, entrevista, 2002). La responsable de la CTERA expresa su punto de vista: « La provincialización del conflicto era una tentación de los que se llaman "progresistas" en el radicalismo (MEN) pero no era una política global hasta después del paro largo, donde sí empezaron a negociar con UDA y AMET » (M. Sánchez, entrevista, 2001).

xv El ministro de Trabajo describe la tarea del Ministerio como la aceptación de un dato de la realidad: « El conflicto lo nacionalizó el gremio, más allá de la voluntad de algún sector de Trabajo. El gremio consiguió la cantidad de adhesiones suficientes en todo el país (las jurisdicciones peronistas) y entonces no se podía ocultar ya que era un conflicto que ocurría en todo el país (...) El conflicto se lo tomó como venía. No se intentaba modificar su curso, la política era tratar de encauzarlo. Se buscaba que la negociación sea una sola » (I. Tonelli, entrevista, 2001).

xvi A pesar de haber colaborado sobre el tratamiento del conflicto, el ministro de Trabajo declara: « La CTERA por cuestiones de política sindical se pusieron como meta que el conflicto era nacional. Pero el conflicto no era nacional » (I. Tonelli, entrevista, 2001).

xvii El Sub-secretario de Educación (H. Gutiérrez) precisa el cambio de estrategia: « Con la Ley de Coparticipación Federal, las provincias obtienen los recursos nacionales por esa vía para atender sus responsabilidades salariales (...) M. Garcetti debe manifestar su preocupación a las provincias que finalizaron el año pasado con conflicto (...) en el orden nacional no se establecerán contactos con los sindicalistas » (Página 12, « Como las clases, en marzo los maestros vuelven a la carga », 04-02-1988).

xviii J. Dumón (Presidente de la Comisión de Diputados) expresa la buena voluntad del partido oficial frente a los reclamos de la CTERA: « Se está construyendo una legislación (Ejecutivo y Legislativo aunque escuchando a todos los sectores) que contemple la situación de la docencia en todo el país, tanto oficial como privada (...) Así como se unifica los niveles salariales y los contenidos curriculares, también se deben adoptar principios comunes para la elaboración de un nuevo Estatuto (régimen de ingreso, licencia, estabilidad, etc) » (Clarín, « Inclusión del sector privado en el estatuto », 29-02-1988)

xix Según el MEN, « la CTERA está equivocando el camino porque está reclamando plata a la Nación y apoyo político a las provincias, cuando debe reclamarle los aumentos a los gobernadores que son quienes pagan los sueldos (...) Las provincias deben hacer frente a cualquier aumento porque el Tesoro Nacional no puede ofrecer nada » (Clarín, « Polémica por el sueldo de los docentes », 02-03-1988). El CINCECyT responde: « Lamenta que antes que comience la paritaria en el Ministerio de Trabajo, el Gobierno dé versiones que dejan de lado el funcionamiento de la comisión » (Clarín, « Polémica por el sueldo de los docentes », 02-03-1988).

xx El MEN declara: « La Nación intentará negociar por su cuenta (ratificando la oferta de \$550 para los nacionales) ya que el mecanismo de paritaria no funcionó para resolver el conflicto (...) Por la nueva Ley de Coparticipación, las provincias recibieron un aumento de casi 9%. Es fácil decir que pague la Nación, pero hay algunas provincias donde la educación no es su prioridad » (Página 12, « Provincializar el paro docente es la consigna », 31-03-1988). El Ministerio de Economía y los representantes parlamentarios oficiales se unifican detrás de la estrategia del MEN, contra un acuerdo nacional con la CTERA. J. Dumón desapruueba la politización del conflicto (alianza con la Confederación General de Trabajadores, CGT) y reenvía la disputa a las provincias: « El camino de la solución son las ofertas de \$700 en Capital, \$630 en Mendoza y \$560 en Buenos Aires (...) En este conflicto falta la voz del alumnado y de los padres » (Página 12, « Dumón acusó al peronismo », 31-03-1988).

xxi Una solicitada de la CTERA, a propósito del conflicto en la Capital Federal, resulta ejemplar: « La docencia de todo el país sabe que ustedes no aceptarán el soborno (...) Se pretende poner precio a la dignidad de los trabajadores docentes para quebrar la unidad (...)

La solidaridad y la dignidad son valores que no se compran y venden (...) Existe la decisión monolítica de lograr la dignificación salarial (...) Ni los docentes de Capital ni de ningún otro punto del país aceptarán sobornos ni chantajes » (Clarín, « La docencia de todo el país sabe que ustedes no aceptarán el soborno », 03-04-1988).

xxii M. Garcetti (Secretario de la CTERA) declara en una manifestación en el estadio de Atlanta: « Es el tiempo de la solidaridad, hay que mantener la lucha, con más razón ahora que logramos el apoyo de todos los trabajadores a través de la CGT que ha convocado a paro general para el próximo jueves contra toda la política económica (...) No hay que confundirse con supuestos diálogos pues son maniobras de negociaciones que no existen (...)

Advertimos a este gobierno y al que pueda asumir en 1989 que no se equivoquen, que no podrán ejercerlo sin aplicar un criterio de justicia social (...) El rol de educador no solo es alfabetizar sino cambiar la educación hacia un criterio nacional y popular » (Clarín, « Marcos Garcetti : 'Continuará la huelga' », 08-04-1988). Luego, en un documento dirigido a R. Alfonsín, la CTERA se pone por encima de las disputas políticas: « Coincidimos con la expresión de R. Alfonsín acerca de una sensación de pesimismo que se instaló en los argentinos (...) Esto es producto de una crisis económica objetiva pero también de la perversidad, malignidad, ineficiencia, negligencia y claudicación del Gobierno (...) Los docentes quieren ser partícipes de la epopeya a la que usted hace referencia y están dispuestos a enfrentar la pobreza común, pero no si continúan existiendo hijos y entenados en la distribución de la riqueza » (Clarín, « Marcos Garcetti : 'Continuará la huelga' », 08-04-1988).

---

xxiii M. Garcetti dirige sus reproches contra los dirigentes nacionales y provinciales que « no ven la epopeya que están realizando, como la del Gral. San Martín, que es lo opuesto a la patria de los miserables y los entregadores » (Página 12 , « La CTERA convocará a su Congreso », 16-04-1988). La respuesta de J.O. Bordón no se deja esperar: « La huelga docente ha conmovido nuestra conciencia sobre el estado socioeconómico y cultural de la Argentina», pero confirma la reducción de los salarios por los días de paro « porque así lo establece la doctrina y la jurisprudencia » (Página 12 , « La CTERA convocará a su Congreso », 16-04-1988).