

# Dentro y fuera del sistema educativo. La disputa gobierno-sindicatos (1993-1999)

 Gabriel Nardacchione

## Resumen

Desde el auge de la sindicalización docente, la disputa educativa tiende a repetir un par antagonico: *gobiernos vs sindicatos docentes*. Existe además una red de actores que “*oscilan*” a uno y otro lado de la contienda. Allí, se encuentran los gobiernos provinciales, el Consejo Federal, la comunidad académica y la comunidad educativa. Esta última a menudo opera como factor de legitimación en última instancia, dilucidando el antagonismo.

### Palabras claves

*sindicatos docentes  
sistema educativo  
comunidad educativa  
pruebas*

Se analizará el período 1993-1999, desde la Reforma Educativa menemista hasta el auge de la crítica docente. Allí veremos cómo las estrategias de los actores tienden a organizarse “*por dentro*” y “*por fuera*” del sistema educativo. “*Por dentro*” se desarrollan pruebas de *orden sistémico*, apuntando a cuestiones técnico-pedagógicas. Una alianza sistémica se estructura casi exclusivamente con sus actores internos y a través de argumentos técnico-expertos. En nuestro caso, el gobierno sostuvo una alianza con la mayoría de los actores del sistema: las provincias, el sector privado-confesional y la comunidad académica. “*Por fuera*” se desarrollan pruebas de *orden político*, apuntando a cuestiones de índole ciudadana o económico-sociales. Una alianza política se estructura con actores que se encuentran más allá del sistema educativo, sus argumentos tienden a ser ético-ciudadanos o de justicia social. En nuestro caso, la CTERA se constituyó como “punto de articulación” de toda la oposición social y política al gobierno de Carlos Menem.

## Abstract

From the summit of the educational unionization, the educational dispute tends to repeat an antagonistic couple: governments vs educational unions. There exists in addition a network of actors that “they range” to one and another side of the contest. There, there are the provincial governments, the *Consejo Federal*, the academic community and the educational community. The latter often operates as factor of legitimization in last instance, defining the antagonism.

### Key words

*Educational unions  
educational system  
educational community  
tests*

It will be analyzed the period 1993-1999, from the Educational Reform *menemista* up to the summit of the union critique. There we will see how the strategies of the actors

tend to be organized “within” and “externally” of the educational system. “Within” there develop tests of systemic order, pointing at technical and pedagogic questions. Constructing a systemic alliance, almost exclusively with his internal actors and with technical and experts arguments. In our case, the government supported an alliance with the majority of the actors of the system: the provinces, the private sector and the academic community. “Externally” there develop tests of political order, pointing at questions of civil nature or economic and social issues. Constructing political alliances with actors beyond the educational system, his arguments tend to be ethical and civil or of social justice. In our case, the CTERA was constituted as “point of joint” of the whole social and political opposition to the government of Carlos Menem.

Desde el crecimiento de la sindicalización de los docentes y de su transformación en “trabajadores de la educación” (entre los años 1960 y mediados de los años 1980), la disputa educativa tiende a repetir un par antagónico: *gobiernos vs sindicatos docentes*. Existe además una red de *actores que “oscilan”* a uno y otro lado de la contienda. Entre ellos se encuentran los gobiernos provinciales con sus Ministerios de Educación, desde su creación (1972) el Consejo Federal de Educación (CFE), la comunidad académica y la comunidad educativa.

El artículo analizará el período 1993-1999, es decir, desde el comienzo de la Reforma Educativa menemista hasta el auge y cierre de la crítica docente a dicho modelo de reforma. Nuestra hipótesis es que las estrategias de alianzas y argumentativas de los actores tienden a organizarse en dos polos: “*por dentro*” y “*por fuera*” del sistema educativo. Por un lado, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación de la Nación (MEN), pretendía articular las voluntades de los gobiernos de las provincias, y sus Ministerios de Educación, en el seno del CFE. Grupos significativos de la comunidad académica, del sector privado-confesional y de la comunidad educativa, en su momento, también aprobaron los ejes de la Reforma Educativa. Por otro lado, la conducción de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) no conseguía convencer ni a los sindicatos provinciales ni a la comunidad educativa de oponerse a la Reforma Educativa. Sin embargo, hacia el final del período logró reagrupar las voluntades de los sindicatos provinciales y coadyuvó a la rearticulación de la oposición política (el Frente por un País Solidario, FREPASO, y la Unión Cívica Radical, UCR) y la oposición social (la Central de Trabajadores Argentinos, CTA, y el Movimiento de Trabajadores Argentinos, MTA). Por último, parte de la comunidad educativa y de la ciudadanía (artistas, intelectuales) comenzaron a sostener la protesta.

Estudiaremos la relación entre los actores del ámbito educativo a partir de la noción de *prueba* (Boltanski y Thévenot, 2000). Bajo los principios de la sociología pragmática, la prueba es la manera por la que los actores se adaptan a una situación. Más allá de sus intenciones estratégicas, los actores siempre están ajustándose (mejor o peor) a ciertos imperativos, de distinto tipo, que exige cada situación. Así, los actores pueden mostrarse críticos (*prueba litigiosa*) para denunciar una situación injusta, si son capaces de probar la distancia entre el hecho aberrante o el dispositivo inexacto y una referencia normativa, propia de la situación, que no se está cumpliendo. A la inversa, pueden defender la legitimidad de algún dispositivo legal o rutina de prácticas (*prueba modelo*), sólo si son capaces de vincular dichos dispositivos o prácticas al mencionado marco normativo que atañe a la situación.

Por último, hay dos tipos de prueba a través de la cual se puede transformar un estado de cosas: la *prueba de fuerza* y la *prueba legítima* (Boltanski y Chiapello, 1999). La primera

se la dirigen mutuamente, y de manera directa, entre cada uno de los contendientes. Esta prueba tiende a reducir al antagonista, tanto por vía de la rendición incondicional como por alguna variante de sumisión negociada. La segunda, por el contrario, se dirige a un ámbito público donde yace un espectro plural de criterios normativos de justicia compartidos. Este paso por lo público obliga a los contendientes a argumentar de manera consistente, tanto en referencia a la justicia de los principios invocados como a la exactitud de la situación denunciada.

El análisis empírico del artículo supone, en primer término, la elaboración de una cronología del conflicto construida a partir de los datos relevados de los tres principales diarios de tirada nacional (Clarín, La Nación y Página 12). En segundo término, el análisis de las estrategias de acción del gobierno nacional y del principal sindicato docente nacional, para lo cual se realizaron entrevistas en profundidad a sus principales responsables, en dicho ámbito nacional (ver "Lista de entrevistados"), y una recopilación de información contenida en sus documentos institucionales. Por último, se hizo uso de fuentes bibliográficas con el fin de sistematizar las acciones tanto del gobierno y su reforma educativa, como de la acción política y de resistencia sindical durante el período.

El artículo se estructura en dos partes. En la primera, vamos a examinar las pruebas iniciadas por el gobierno nacional, orientadas a sostener su proyecto de Reforma Educativa. Haremos hincapié en la estrategia de alianzas y en la forma de justificar dicha reforma. En la segunda parte, mostraremos la prueba que debió enfrentar CTERA para oponerse a dicha reforma. Esto implicó la construcción pieza por pieza de organizaciones sindicales de oposición, además de contribuir a la gestación de una retórica que desembocó en la gestación de una oposición política al gobierno nacional.

## La reforma "dentro" del sistema educativo

La Reforma Educativa a menudo ha sido caracterizada como un proceso guiado por cuestiones de contenidos y de financiamiento (Nosiglia y Trippano, 2000). Esto significa que el núcleo duro de la reforma (post descentralización de los servicios) se orientó al cambio de sus contenidos curriculares, a actualizar la formación docente, entre otras políticas que necesitaron para ello de financiamiento interno y externo. En este sentido, el MEN realizó una evaluación sistémica de los actores que debían acompañar la reforma. En el ámbito educativo, distinguimos tres actores: el gobierno nacional, los gobiernos de las provincias y los docentes. A menudo el MEN tiene la estrategia de relacionarse con todos los actores del sistema, aunque en algunos casos esto no ocurre con los sindicatos docentes. Cuando en el plano nacional se expresa un conflicto Ministerio-sindicato, el triángulo que constituye el sistema en su totalidad se encuentra en desequilibrio. Allí comienza a gestarse una resistencia en principio a las políticas dirigidas al sector docente (laborales incluidas), que luego se extiende al conjunto de las políticas educativas. Durante la reforma educativa, eludiendo la participación sindical-docente sobre las políticas de transformación sistémica, se tendió a instaurar una relación técnico-política privilegiada entre la Nación y las Provincias, donde el CFE se volvió un ámbito de consenso crucial.

Dos puntos de vista opuestos explican el funcionamiento de esta alianza. Tomar en cuenta a ambos nos permite analizar diversos aspectos del desarrollo de la reforma educativa. El primero pone el énfasis en la asimetría (Tiramonti, 2001). Bajo esta perspectiva, las provincias eran empujadas por fuerzas contradictorias. Por un lado, debían asegurar el funcionamiento de sus servicios educativos y, por el otro, debían responder a las exigencias de la Reforma Educativa. El MEN concentraba todos los recursos, tanto

1. Como responsable de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, Osvaldo Devries (entrevista, 2001) subrayaba la diferencia de competencias entre los funcionarios nacionales y los de las provincias, al tiempo que la subsecretaria de Educación de la provincia de Buenos Aires (M.C. Feijóo, entrevista, 2001) declaraba que las provincias debían responder a los problemas diarios del servicio educativo, mientras que el MEN tenía tiempo para reflexionar y programar reformas a largo plazo.

2. Sobre la aplicación de los Contenidos Básicos Comunes, el MEN elaboró un "panel de control" para evaluar la tarea de las provincias. No obstante, sus equipos técnicos (D.Pinkazs, entrevista, 2001) reconocían que la información sobre el resultado de las políticas dependía de que dejasen ver los equipos técnicos de las provincias. (continúa en página 93)

3. La creación de una tecnocracia paralela en las provincias pretendía reequilibrar las asimetrías existentes y reforzar las competencias provinciales. Una parte del presupuesto provincial estaba previsto para su financiación, más próxima a los contenidos de la Reforma Educativa. Se trataba de expertos, por ámbito de reforma o por programa, que trabajan directamente con el MEN.

4. Un sistema de Seminarios o Congresos de formación (con funcionarios y expertos nacionales y provinciales) funcionaron como "caja de resonancia" de las políticas nacionales. Sus conclusiones "nutrían" las decisiones de políticas en el seno del CFE. (continúa en página 93)

5. En términos históricos, se trató de una política federal inédita. Las políticas educativas en Argentina fueron tradicionalmente centralistas. Los gobiernos de la UCR se orientaban a la responsabilidad del Estado nación sobre los servicios educativos. El PJ también tendía a centralizar la decisión de las políticas educativas. (continúa en página 93)

6. En términos metodológicos, tres etapas de discusión elaboraban una política (Aguerrondo, l., 1995: 54). En primer lugar, una mesa redonda técnica, donde la administración preparaba los "borradores de la discusión". (continúa en página 93)

7. Pronko y Vior (1999) sacan dos conclusiones del funcionamiento del CFE durante los años 1990: a) el CFE siempre fue dependiente de la política nacional y b) en tanto organismo de coordinación de políticas provinciales, se transformó en un espacio de legitimación de una re-centralización de las decisiones... (continúa en página

intelectuales como materiales. La asimetría se manifestaba a través de los imperativos del MEN, desde donde los recursos eran desigualmente distribuidos. El segundo punto de vista pone el foco en la cuestión institucional, donde el MEN y las provincias tenían una relación consensual articulada por una división de roles y por una metodología de acción que se imponía a la hora de decisiones difíciles en el MEN y en las provincias (Aguerrondo, 1995). Bajo esta perspectiva, existía una relación estrecha e inédita entre Nación y provincias. Este consenso reforzaba la relación entre las partes.

La primera perspectiva pone el énfasis en la asimetría de competencias entre el MEN y las administraciones provinciales<sup>1</sup>. Una de las pruebas de dicha asimetría fue la manera en que las provincias "evitaban" la aplicación de las políticas nacionales. Se trataba de un desajuste entre la formulación de ciertas políticas y su puesta en práctica. El MEN tenía competencia para formularlas y alcanzar "consensos" con los Ministerios de Educación provinciales, pero la puesta en práctica iba más allá de su capacidad. El MEN tenía dificultades para testear en las escuelas posibles distorsiones de aplicación en relación a los dictados que provenían de las gestiones educativas provinciales<sup>2</sup>.

Según la segunda perspectiva, había un interés común en relación al desarrollo educativo de las provincias. Este interés era fundamentalmente material (financiación para la creación o arreglo de escuelas), ya que este desarrollo tenía efectos benéficos para los sistemas provinciales<sup>3</sup>. El consenso Nación-provincia (y principalmente en el CFE) fue reforzado por la creación de un "ámbito educativo" que lo preservaba de otras pugnas de la política nacional. Este presupuesto resultó eficiente a la hora tanto de aprobar leyes como del apoyo a la Reforma Educativa, por parte de partidos políticos que incluso se oponían al gobierno nacional. En este caso, el consenso educativo se imponía sobre otros ámbitos de disputa<sup>4</sup>.

Se observa una fuerte influencia de la cuestión técnica sobre la política. La primera construyó pieza por pieza la política educativa, mientras que la segunda modelaba sus formas de aplicación. Así, los acuerdos a nivel técnico eran más fuertes que los acuerdos políticos, que permanecían débiles y coyunturales (S. Finocchio, entrevista, 2001). Como veíamos dentro de la primera perspectiva de análisis, la política educativa gozaba de un fuerte apoyo de las segundas líneas de las administraciones locales (Secretarías de Educación provinciales), pero el apoyo de las primeras líneas políticas (Gobernaciones provinciales) era siempre incierto. Esto se debe justamente al carácter técnico de la reforma que sustentaba su poderío en un cierto consenso dentro del ámbito educativo. No obstante, debido a una pluralidad de causas (desde los recursos que ofrecía hasta el apoyo político de Nación, vía MEN) dicha política de reforma conseguía acuerdos con las autoridades políticas locales.

El CFE fue un fiel representante de la buena relación Nación-provincia. Los Ministerios de Educación provinciales, aún bajo la coordinación del MEN, participaban de manera inédita en la política educativa<sup>5</sup>. La mayoría de las políticas (particularmente de aplicación de la Reforma Educativa) fueron discutidas en el seno del CFE según criterios metodológicos orientados al consenso<sup>6</sup>. Si retomamos los dos puntos de vista antagónicos sobre la relación Nación-provincia, se trata de: a) una rendición de los Ministerios de Educación provinciales al MEN<sup>7</sup> o b) de una mesa de negociación y de consenso.

La perspectiva que postula la relación asimétrica Nación-provincia subraya que las decisiones efectivas (de aplicación de políticas) intervenían siempre *a posteriori* del trabajo del CFE, es decir que eran propias de los gobiernos provinciales. Así, la firma de los Ministerios de Educación provinciales en el CFE era sólo la consagración de un estado de relaciones de fuerza. Estos acuerdos eran simbólicos en la medida en que los gobiernos de las provincias no eran obligados a respetarlos. Las relaciones de fuerza eran radicalmente diferentes en las provincias. Aun cuando aceptasen de manera global

la Reforma Educativa, los gobiernos provinciales tenían sus parlamentos para decidir lo que iban a aplicar. La falta de identificación con la reforma y/o la rotación de la conducción partidaria provincial tendían a volver simbólicas las resoluciones del CFE, reduciendo su índice de aplicabilidad en las provincias. Además, el consenso que se gestaba en el CFE se fundaba en una asimetría de competencias. Los expertos del MEN poseían mayor experiencia y argumentos para imponer sus proyectos mientras que los expertos de los Ministerios de Educación provinciales terminaban convencidos por la retórica oficial y firmaban todo lo que realizase la cuestión educativa<sup>8</sup>. Se comprobaba también una sustancial diferencia profesional entre la administración provincial, que sostenía el funcionamiento del servicio, y la capacidad de los expertos del MEN (ligados a organismos internacionales) que se dedicaban a la elaboración de herramientas para la aplicación de la Reforma Educativa. En resumen, la asimetría en lo que hace a las propuestas era tan grande que el término “consenso” parece excesivo para describir las discusiones en el seno del CFE.

La segunda perspectiva pone el acento sobre la participación de los Ministerios de Educación provinciales dentro de las políticas federales. Contrariamente a la historia, los ministros participaban del proceso. Aún cuando fueran meros receptores de las propuestas del MEN, tenían derecho a insertar opiniones y reivindicaciones. Esta participación creó un espíritu de trabajo colectivo dentro del CFE. La metodología de resolución por consenso coronaba ese marco. Las discusiones tendían a acercar las posiciones de los sectores. Este proceso redujo las posiciones antagonistas y engendró confianza entre los participantes, incluso entre algunos opositores. Más allá de la cantidad de modificaciones realizadas sobre las propuestas del gobierno, las decisiones por unanimidad eran una prueba de un proceso colaborativo. Pero la manifestación más evidente de colaboración dentro del CFE fue la creación de una “corporación educativa” que iba más allá de las alineaciones partidarias. Históricamente, la cuestión educativa reúne lealtades personales o de grupo (a valores o principios) más allá de las pertenencias partidarias o de interés. No obstante, la experiencia del CFE representó una excepción a la constante oposición de los partidos al gobierno nacional. Muchas veces contra la dirección de su partido, ciertas provincias contribuían al desarrollo de la Reforma Educativa. Incluso, las provincias que más desarrollaron la Reforma Educativa fueron gobiernos de la oposición (Córdoba, Chubut). Sólo la Capital Federal salía del esquema general de aceptación de la Reforma Educativa.

Frente a esta alianza que recomendaba la concertación educativa, la resistencia de la CTERA fue fuerte. Según las situaciones, uno u otro invocaban motivos coyunturales para justificar su falta de colaboración (“no nos convocaron” o “nos convocaron al último momento”). Para el MEN habían dos razones que justificaban no dialogar<sup>9</sup>: a) evitar la introducción de otras lógicas de acción y b) el retraso que podía provocar sobre el proceso de reforma. Durante este período, el MEN cerró sistemáticamente los espacios de discusión. Durante 1992 y 1993, frente a huelgas puntuales, prometió convocar una negociación colectiva. Pero a partir de 1994, el diálogo fue solamente posible dentro del CFE, y ligado a la aplicación técnica de la Reforma Educativa. Abrir una discusión político-sindical ponía una traba para la etapa “software”<sup>10</sup> de la reforma: Contenidos Básicos Comunes (CBC), Formación, Evaluación, etc. Esta discusión hacía más complejo el proceso, que se encontraba muy alejado de dicha lógica de negociación. Por otra parte, la etapa “hardware”<sup>11</sup> de la Reforma Educativa (descentralización, políticas de compensación social o de infraestructura, etc.), que podía encontrar intersección con la lógica político-sindical, fue perdiendo relevancia. La segunda razón se fundaba sobre las trabas potenciales que podía provocar al proceso un debate político más amplio. Basada en la reforma en su carácter normativo (proveniente de la Ley Federal de Educación) y en su rápida aplicación ejecutiva, se concluye que para el MEN cualquier otra forma de debate la modificaba y retrasaba inútilmente.

8. Esta afirmación proviene de entrevistas (2001) a funcionarios del MEN (D. Pinkasz y S. Finocchio), que tenían responsabilidades sobre programas de reforma, donde se articulaban responsabilidades nacionales y provinciales de gestión (por ejemplo, CBC).

9. El testimonio del Secretario de las Relaciones Sectoriales del MEN revela la ausencia de voluntad de convocar a la CTERA: “Durante el conflicto de San Juan de 1994, Mary Sánchez me acerca un petitorio para hacerlo llegar al Ministro. Uno de los temas era poder negociar. Me comprometo a su gestión. Cuando se lo llevo al Ministro, él me dice que “no quiere saber nada con CTERA. Cero diálogo con CTERA” (...) Cuando asumo como Vicepresidente de Consejo Nacional de Educación y Trabajo (CONET) digo que es razonable que invitemos a Marta Maffei y Susana Decibe me llama por el interno y me dice que Jorge Rodríguez no quiere que invitemos a Marta Maffei. Este rechazo se daba hasta en un acto formal de asunción de cargo” (T. Sozio, entrevista, 2002).

10. Esta etapa de la reforma se orientó principalmente a políticas de orden pedagógico, formativas y/o de contenido curricular. Se trató de una segunda etapa de la reforma, una vez ya aplicada la reforma estructural. Y se orientó principalmente a los actores propios del sistema educativo.

11. Esta etapa de la reforma se orientó hacia políticas de orden estructural, a saber: organizativas, a nivel de la asignación de recursos y/o de la distribución de dichos recursos; según los ámbitos jurisdiccionales o según las poblaciones beneficiarias. Esta etapa debutó la reforma educativa, permitiendo cambios drásticos en el sistema educativo.

## La oposición “fuera” del sistema educativo

Desde el principio de la Reforma Educativa, la CTERA tuvo dificultades para articular alianzas en el seno del sistema educativo. Los docentes y los directores de establecimientos escolares esperaban una reforma de la estructura educativa, además, las relaciones con la comunidad académica no eran buenas. A estos últimos el proto-consenso Congreso Pedagógico-Ley Federal de Educación los llevaba a apoyar la reforma. Los gobiernos de las provincias ya se encontraban desde algún tiempo lejos de sus intereses. Cada provincia administraba su servicio educativo y negociaba con sus sindicatos provinciales. Por consiguiente, la CTERA estaba obligada a buscar aliados externos al sistema educativo. Este obligó a cambiar la estrategia de base sindical que mantenía con el gobierno nacional. Sus aliados y su estructura argumentativa cobraron una dimensión política que desbordaba el ámbito educativo.

12. Siempre teniendo en cuenta la dialéctica permanente entre lo sindical y lo político, llamamos “sindicalización” a una estrategia según la cual los objetivos de reivindicación y de acumulación sindical (sea a través de relaciones de fuerza en el proceso de negociación laboral o de estructuración de su agenda sobre cuestiones estrictamente laborales) tienen preeminencia sobre los objetivos de índole política (sea alianzas partidarias o la construcción de ejes temáticos de repercusión pública).

La sindicalización<sup>12</sup> predicada por la CTERA a fines de los años 1980 había entrado en crisis. La tasa de adhesión sindical y la capacidad para centralizar la disputa a escala nacional disminuyeron, y las reivindicaciones ligadas al mejoramiento de las condiciones de trabajo y de salario perdieron sentido (Murillo, 2001). Hasta entonces sobresalían las estrategias sindicales ofensivas contra el Estado. Pero, desde la crisis inflacionaria y luego de las reformas estructurales del gobierno de Carlos Menem, los sindicatos se vieron obligados a adoptar una estrategia defensiva. En un contexto de aumento del desempleo y del trabajo precario (Murillo, 1997), los sindicatos debían garantizar los puestos de trabajo más que promover conflictos para mejorar las condiciones de trabajo. Había también una tendencia a respetar el ámbito local de la disputa, evitando su centralización a escala nacional. En un período de baja tasa de afiliación, era imprescindible ser fiel a las bases de los trabajadores provinciales (Palomino, 1995).

13. Idem XII, llamamos “politización” a una estrategia según la cual los objetivos de acumulación política y pública (a través de la presentación de aliados de peso, de argumentos consistentes, de movilizaciones reconocidas públicamente, etc.) tienen preeminencia sobre los objetivos de reivindicación y/o de acción sindical (demandas sobre cuestiones laborales específicas, estrategia de alianzas internas al sindicato, focalización sobre la huelga como forma de protesta, etc.).

La politización<sup>13</sup> de la relación sindicato-gobierno nacional también significó un punto de ruptura con relación a principios de los años 1990. La estrategia abandonaba la posición defensiva para pasar a una nueva ofensiva. Para ello era necesario reducir la influencia de los objetivos sindicales (trasladados a los sindicatos provinciales) para jerarquizar los objetivos políticos. La CTERA se transformó en una organización política de protesta. Sus alianzas y modalidades de acción se transformaron. Se destacan dos transformaciones: a) de la disputa a la movilización y b) de la reivindicación puntual a la protesta general. El primer movimiento va de una estrategia de negociación para moderar los efectos nocivos de un proceso de reforma, que limitaba los recursos sindicales, a una estrategia de movilización callejera orientada a la crítica global del proceso político (Palamidessi, 2003). El segundo movimiento ilustra el primero. La CTERA dejó de criticar ciertos aspectos de la aplicación de la Ley Federal de Educación (falta de financiamiento o la forma de reglamentación de la ley) para discutir el contenido global de la Ley Federal de Educación y la Reforma Educativa (Borzese, 2002). Así, va a desarrollar a veces un discurso ambiguo (opuesto a medidas que antes sostenía la CTERA, como sobre la descentralización o sobre la participación de la comunidad educativa). El paso de la reivindicación a la protesta reforzó la tendencia de la CTERA a la resistencia política.

I. Núñez (1990) distingue cuatro tipos de organización sindical: a) corporativa, b) de transmisión, c) de reivindicación y d) de protesta. También distingue tres formas típicas de acción: a) resistencia o radicalismo, b) sumisión o dependencia y c) negociación o participación. Teniendo en cuenta estos criterios, la CTERA puso fin a un período defensivo, donde se privilegiaron estrategias de reivindicación y negociación, y pasó a un período ofensivo, donde optó por una estrategia de protesta, a través de la resistencia y de una oposición radical. Así, abandonó la pretensión de introducir reivindicaciones puntuales sobre las iniciativas gubernamentales, para privilegiar la construcción de

una oposición ideológica contra toda la Reforma Educativa. V. Murillo (1997) distingue claramente la estrategia de los sindicatos docentes a la de otros sindicatos durante la reforma de Carlos Menem. Los sindicatos que poseían mayor peso organizativo y en donde los partidos tenían mayor influencia se sometieron a la reforma o apuntaron a su supervivencia organizativa<sup>14</sup>. Por el contrario, la CTERA radicalizó su resistencia política. Menos atada a recursos partidarios o sindicales, estaba obligada a fijar un discurso y una estrategia de alianzas políticas opuestas al proyecto gubernamental.

R. Torres (2000) distingue cuatro atributos que grafican las competencias sindicales frente a las políticas educativas: a) autonomía, b) capacidad crítica, c) responsabilidad social y d) capacidad de negociación. En este marco, la politización de la CTERA aumentó progresivamente su competencia a la crítica de aspectos puntuales de la Reforma Educativa y pudo articular un discurso y una práctica dentro de una ideología consistente (contra la Reforma Educativa “neoliberal”). En cuanto a su autonomía, su dependencia del Estado y la forma de tratar la relación laboral (vía Estatutos docentes) no cambió de manera radical en las provincias. Pero su capacidad de negociación como organización se redujo. Los aspectos más importantes de la Reforma Educativa pasaban por el MEN o el CFE, casi sin participación de la CTERA. Un nuevo cuadro de situación se consolidaba: el MEN y todos sus aliados internos al sistema educativo administraban el Reforma Educativa, mientras la CTERA, con sus aliados políticos, la discutía por fuera del sistema.

La politización de la relación fortaleció la organización sindical pero esto en un principio no era evidente. Se trataba de una apuesta política que iba contra varias certezas organizativas y de identidad política. Aunque jurídicamente su capacidad de negociación nunca fue real, dado el carácter mixto del servicio educativo (nacional y provincial), la CTERA era reconocida políticamente para negociaciones puntuales. Si bien la identidad política de la CTERA nunca fue próxima a la Confederación General del Trabajo (CGT) ni al Partido Justicialista (PJ), a través de estas organizaciones lograba espacios de poder que mejoraban su capacidad de negociación. Pero, primero la descentralización (que priva a la CTERA de interlocutor y de tema de negociación) y luego su alejamiento de la CGT y del PJ obligaron al sindicato a una larga y difícil construcción política. Esta comenzó a principios de los años 1990 a través de la creación de una red multisectorial que pretendía discutir las políticas menemistas. Recién en 1997, con la Carpa Blanca, logrará constituir un frente de oposición política.

Durante el período 1993-1996, se constituyó lentamente una red multisectorial, donde la CTERA articulaba su protesta y manifestaciones con otros sindicatos de oposición (Confederación de Trabajadores de la Argentina, CTA-Movimiento de Trabajadores de la Argentina, MTA), organizaciones estudiantiles (Federación Universitaria Argentina, FUA- Federación Universitaria de Buenos Aires, FUBA y la Confederación Nacional Argentina de Docentes Universitarios, CONADU) y partidos políticos que se manifestaban contra el gobierno (particularmente el Frente Grande). En 1993, el conflicto comenzó con un Día de Protesta Nacional, con la participación de la CTA, y contra el ajuste de los trabajadores (08-07). Una semana más tarde, la CTERA concretó la primera movilización de su nueva alianza anti-menemista con la CONADU, la FUA, la CTA, y partidos de Centro-Izquierda y de la izquierda. La segunda ola de protesta organizada por la CTERA reapareció en agosto. En una primera etapa se planteó un reclamo a la Comisión de Finanzas del Parlamento, mostrando las dificultades de financiamiento del sistema y la necesidad de una negociación colectiva federal. En una segunda etapa se organizó la primera huelga nacional (10-08) contra el Ministro Jorge Rodríguez, desde la aprobación del Ley Federal de Educación y de la transferencia definitiva de los servicios educativos. La tercera etapa consistió en la articulación de una huelga de los docentes (14-08), donde la CTERA puso en marcha su plan de lucha con la CTA orientada a la huelga general, con una fuerte movilización en la Capital

14. Según V. Murillo (1997), esta estrategia fue adoptada por la mayoría de los sindicatos en Argentina y resulta la más interesante, dado de que introdujo fuertes resistencias al proyecto de reforma laboral del gobierno de Carlos Menem. Les permitía negociar en mejores condiciones, dejando pasar algunos proyectos menores, pero bloqueando aquéllos que apuntaban a los recursos sindicales más importantes (obras sociales).

15. El discurso político proviene de la líder de la organización: « Hay que articular los conflictos provinciales para hacer coincidir las experiencias de resistencia al modelo neo-liberal (...) tenemos que convocar a la lucha por una educación popular, en una pelea que también incluya un nuevo sindicalismo » (M. Sánchez, entrevista, 2001).

Federal. Este plan fue anunciado a través de una retórica de resistencia<sup>15</sup>. En 1994, la CTERA intentó articular la politización y nacionalización del conflicto educativo con la CTA-MTA (mundo del trabajo) y con la CONADU-FUA (mundo educativo). La primera acción llevada a cabo con la CTA fue la huelga de la CTERA (6-07) paralelamente a la Marcha Federal de la CTA. La segunda fue el apoyo de la CTA a la huelga de la CTERA (contra la Ley Federal de Educación), y de la FUA y de la CONADU (contra la Ley de Enseñanza Superior). El golpe político del año (15-09) fue el retiro de la actividad sindical de Mary Sánchez (Secretaria General de CTERA), para dedicarse a su actividad política en el Frente Grande. En 1995 y 1996, la CTERA consiguió solamente concretar alianzas provinciales políticas o sindicales. El caso de la provincia de Buenos Aires fue ejemplar. La reforma provincial había fragmentado el mundo sindical (Federación de Educadores Bonaerenses-FEB, a favor, y Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires-SUTEBA, en contra). Carente de apoyo local, el SUTEBA comenzó a anudar alianzas extra-sindicales. Las manifestaciones que organizó contra la aplicación de la reforma fueron diversas, dado que la huelga se había desgastado como forma de protesta. El gobierno de Eduardo Duhalde avanzaba progresivamente con su reforma, pero la nueva estrategia sindical anudaba lazos políticos fuera del sistema educativo, con la UCR y el FREPASO. En el año 1997 se consumaron todas las alianzas. Desde la instalación de la Carpa Blanca, puede decirse que la politización tuvo éxito. El 20-06, durante la cuarta huelga general, la CTERA organizó una manifestación, del Parlamento a la sede del gobierno nacional (Plaza de Mayo) con apoyo de la CTA, del MTA, de la Asociación de Trabajadores del Estado-ATE, de la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires-UTPBA, del SUTEBA, del Sindicato Argentino de Docentes Particulares-SADOP, de la CONADU, de la FUA, del FREPASO, del UCR, así como de partidos políticos de izquierda. El 9-07, la CTERA conmemoró el día de la Independencia con todos los sindicatos y partidos de oposición. Finalmente, el 11-09, en conmemoración del día de los docentes, la CTERA organizó una gran huelga y movilizaciones en todas las provincias. Hizo una convocatoria a una movilización por la defensa de “la Escuela pública, laica y democrática”, donde participaron artistas, organizaciones de derechos humanos, pero sobre todo alumnos, docentes y parientes de alumnos, lo que constituyó un apoyo de la Comunidad educativa.

En resumen, la CTERA siguió tres líneas de acción: a) sindical, b) política y c) social. Con la idea de instaurar un polo de oposición al gobierno, la primera se ligaba a la creación de una Central alternativa de trabajadores; la segunda tendía lazos con varios partidos políticos de oposición y la tercera articulaba la lucha sindical con las protestas sociales. Durante este trayecto, la posición de la CTERA va a fortalecerse a través de la creación de una cadena de equivalencia (Laclau, 1991) con todas las reivindicaciones de oposición al gobierno de Carlos Menem. En otras palabras, el reclamo por la defensa de la educación pública va a “encadenarse” con otras reivindicaciones sociales y/o republicanas: contra la corrupción, por la creación de puestos de trabajo, por la defensa del rol del Estado en la economía, etc.

En primer lugar, la articulación entre la CTERA y los sindicatos de oposición empezó con su partida de la CGT y la construcción de la CTA. La construcción de otra Central sindical fue su única opción frente a la crisis de la relación sindicalismo-gobierno. Dos pérdidas de influencia sindical enmarcaban dicha crisis: a) sobre la negociación de las condiciones de trabajo y salario y b) sobre el sistema político. La primera surge de la crisis del rol tradicional de intervención del Estado. Según este modelo, el Estado centralizaba la regulación de la economía y las relaciones laborales. La figura de la “personería gremial” constituía un elemento clave, porque le confería a los sindicatos un reconocimiento en la negociación, siempre atada a la regulación jurídica del Estado. Pero la crisis de regulación de la economía impedía el Estado garantizar la eficiencia de dicho modelo de negociación centralizada (Palomino, 1995). Este sistema

de negociación sufrió las consecuencias de la reforma económica realizada por Carlos Menem. La desregulación de la economía, las privatizaciones, la apertura comercial y la flexibilización laboral cambiaron el escenario. La tradicional negociación centralizada de salarios se vio fragmentada por diferentes procesos de descentralización, de premios por productividad y de segmentación sectorial de los beneficios sociales (Farinetti, 1999). La segunda pérdida de influencia se liga a ciertas decisiones del partido oficial. La escisión de la CGT en dos grupos (“San Martín”, fiel a las políticas de reforma liberal, y “Azopardo”, ligado a las tradicionales bases del peronismo) modificó la tradicional relación CGT-PJ. Bajo el gobierno de Carlos Menem, la Central sindical no era la “columna vertebral” de las políticas oficiales. La ejecución del programa de reformas liberales necesitaba su fragmentación y la reducción de su influencia sobre el sistema político. La fragmentación sindical fue múltiple, particularmente en el mundo educativo, dentro de cada sindicato, entre las diferentes jurisdicciones sindicales, así como entre los sindicatos y los actores políticos (Giovine, 2003). Si bien la negociación colectiva se fragmentó por jurisdicciones, a pesar de sus dificultades, la CTERA logró intervenir en muchos conflictos provinciales.

Observamos dos momentos claves en esta reconstrucción: a) la partida de la CGT y b) la creación de la CTA<sup>16</sup>. La partida se produjo luego de la victoria electoral de Carlos Menem en 1991, durante los primeros intentos de unidad de las dos centrales sindicales (“San Martín” y “Azopardo”) a favor de las políticas del gobierno. La CTERA venía de integrarse formalmente a la CGT. Después de dicha fractura, se volvió parte de la Central de oposición pero la moderación del discurso de oposición de la CGT-Azopardo motivó su alejamiento de la CGT. En ese momento, los dos sindicatos más importantes de la administración pública, CTERA y ATE, se retiraron de la CGT (Armellino, M., 2005: 281; Guerrero, M. S., 2005: 27). En 1991, el primer Encuentro Sindical para el Proyecto Nacional (ENSIPRON) tuvo lugar en Burzaco (provincia de Buenos Aires), donde se enarbolaron los principios de organización que caracterizan a la CTA. Saúl Ubaldini (jefe del sector “Azopardo”) se negó a participar pues estaba negociando una unidad propuesta por Lorenzo Miguel (UOM-62 organizaciones) y Luis Barrionuevo (Gastronómicos), ambos proclives a la CGT “San Martín” (M. Sánchez, entrevista, 2001). Durante el año 1992, el segundo encuentro se efectuó en la ciudad de Rosario, y la CTA fue fundada el 14 de noviembre de 1992<sup>17</sup>. Finalmente, la creación de la CTA reforzó dos tipos de estrategia que impactarán sobre las prácticas sindicales de finales de los años 1990: a) una nueva organización y b) una nueva práctica reivindicativa. La primera estrategia se vio reforzada por los principios de la CTA: i) afiliación directa de los trabajadores, ii) elección libre y directa de las conducciones locales, provinciales y nacionales, y iii) autonomía de los partidos, del Estado y de otras organizaciones (Armellino, 2005). La segunda estrategia, es decir, el nuevo tipo de reivindicación de derechos, tendió a imponerse sobre la tradicional negociación sindical de beneficios. Frente a la debilidad de la estructura sindical, fue necesario introducir otras reivindicaciones y otros actores sociales a la escena política.

La segunda línea de acción de la CTERA, en relación con el ámbito político, va de la ruptura con el PJ a los primeros contactos con el Frente Grande, el FREPASO y la UCR. El debate sobre los lazos políticos con los partidos ideológicamente más próximos quedó reflejado en uno de los principios de la fundación de la CTA: la autonomía de las estructuras sindicales con relación a las estructuras partidarias. Tanto en CTERA como en ATE, había opiniones “diversas” sobre la autonomía sindical. En ATE prevalecía la consigna de la autonomía sindical, tanto por cuestiones jurídicas (falta de reconocimiento oficial para la negociación sectorial) como por objetivos políticos propios de la fragmentación social y sindical de la década de 1990, es decir: la incorporación de actores sociales a la acción sindical. Por el contrario, dentro de la CTERA (que ya gozaba de reconocimiento jurídico-laboral en las jurisdicciones) prevalecía la idea que la autonomía sindical, sin poder político, tendía a la fragmentación (M. Sánchez,

16. Según V. Murillo (1996, 1997), la CTA (CTERA y ATE) representaba más una organización social que una central sindical. Ambas organizaciones no tenían el monopolio de la negociación colectiva ni la gestión de las obras sociales, lo cual explica su autonomía para pasar a la oposición, para politizar sus reivindicaciones sectoriales y para representar a otros actores sociales. En ese contexto, dichos sindicatos sólo renunciaban a una débil fuerza de negociación.

17. Llamado entonces Congreso de los Trabajadores Argentinos, a partir de 1996 se lo consagrará con el término de “Central”. Luego, por la resolución 325/97, el CTA logrará la “inscripción gremial” (Guerrero, M. S., 2005: 33).

entrevista, 2001). Había necesidad de un “proyecto político” por fuera de la estructura sindical. Surgía el imperativo de concretar alianzas con partidos políticos. En ese contexto, la colaboración política no se sostenía en un compromiso firme (Guerrera, 2005). Esto se debe a que al sindicato se le permitía articular reivindicaciones con varias fuerzas políticas, pero ninguna organización podía integrarse institucionalmente a un partido político. Así, el traspaso de militantes sindicales a un partido político los obligaba a renunciar a sus funciones sindicales. Esto cristalizaba una brecha entre sindicatos y partidos. El caso ejemplar fue el de M. Sánchez, que para ser candidata a diputada por el FREPASO tuvo que haber dejado la conducción de CTERA. Para resumir, la estrategia de politización de la CTERA buscaba articular acciones comunes con todos los partidos de oposición, pero la autonomía político-sindical se consolidó como principio inalterable.

En último lugar, la articulación con otras protestas sociales resultó una estrategia clave de la CTERA<sup>18</sup>. Desde su instauración, todos los opositores se congregaron alrededor de la Carpa Blanca. Esta articulación aportó nuevos actores y repertorios de acción de protesta. Sobre el primer aspecto, hay que considerar el aumento de las protestas de las organizaciones civiles correlativo a la baja de las protestas sindicales (GEPASAC, 2006). La extensión de la protesta a sectores débilmente organizados (por ejemplo, organizaciones territoriales) obligó a la articulación con actores no sindicalizados o en proceso de desafiliación sindical. La precarización laboral y el desempleo reconfiguraron la protesta de sectores sociales que antes transmitían sus reivindicaciones por vía sindical. Así, el “desempleado” y el “militante barrial” reclamaron una nueva representación (Guerrera, 2005). La CTERA y, ciertamente, la CTA le concedieron un rol importante. Sobre el segundo aspecto, las nuevas necesidades crearon nuevos repertorios (Tarrow, 1998; Tilly, 1978). La crisis de la huelga como repertorio de protesta se manifestó tanto en la CTA (Armellino, 2005) como en la CTERA. Esta modalidad, poco tomada en consideración por las autoridades, se la veía como una forma de acción que afectaba solamente a la comunidad educativa (alumnos y parientes de alumnos). Hacer la protesta más visible y menos costosa se volvió un imperativo. La articulación con otros actores (a menudo menos competentes que los sindicatos docentes) produjo, paradójicamente, importantes aprendizajes. Los nuevos actores sociales gestaban repertorios de acción que atraían la atención pública. Los sindicatos que acompañaron este proceso durante los años 1990 (particularmente la CTERA) fueron especialmente sensibles a estas novedades. En la provincia de Neuquén (marzo 1997), la articulación entre la reivindicación docente (Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén, ATEN) y el nuevo movimiento de “piqueteros” fue un ejemplo de aprendizaje y acción en común. El acompañamiento de los conflictos sociales por parte de la CTERA, durante los años 1990, tuvo consecuencias sobre la instalación de la Carpa Blanca. En ese momento, múltiples colectivos de reivindicación se solidarizaron en favor de un financiamiento suplementario para la enseñanza pública. Entre ellos, se manifestaron numerosos colectivos de reivindicación ética o de derechos humanos<sup>19</sup>. Este apoyo desinteresado realzó la legitimidad moral y el status ciudadano de la reivindicación docente. Dichas causas públicas tenían fuerte peso mediático a la vez que el apoyo de sus portavoces a la reivindicación docente era presentado más como una articulación ética que como una articulación política. También se manifestaron múltiples grupos de la comunidad educativa: docentes, alumnos y padres. Los primeros aseguraron la renovación de los colectivos de ayuno<sup>20</sup> (30 personas al mes, durante 3 años) y multiplicaron las Carpas Blancas en varias provincias (Corrientes, Rioja, La Pampa, Santa Cruz, Entre Ríos, Chaco, Mendoza, Córdoba, Río Negro, Misiones, Jujuy y Chubut). Mientras que los alumnos de escuelas primarias y secundarias (acompañados a veces por sus padres) participaban y se solidarizaban con el ayuno docente<sup>21</sup>.

Para concluir, la acción de la CTERA fue el fruto de una combinación entre organización sindical, movimiento político y movimiento social. La debilidad sindical, atada a la

18. Históricamente, la reivindicación docente tendió a abrirse a otras luchas. Del lado sindical, se articuló con otros actores sociales o políticos. Del lado educativo, articuló reivindicaciones ciudadanas y la participación de la comunidad educativa en favor de la defensa de la escuela pública. Por otro lado, durante nuestro período, comprobamos una apertura a otras reivindicaciones sindicales (GEPASAC, 2006). Estas diversificaban las demandas: menos enfocadas sobre cuestiones salariales o de condiciones laborales, y más concentradas sobre variables económicas, políticas o jurídicas.

19. Varios casos de reivindicación de justicia se articularon con la protesta docente: el caso de J.L. Cabezas, de María Soledad, de Bordón, de Memoria Activa que reclamaba el juicio a los responsables de los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA (organización de la comunidad judía). También otras organizaciones de derechos humanos (Madres y Abuelas de Plaza de Mayo), periodistas (UTPBA) que denunciaban la presión del gobierno sobre la prensa y jubilados que reclamaban un aumento en sus haberes.

21. La CTERA respondió al apoyo a través de una carta en el día de los estudiantes (21-09): « Los docentes ayunantes de la Carpa Blanca, de esta carpa de la dignidad, estamos convencidos de que son ustedes nuestros queridos alumnos la razón de ser de nuestra lucha (...) por una escuela pública, grande, fuerte y para todos» (Página 12, « Los ayunantes felicitan », 20-09-1997). Esta intentaba subrayar el lazo que unía a los docentes y alumnos en defensa de la escuela pública, laica y democrática.

20. Este testimonio de una docente de Quilmes es una prueba de la participación de docentes no sindicalizados (11-09): « Hice el ayuno de 48 horas y puse mi integridad física por un objetivo: la escuela pública para todos. Al principio estaba en contra de la carpa porque creía que delegaba la responsabilidad de la protesta en pocos. Y nos atañe a todos» (Clarín, « CTERA no cree en el aumento prometido por el Presidente », 12-09-1997).

situación económica estructural (desempleo, precariedad) y a razones políticas (crisis de la negociación colectiva, fragmentación de los sindicatos), provocó diversas tentativas de articulación que reforzaron el conflicto docente. Según V. Murillo (2000, 2005), la apertura de la CTERA a la competencia sindical y política (salida de la CGT y del PJ), orientada a la construcción de organizaciones alternativas en ambos dominios (la CTA y el Frente Grande, luego el FREPASO) explican su incapacidad para interrumpir las reformas educativas. La autora considera que ambas estrategias de apertura (particularmente la sindical) pueden constituir un polo de resistencia política pero que limitan su capacidad de negociación frente a las reformas gubernamentales. Por el contrario, a nuestro criterio estas nuevas alianzas dieron mayor peso político a reivindicaciones sectoriales (como el problema de los salarios y de los derechos docentes) que no podían ser sostenidas por la CTERA como organización sindical. No por casualidad, V. Murillo toma como ejemplo el fracaso de la resistencia a la transferencia a las provincias de los servicios educativos. La transferencia se trataba de un proyecto que concernía más a los intereses de la Nación y las provincias que de los sindicatos (en todo caso, involucrados mediante sus derechos laborales). Sin embargo, el razonamiento de la autora no puede explicar otros beneficios que aportó la mencionada construcción política multisectorial: el bloqueo frente a los diferentes proyectos de profesionalización docente del MEN y la materialización de un financiamiento nacional suplementario para la Educación (Fondo Nacional de Incentivo Docente, FONID, 2000).

## Conclusión

La noción de prueba da cuenta del grado de *incertidumbre* de las relaciones entre los colectivos sociales, a la vez que da lugar a la *reversibilidad* de dichas relaciones (Chateauraynaud, 1991). Latour (2001) afirma que todo el tiempo estamos sometidos al trabajo de medirnos y que justamente esa exigencia lleva a que toda relación sea siempre provisoria. Aún la relación de mayor dominación, debe atravesar la exigencia de la prueba y sucesivamente ésta sufre el desgaste que abre la posibilidad de su transformación.

Retomando algunas definiciones del concepto de prueba planteadas en la Introducción esbozaremos dos conclusiones empíricas para este trabajo. La primera se relaciona con la lógica de construcción de la prueba. El Gobierno Nacional construyó una *prueba modelo* al interior del sistema educativo. Esto implicó dispositivos reglamentarios, legales, decálogo de buenas prácticas, así como principios de justicia que guiaban el modelo de reforma educativa. El proceso que denominamos “*por dentro*” se trató de un conjunto de pruebas de *orden sistémico*, que apuntaban a cuestiones técnico-pedagógicas. Allí se tendió a construir una alianza casi exclusivamente con sus actores internos y a través de argumentos técnico-expertos. El MEN sostuvo una alianza con la mayoría de los actores del sistema: las provincias, el sector privado-confesional y con grupos significativos de la comunidad académica. Las provincias se comprometieron en el proceso de Reforma Educativa, principalmente a través de los Ministerios de Educación provinciales. Esta acción de conjunto se expresó en el CFE. Aunque los gobernadores tenían una autonomía relativa para decidir qué aplicar en sus provincias (Rivas, 2004), el financiamiento aportado por el MEN intervino siempre para que los ministros provinciales “convenzan” a sus gobernadores de aplicar la reforma. El sector privado-confesional apoyó, desde la gestación de la Ley Federal de Educación, la mayoría de las políticas. Sus únicas objeciones apuntaron al hecho de no profundizar ciertos criterios de reforma. Por último, grupos significativos de la comunidad académica participaron en diversas etapas y aspectos de la reforma (CBC, formación docente, etc.). Sus contenidos habían sido objeto de un consenso desde los años 1980 y las críticas sólo se referían a su aplicación.

Por otro lado irrumpen las *pruebas críticas* que la CTERA fue desplegando gradualmente. Estas se constituyeron a través de un conjunto de retóricas morales y políticas que el sindicato docente fue utilizando para denunciar un estado de situación educativa injusta. Este conjunto de críticas fueron manifestadas “*por fuera*” del sistema, al mismo tiempo que trataron de articular un nuevo *orden político* (sobre dicha situación educativa) que apuntaba más a cuestiones de índole ciudadana o económico-sociales que a las anteriores referencias sistémicas. En ese marco, se tendió a construir alianzas políticas con actores que involucraban necesidades y valores que iban más allá del sistema educativo, por ende sus argumentos tendían a ser ético-ciudadanos o de justicia social. En nuestro caso, la CTERA se constituyó como “punto de articulación” de parte de la oposición social y política al gobierno de Carlos Menem. Este proceso de amalgama se efectuó con los sindicatos provinciales, con las federaciones sindicales de oposición (CTA, MTA), con otras organizaciones del mundo educativo (universitarios) e incluso con la mayoría de los partidos políticos de la oposición (UCR, FREPASO, Partido Socialista y otras fuerzas de izquierda). El lento proceso de construcción fue, en principio, organizacional, para luego extenderse al plano político, vía la gestación de una retórica ciudadana en defensa de las instituciones y de la educación pública.

La segunda conclusión apunta a la manera en que cada uno de los actores intentaba transformar el estado de situación. Como dijimos en la Introducción, las *pruebas de fuerza* se imponen cuando no hay una necesidad de legitimar el nuevo estado de situación, simplemente se transforman los dispositivos reinantes y se modifica las prácticas de los actores en relación a dichos dispositivos normativos. Este tipo de prueba predominó dentro de la relación gobierno-sindicatos. El gobierno nacional podía instrumentar su reforma porque articulaba a la mayoría de los actores del sistema. Mediante el Pacto Federal cristalizó la voluntad de las provincias de emprender la reforma, a la vez que la Nación ofrecía el financiamiento necesario. Los detalles técnicos de aplicación se realizaban en el CFE, a su vez, apoyado por el criterio experto de parte de la comunidad académica. Así, con el apoyo de parte de la comunidad educativa (directores de escuela, padres), el gobierno podía garantizar el “armado” de su reforma. La mayor prueba de fuerza del gobierno frente a los sindicatos era justamente prescindir de ellos. Descentralizadas las negociaciones salariales, el gobierno nacional no necesitaba de los sindicatos para avanzar con su reforma. Por ello, lo primero que tuvo que hacer la CTERA fue recomponer las fuerzas perdidas. Conseguir aliados de peso resultaba fundamental. Así, lentamente rearticuló a los sindicatos provinciales, luego constituyó una Central sindical alternativa, a la vez que trabó alianzas con otras que también se oponían al gobierno. Por último, el apoyo de los partidos de oposición ubicó a la CTERA en un escenario que le excedía, pero que al mismo tiempo le garantizaba fuerza de negociación suficiente para bloquear o acordar políticas al interior del sistema educativo.

Por último, las *pruebas legítimas* son aquellas que se esgrimen o se instalan a través de un debate público acerca de los criterios de justicia más ajustados a la situación. Esta modalidad de prueba resultó clave a la hora de estructurar la reivindicación sindical-docente. La recuperación de la fuerza sindical de la CTERA no hubiera sido suficiente si no se hubiera articulado con una retórica legítima de crítica al modelo global de reforma del gobierno de Carlos Menem. En este sentido, nos parece crucial el papel de la cuestión normativa dentro del ámbito educativo. Por un lado, a partir de la influencia de los ideales éticos tanto sobre el rol de la educación como sobre el rol de la militancia sindical-docente. En ambos casos, la práctica está fuertemente teñida de juicios de valor. Pero por otro, teniendo en cuenta el rol de la comunidad educativa como prueba de la influencia de la acción legítima dentro del mundo educativo. La comunidad educativa aparece como un colectivo lábil, disperso, con actores altamente influenciados, pero a la vez, dada su fragmentación, tienen baja lealtad o alta volatilidad, lo cual le permite modificar sus apoyos. A nuestro criterio, dicha labilidad de la comunidad educativa la ubica como un “péndulo” que opera como factor de legitimación en última instancia.

La manifestación de grupos significativos a su interior tiende a inclinar la balanza en la disputa entre gobierno y sindicatos. Así, sus componentes oscilan permanentemente entre el apoyo a las políticas educativas oficiales y la protesta en alianza con los sindicatos. En nuestro caso, en términos genéricos, primero apoyó la Reforma Educativa a través de la participación de los directores de escuela y de los docentes. Y luego, a partir de la crisis económica y social, pasó a apoyar a la CTERA en la Carpa Blanca, en favor de un financiamiento suplementario para el sistema educativo y en favor de la defensa de la Escuela pública.

## Notas

- 2 Sobre la aplicación de los Contenidos Básicos Comunes, el MEN elaboró un “panel de control” para evaluar la tarea de las provincias. No obstante, sus equipos técnicos (D.Pinkazs, entrevista, 2001) reconocían que la información sobre el resultado de las políticas dependía de que dejaran ver los equipos técnicos de las provincias. Sobre la política de formación docente, también se evidenciaban distorsiones. El problema era que los jurados de las evaluaciones provinciales de los cursos de formación docente, eran de la región. Los intereses de los actores provinciales se imponían sobre las evaluaciones. El MEN no podía controlar la multiplicación de cursos (S. Finocchio, entrevista, 2001). Esto fue reconocido por los funcionarios nacionales: « El proceso de capacitación fue muy débil, fue lo peor que hicimos, en términos de propuesta de organización era difícil de ser manejado porque no tenía los controles suficientes como para poder de asegurarte que hacías lo que había que hacer » (I. Aguerrondo, entrevista, 2002). (En página 84)
- 4 Un sistema de Seminarios o Congresos de formación (con funcionarios y expertos nacionales y provinciales) funcionaron como “caja de resonancia” de las políticas nacionales. Sus conclusiones “nutrían” las decisiones de políticas en el seno del CFE. Se trataba de reuniones de cerca de 600 personas (40 por provincia), expertos del MEN, convocados por tema (formación, CBC, etc.), en el curso del cual la Nación y las provincias transmitían sus experiencias. Los resultados trascendían el ámbito, pues los expertos volvían a sus provincias convencidos de ciertas políticas para hacer presión sobre los otros Ministros. I. Aguerrondo (entrevista, 2002) planteaba que el grado de modificación de un documento original (elaborado por el MEN) era muy variable: del 20 % al 80 %. (En página 84)
- 5 En términos históricos, se trató de una política federal inédita. Las políticas educativas en Argentina fueron tradicionalmente centralistas. Los gobiernos de la UCR se orientaban a la responsabilidad del Estado nación sobre los servicios educativos. El PJ también tendía a centralizar la decisión de las políticas educativas. Hasta los gobiernos militares, que predicaban la descentralización de los servicios, favorecieron políticas centralistas. Así, la participación de los gobiernos provinciales siempre fue débil, solamente administrando los servicios educativos (primero la enseñanza primaria, luego la secundaria). La creación del CFE, que reemplazó al tradicional CNE, no fue sólo una medida simbólica. Así, la Reforma Educativa le dio un papel central e inédito al CFE, igual que a las administraciones educativas de las provincias. (En página 84)
- 6 En términos metodológicos, tres etapas de discusión elaboraban una política (Aguerrondo, I., 1995: 54). En primer lugar, una mesa redonda técnica, donde la administración preparaba los “borradores de la discusión”. Los intelectuales del mundo educativo

intervenían en esta parte. El criterio era convocar todo el espectro ideológico (derecha-izquierda) u organizativo (privado-confesional, privado-no confesional y estatal o laico). Había siempre representantes de los tres sectores. Luego se pasaba a una mesa redonda federal, donde todas las provincias insertaban sus opiniones a los documentos. Allí había cinco etapas de debate: i) con los equipos educativos de las provincias, ii) con los directores para la ejecución en las escuelas, iii) con los equipos de la administración provincial para conocer el grado de apoyo político a la reforma, iv) regional con equipos de varias provincias y v) en el CFE. Por último, había una mesa redonda nacional, donde los organismos, instituciones y actores del sistema educativo (universidades, empresas o fundaciones, sindicatos y representantes de la Iglesia) tomaban la versión provisional del texto para redactar un documento que debía ser sometido en el CFE a su aprobación. *(En página 84)*

- 7 Pronko y Vior (1999) sacan dos conclusiones del funcionamiento del CFE durante los años 1990: a) el CFE siempre fue dependiente de la política nacional y b) en tanto organismo de coordinación de políticas provinciales, se transformó en un espacio de legitimación de una re-centralización de las decisiones educativas. En ambos casos, los autores abandonan la hipótesis del CFE como un espacio de consenso y refuerzan la hipótesis según la cual en el CFE se expresaba una asimetría entre las jurisdicciones nacionales y provinciales. *(En página 84)*

## Bibliografía

- » Aguerrondo, I. (1995). *Cien respuestas sobre la transformación educativa. Entrevista a Inés Aguerrondo por Herminia Mérega*. Buenos Aires, Santillana.
- » Armelino, M. (2005). “Resistencia sin integración: protesta, propuesta y movimiento en la acción colectiva sindical de los noventa. El caso de la CTA”. en F.Naishtat, et al (comp.) *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Prometeo
- » Boltanski, L., Chiapello, E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris, Gallimard.
- » Boltanski, L., Thévenot, L. (2000). *De la justification. Les économies de la grandeur* (Coll. NRF essais). Mesnil-sur-l’Estrée, Gallimard.
- » Borzese, D. (2002). *La encrucijada docente: el papel del sindicalismo docente en el establecimiento de las políticas educativas desde la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195 en Argentina*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- » Chateauraynaud, Francis. (1991). *La faute professionnelle: une sociologie des conflits de responsabilité*. Paris, Métailié.
- » Farinetti, M. (1999). “¿Qué queda del ‘movimiento obrero’? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina”. *Trabajo y Sociedad. Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, vol. 1.
- » GEPSAC (2006). *Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989/2003*. Informes de Investigación (ed.), Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- » Giovine, R. (2003). *Sindicalismo y Gobierno: una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa. El caso de Argentina*. Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina, Buenos Aires, PREAL-FLACSO.
- » Guerrero, M. (2005). “La redefinición del conflicto social. La conformación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)”. En Delamata, G. (ed.), *Ciudadanía y territorio*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- » Laclau, E. (1991). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- » Latour, B. (2001) *Irréductions*. Paris, La Découverte.
- » Murillo, M. (1996). “Los sindicatos frente a la reforma del Estado en Argentina y México”. *Sociedad - Facultad de Ciencias Sociales*, vol. 8.
- » Murillo, M. (1997). “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem”. *Desarrollo Económico*, vol. 147.
- » Murillo, M. (2000). “Del populismo al neoliberalismo, sindicatos y reformas de mercado en América Latina”. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, vol. 158.
- » Murillo, M. (2001). “Sindicalismo docente en América Latina: aproximaciones al estado del Arte”. In Guillermina Tiramonti & Daniel Filmus (Eds.), *Sindicalismo docente y reforma en América Latina*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial SRL.
- » Nosiglia, M., Trippano, S. (2000). “Estado y educación en la Argentina de los ‘90’”. En *Latin American Studies Association*, Hyatt Regency Miami, 17-5 de 2000.

- » Nuñez P. I. (1990). *Las organizaciones de los docentes en las políticas y problemas de la educación. Estado del Arte*. Santiago de Chile, UNESCO/REDUC.
- » Palamidessi, M. (2003). "Sindicato docente y gobiernos: conflicto y disloques en torno a la Reforma Educativa en América Latina". *PREAL*, vol. 28.
- » Palomino, H. (1995). "Quiebres y rupturas de la Acción Sindical: un panorama desde el presente sobre la evolución del movimiento sindical en la Argentina.". In *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- » Pronko, M & S. Vior. (1999). "Consejo Federal de Cultura y Educación ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?". en S.Vior (Ed.), *Estado y educación en las provincias*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- » Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas* (Col. Nuevas perspectivas en educación, CIPPEC (dir.)). Buenos Aires, Gránica.
- » Tarrow, S. (1998). *Power in movement: social movements and contentious politics*. Cambridge, Cambridge Press.
- » Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. New York, McGraw Hill.
- » Tiramonti, G. (2001). *Modernización educativa de los '90: ¿el fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- » Torres, R. (2000). *Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas*. Los docentes, protagonistas del cambio educativo. Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (CAB) (Ed.), Bogotá, Convenio Andrés Bello/Cooperativa del Magisterio de Colombia.

### Gabriel Nardacchione

El autor es Doctor y Master en Sociología en la EHESS (Francia). Es Investigador Adjunto del CONICET y del IIGG-UBA. Dirige el "Grupo de Estudios sobre Acciones en Público" (GEAP) y dirige un proyecto PIP-CONICET sobre la temática. Es docente de numerosas universidades (de grado, Maestría y Doctorado) en Argentina y en Francia. En los últimos años fue autor y coautor de varios libros y artículos en revistas especializadas, como *Todos juntos. Los dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*, Prometeo-UNGS, Buenos Aires; *Los lentes de Victor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*, con E.Rinesi y G.Vommaro, Prometeo-UNGS, Buenos Aires; *Contester en infériorité. Le conflit des quartiers en Argentine dès Menem à nos jours (1990-2002)*, Editions L'Harmattan, París; y *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, con F.Naishtat, F.Schuster y S.Pereyra, Prometeo, Buenos Aires. gabriel.nardacchione@gmail.com

**Anexo: Lista de entrevistados**

Entrevistados	Funciones	Rol específico	Año de entrevista
Aguerrondo, Inés	Funcionario político	Sub-Secretaria de Programación del MEN	2002
Devries, Osvaldo	Funcionario político	Secretario de Educación de la Ciudad de Buenos Aires y Secretario del CFE	2001
Feijóo, María del Carmen	Funcionario político	Sub-Secretaria de Educación de la Provincia de Buenos Aires	2002
Finocchio, Silvia	Funcionario técnico	FLACSO, Responsable del Programa de Reforma de los CBC y Coordinador del Programa de Certificación y Gestión de Curriculum (MEN)	2001
Maffei, Marta	Representante sindical	Secretaria de Finanzas y Secretaria General de la CTERA	2001
Pinkazs, Daniel	Funcionario técnico	FLACSO y Coordinador del Programa de Reforma de los CBC (MEN)	2002
Sánchez, Mary	Representante sindical y parlamentaria	Secretaria General de la CTERA y Diputada de la Nación (FREPASO)	2001
Sozio, Torcuato	Funcionario político	Secretario de Trabajo de la Nación y Sub-Secretario de Relaciones Sectoriales del MEN	2002

