

# La disputa nacionalización-provincialización en el ámbito sindical-docente

por Gabriel Nardacchione\*

Este trabajo analiza la tensión nacionalización-provincialización como una manera de configuración de una disputa política. La primera se presenta como una forma de generalización y la segunda como una forma de fragmentación de la misma. Esta lucha de perspectivas se observa en la mayoría de las disputas públicas contemporáneas. Estas, por lo general, oscilan entre su carácter sectorial y su dimensión política.

Para dar cuenta de este enfoque, nuestro análisis recoge dos perspectivas teóricas (Baumgartner, F., 1989; Mather, L. & Yngvesson, B., 1981)<sup>1</sup>. F. Baumgartner, (1989: 131-132) distingue «expanders» de «contractors»<sup>2</sup>. Los primeros intentan definir el tema: a) de manera política, ideológica o en torno a valores, b) buscando aliados que permanecían neutrales y c) demostrando su dificultad para sostener el costo de la pro-

testa. Los segundos intentan definir la cuestión de manera técnica, negando: a) todo juicio de valor o de conflictos ideológicos, b) toda relación con otros conflictos o grupos en conflicto y c) toda estimación del costo denunciado por los protestatarios. Según el autor (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 su parte, L. Mather & B. Yngvesson (1981: 792-796) describen el proceso «narrowing-expanding». El primero es un intento de reducción de la disputa a su dimensión técnica, legal o de expertos. Contrariamente, el segundo intenta ampliar el dominio de la disputa a través de una cate-

1- Aunque F. Baumgartner (1989) examina los conflictos ligados a 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.

2- F. Baumgartner (1989: 60) articula dos variables: la dimensión («scope») y la complejidad del tema. 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).

gorización no oficial a partir de 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 muestra las transformaciones de los actores en disputa y del auditorio (Mather, L. & Yngvesson, B., 1981: 818).

El caso sindical-docente es un ejemplo paradigmático de dicha tensión. Ya en el ámbito educativo, históricamente se opusieron ambas perspectivas<sup>3</sup>: nacionalización y provincialización del SE (sistema educativo). De igual manera, en el ámbito sindical-docente, esta lucha cobra fuerza a partir del desarrollo sindical, a escala nacional, a partir de la década de 1960. Allí, la tesis de CTERA va a tender a la nacionalización, donde el sindicato pueda negociar con el gobierno nacional. Mientras que la tesis de los gobiernos nacionales va a tender a la provincialización, donde la disputa se dirima entre los sindicatos de base y sus gobiernos provinciales. A continuación analizaremos específicamente la disputa entre la CTERA y el gobierno de R. Alfonsín durante los años 1987-1989.

### **La disputa CTERA-Gobierno nacional sobre la dimensión del conflicto (1987-1989)**

La nacionalización de la disputa es la base de la concepción de la lucha sindical de la conducción de CTERA (M. Garcetti) que asumió en 1987. Apuntaba a una nueva forma de concebir las relaciones de trabajo docentes, a una ruptura con una relación

profesional entre la conducción del SE y los docentes. Se orientaba a una relación de trabajo entre un patrón (nacional o provincial) y sus trabajadores. Esto mostraba un componente ideológico de larga data, de base sindical-peronista, que tenía una gran adhesión en la base docente. Esta búsqueda se orientaba a la instalación de nuevos dispositivos. Pero también tenía razones internas. La CTERA perdía sentido sin un escenario nacional. La Confederación era una organización de tercer grado, sin reconocimiento legal para negociar, tanto con los gobiernos provinciales como con el MEN (Ministerio de Educación nacional). Su rol se restringía a coordinar los ejes nacionales de la lucha sindical y discutir los ejes de la política educativa nacional. Frente a ello, la nueva conducción de CTERA pretendía ampliar sus funciones, consolidarse como organización nacional.

A la vez, la CTERA tenía como objetivo sindical modificar la tradicional estructura de relaciones laborales docentes, incluyendo la negociación colectiva en el sector. Para realizar dichos cambios había que instalar un escenario nacional. Había que convencer a todos los actores del SE. En ese sentido, la CTERA logró convencer a buena parte del SE y ubicar la cuestión a escala nacional. El problema se planteará al momento de la instalación de dispositivos que establezcan dicha nacionalización.

El eje de la retórica del gobierno consistía en enviar las reivindicaciones a las provincias. El ministerio era estrictamente patrón

---

3- A pesar de la provincialización del SE (1992), en la actualidad dicha tensión permanece en términos políticos.

de una parte de las escuelas secundarias. Por ello, no reconocía ni reivindicaciones sindicales ni de financiamiento suplementarias. En ese marco, los gobiernos provinciales no podían pedir recursos más allá de los recursos por Coparticipación Federal.

En un principio, el MEN propuso aceptar el reclamo sindical restringiéndolo a los dominios institucionales: equilibrios salariales entre jurisdicciones. Anclado a los dispositivos legales existentes, el gobierno defendía la estructura federal del SE (jurídica y constitucional), de donde surgen las responsabilidades compartidas de la Nación y las provincias. De igual manera, los dispositivos de negociación debían preservarse al interior de cada sistema.

Provincializar la disputa permitía al gobierno limitar la dimensión de las reivindicaciones sindicales. La construcción de la escena nacional incorporaba al conflicto otros actores del SE (CTERA, CFE y gobiernos provinciales) que consideraban al gobierno nacional como responsable de la crisis salarial. Para desarticular estos vínculos era necesario no reconocer el escenario. Reenviar las reivindicaciones a las provincias redistribuía las alianzas y hacía enfrentar aliados potenciales.

Frente al éxito de la política de nacionalización de la CTERA, el gobierno nacional tuvo que desarrollar una doble estrategia: mientras el MEN rechazaba el escenario nacional, el MT (Ministerio de Trabajo) lo aceptaba. Bajo la idea de administrar el conflicto, había que reconocer un escenario nacional para la CTERA y sus aliados. Había que encontrar un árbitro. El MT promovía la negociación colectiva y la imparcialidad de la relación gobierno-sindicatos. Mientras el conflicto duró, el MT mostró voluntad para centralizar la discusión na-

cional. Luego, los dispositivos jurisdiccionales (autonomía de las provincias) impidieron una negociación real y el conflicto fue fragmentándose.

La definición de la dimensión de la disputa se jugó también a través del enfrentamiento de retóricas. La nacionalización buscaba ampliar la cuestión, implicando el mayor número de actores del SE, y la provincialización buscaba restringir el ámbito de la disputa, limitando el conflicto o, cuanto menos, redistribuyéndolo. Así, un problema administrado por cada jurisdicción, a fin de 1987 involucraba a todos los actores del SE en una misma escena nacional: la CTERA, el MEN, el MT, los ministros de Educación de las provincias peronistas (nucleadas en el CINCECyT y en parte del Consejo Federal), el Parlamento y la mayor parte de los gobiernos provinciales.

Se puede distinguir dos períodos del conflicto: a) una nacionalización y, luego de una larga huelga, b) una fragmentación. En el primer momento (fin de 1987 a marzo-abril 1988), bajo la presión sindical que había nacionalizado el conflicto, el MEN había cambiado su estrategia. Luego del fracaso de ciertas reuniones con CTERA, la gestión J. Sábato-A. Stubrin va a rechazar toda negociación que no sea con los sindicatos secundarios nacionales. En ese momento, la CTERA reclamaba la aplicación de un «Nomenclador Básico Único» para la realización de negociaciones colectivas. Dos sectores del gobierno reciben favorablemente la demanda: el MT, que constituye una negociación para la unificación salarial (la CTERA, el CINCECyT, el Consejo Federal y el MEN), y el Presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados (UCR). Buscando un acuerdo con CTERA, el gobierno nacional incorporó otros reclamos, como una nueva Ley

de Educación. Pero durante la larga huelga nacional van a reforzarse los antagonismos. La controversia MEN-CINCECyT, como representantes educativos de la UCR y el PJ, configura el nuevo escenario.

Durante el segundo momento, se organizó el paro largo (abril-mayo 1988). Allí se consolidó la estrategia bipolar del gobierno. La mayor parte del gobierno va a unirse detrás de la estrategia del MEN para provincializar la disputa. Solamente el MT va a mostrar voluntad negociadora. Frente a esta retórica de provincialización, la CTERA realizó una defensa heroica de la huelga, donde la ética se mezclaba con los intereses de los sectores, oponiendo dignidad a chantaje. Dicha retórica hizo cada vez más inflexible el reclamo de la CTERA.

La CTERA va a terminar criticando, como representante de los trabajadores, toda la política gubernamental. La politización y generalización llegan a su cenit en las multitudinarias manifestaciones que enmarcaron el paro largo de mediados de 1988.

Uno de los factores claves del conflicto pasó a ser la reacción de los gobernadores. Frente al conflicto instalado en las provincias, ellos comenzaron a realizar ofertas salariales locales. Así, el principal aliado de CTERA se disolvía. Los gobernadores que pertenecían a la UCR (Capital y Córdoba) defendían su autonomía. Incluso la oposición política (Buenos Aires y Mendoza) cambió su estrategia. El conflicto de Mendoza fue caso ejemplar. J. O. Bordón, que había tenido un importante rol (manifestando interés por invertir en la educación provincial), ofreció un aumento salarial provincial. Esta medida provocó críticas desde la CTERA contra los gobernadores. Finalmente, la homogeneización nacional comenzó a quebrarse.

## Conclusión

La disputa docente de 1987-1989 resulta otro ejemplo histórico de lucha por la generalización-fragmentación de un conflicto. Allí, no sólo se juegan relaciones de fuerza, sino el uso de retóricas antagónicas. Cada actor define la cuestión problemática según su perspectiva. Y a menudo se manifiesta un diálogo de sordos políticamente intencionado. En nuestro caso, mientras el gobierno proponía un simple acuerdo salarial, sin modificar la estructura de negociación laboral ni la estructura federal del SE, los sindicatos pedían aumentos salariales, pero en el marco de una modificación de los dispositivos jurídico laborales y jurisdiccionales. Así, en la mayoría de las disputas públicas se puede observar una diferencia de perspectivas. Los actores discuten, pero hablando de cuestiones diferentes □

*\*Doctor en Sociología (EHESS, París). Tesis: "Les arrêts et réouvertures de disputes politiques. Un analyse de la dispute enseignante en Argentine (1984-1999)". Investigador del CONICET (UBA-IIGG).*

---

## Bibliografía

Baumgartner, Frank (1989): *Conflict and rhetoric in french policy making*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Mather, Lynn & Barbara Yngvesson (1981): "Language, audience, and the transformation of disputes". *Law and Society Review*, vol. 15, pp. 775-821.