LAS REIVINDICACIONES SALARIALES DE LA CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (CTERA) EN EL AÑO 1990.

María Luz Lafiosca. Becaria CONICET. E-mail: luzlafiosca@yahoo.com.ar

Introducción

Esta ponencia analiza acontecimientos correspondientes al año 1990 y forma parte de una investigación más amplia referida a las respuestas de las organizaciones sindicales de docentes en la Argentina durante la última década del siglo pasado. A lo largo de ese período, los sindicatos mencionados protagonizaron tanto a nivel provincial cuanto nacional una prolongada e intensa lucha por lo que entendían como la defensa de sus "derechos como trabajadores de la educación".

Los atrasos salariales implementados por el gobierno nacional y los provinciales a partir de 1990, provocaron numerosos atrasos salariales que afectaban al sector docente. Las organizaciones que los nucleaban, entre ellos la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) –integrada por sindicatos provinciales de todas las jurisdicciones-, no permanecieron indiferentes y respondieron críticamente ante las medidas proyectadas e implementadas. A este respecto, cabe mencionar la Marcha Blanca Docente, convocada por la CTERA en mayo de 1988, como antecedente de los reclamos por mejoras salariales que tuvieron lugar en 1990. En este último año, la CTERA peticionó en repetidas oportunidades por la sanción de una ley de convenciones colectivas de trabajo y de financiamiento educativo que contemplaran los intereses del sector al que representaban.

Esta ponencia se propone reconstruir algunos aspectos de la conflictiva relación entre gobierno y sindicatos de docentes, focalizando en las acciones y los discursos desplegados por ambas partes. Con este fin, tres son las secciones que estructuran nuestra exposición. En la primera, se sintetizan las principales modificaciones en la determinación de las remuneraciones docentes. En la segunda, se analizan las acciones y los discursos sindicales sobre las políticas salariales diseñadas e implementadas desde el Estado

nacional. En la tercera se avanzan consideraciones generales y se sintetizan los resultados. El corpus documental está compuesto por las memorias anuales y documentación diversa elaboradas por la CTERA, por un lado; y las crónicas periodísticas, por el otro.

1. Principales modificaciones en la determinación de las remuneraciones docentes.

Las remuneraciones de los docentes han sido uno de los aspectos más controvertidos en las últimas décadas. La crisis económica de los años '70 hizo sentir sus duros efectos en América Latina. El Estado de Bienestar -cuyo apogeo tuvo lugar entre las décadas de 1930 y 1970- fue objeto de numerosas críticas.[1]

En el caso argentino, el golpe de Estado cívico-militar de 1976 marcó un amplio viraje en la política económica a partir de un prolongado período de ajuste y estabilización económica. Las disposiciones centrales del plan económico iniciado en 1976 incluían, entre otros aspectos, una reforma financiera a partir de la liberalización de los mercados cambiarios y financieros; un redimensionamiento del Estado a través de la reducción del gasto, el empleo y el déficit del gobierno y la privatización de empresas públicas (Canitrot, 1980: 13-14). Esta política tuvo consecuencias negativas tanto para el trabajo en general cuanto para el trabajo docente en particular. La caída de los salarios reales junto con el congelamiento de los salarios nominales y la caída de los niveles de productividad total, sintetizaron el ajuste provocado en el mercado de trabajo. Sin embargo, si bien cayeron la actividad económica y el nivel de empleo, las tasas de desocupación no se vieron afectadas. Es decir, "[…] la caída de la actividad

[1] Las principales críticas se centraron en: la desactivación de la inversión de los empresarios debido a los excesivos controles de los impuestos (jubilación, seguro de desempleo y demás instituciones creadas por el estado de bienestar), la desactivación del trabajo fruto de los innumerables derechos y prestaciones otorgados a los trabajadores, la desincentivación de la competencia individual, el aumento del déficit fiscal con su consecuente generación de inflación, la generación de un estado de ingobernabilidad debido al conjunto de demandas que la población realizaba al agente estado, la pérdida de libertad de los individuos y la anulación de la validez moral de la competencia (Morgenstern de Finkel, 1990 y Paviglianiti, 1991)

económica y de los niveles de empleo se resolvió a expensas de una caída de los niveles de productividad total y en los salarios reales…"[2]

Específicamente en el terreno educativo, fueron introducidos importantes cambios. Entre ellos, la principal política que afectó al trabajo docente fue la transferencia de escuelas primarias nacionales a las provincias. Se efectivizó entre 1976 y 1978 mediante la sanción de dos "leyes": Nº 21.809 y Nº 21.810. La primera de ellas "facultó al Poder Ejecutivo para transferir, a través de convenios, todas las escuelas, supervisiones y juntas de clasificación dependientes del Consejo Nacional de Educación existentes en jurisdicciones de las provincias, con excepción de las que juzgasen indispensable retener. Tal excepción comprendió unos pocos casos[3]. La ley 21.810, en cambio, asignó a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Gobernación de Tierra del Fuego, la competencia en la prestación de la educación pre-primaria y primaria a cargo hasta entonces de dicho Consejo, también con algunas pocas excepciones (decreto reglamentario Nº 1231/78)[4].

En 1978, durante el gobierno de facto de Jorge Rafael Videla (1976-1981), fueron traspasados la totalidad de los servicios educativos nacionales de nivel primario a los territorios provinciales, etapa que cerró un proceso iniciado en la década anterior[5].

---

[2] Razquin, 2004: 234.

[3] Bravo, 1994: 28. Las excepciones incluidas en el decreto eran la Escuela Hogar de Ezeiza y cuatro escuelas diferenciales instaladas en Córdoba (2), Jujuy y Santa Fe.

[4] Bravo, 1994: 28. Las excepciones especificadas en el decreto eran cuatro escuelas diferenciales, el Instituto Bernasconi, el Complejo Cultural de La Boca y la Biblioteca del Maestro.

[5] En este sentido, podemos distinguir, siguiendo a Pavigianiti (1988) y a Bravo (1994), distintos momentos en los cuales este proceso se efectivizó. Las primeras transferencias educativas se registraron en el año 1961-1962, a partir de una ley de presupuesto nacional en la que se brindaba la posibilidad de convenir con los gobiernos provinciales el traspaso de los servicios. Sólo se inscribieron inicialmente convenios con once provincias: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Santa Fe, Chubut, Formosa, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero. Sin embargo, sólo tres de ellas- Neuquén, Santa Cruz y San Luis- ratificaron tales convenios. "Ante la demora de la ratificación por parte de las restantes provincias, el PEN, por decreto y en forma unilateral (decreto Nº 495/62) en enero de 1962, dispuso realizar la transferencia de todos los establecimientos del CNE [Consejo Nacional de Educación] ubicados en territorios provinciales desde el comienzo del período lectivo de ese año que no se hubieran concretado hasta esa fecha". (Paviglianiti, 1988: 59). El saldo de ese período, que coincidió con la destitución del presidente Frondizi, fue el traspaso de sólo 23 escuelas que funcionaban en la provincia de Santa Cruz.

En un segundo momento, a fines de los años '60 (Gobierno de facto de Juan Carlos Onganía entre 1966 y 1970), nuevamente se instauró el tema de la política de transferencias, el cual fue tratado en diferentes reuniones con los ministros de educación provinciales. En este período, se dictaron normas que no fueron aceptadas por todas las provincias ya que sólo se realizaron convenios con seis de ellas- Buenos Aires, Catamarca, La Pampa, La Rioja, Río Negro y Santa Fe-. A pesar de los convenios realizados, sólo se

Con anterioridad a las transferencias iniciadas en 1960, la educación primaria había estado bajo las órbitas de los gobiernos nacionales y provinciales. Por su parte, las remuneraciones docentes correspondientes al nivel primario, si bien continuaron siendo centralizadas, no fueron absorbidas ya por el gobierno nacional sino que pasaron a las administraciones provinciales. Una de las consecuencias de este proceso fue el incremento de la segmentación provincial del salario docente. Esta segmentación se manifiesta en los distintos niveles de remuneración que perciben los docentes con iguales funciones en establecimientos primarios de distintas dependencias.[6]

El gobierno presidido por Raúl Alfonsín (1983-89) poco pudo hacer por detener los altos niveles de inflación a pesar de la implementación de políticas en tal sentido como el Plan Austral (1985) y el Plan Primavera (1988). Si bien con este último logró reducir el incremento mensual de precios en corto tiempo, fracasó en su intento por sortear las causas internas y externas de la inflación que retomó niveles crecientes (Aronskind, 2001: 22). Lo mismo había ocurrido previamente con la puesta en marcha del Plan Primavera, un acuerdo con empresarios industriales y comerciales, por el cual el gobierno se proponía detener la inflación otorgando determinados beneficios, tales como rebajas impositivas. Sin embargo, sólo se logró una mejoría por seis meses ya que la debilidad del plan, basado en un tipo de cambio retrasado, emergió con fuerza. (Aronskind, 2001: 22-23).

A comienzos del año 1989 se desató una crisis hiperinflacionaria que tuvo amplias repercusiones políticas, económicas y sociales. No sólo obligó al gobierno a implementar una devaluación monetaria -que provocó una caída del salario real-, sino también la contracción de la actividad económica, el colapso de la cadena de pagos, el reemplazo parcial de la moneda nacional por el dólar y la caída de la recaudación impositiva. Solo los poseedores de activos financieros y divisas obtuvieron beneficios de la crisis. (Aronskind, 2001: 25). En cuanto a los efectos sociales y políticos, "[…] la hiperinflación representó un hecho traumático a partir del cual se observaron nuevos comportamientos sociales: la aversión profunda a la

---

efectivizó la transferencia en 680 escuelas repartidas en la provincia de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja.

[6] Braslavsky, 1985: 96.

inflación y un fuerte deseo de estabilidad, que crearon una disposición pública a aceptar medidas drásticas para resolver la crisis."[7] Esta delicada situación económica llevó al presidente Alfonsín a abandonar su cargo para que el presidente recientemente electo, Carlos Saúl Menem, asumiera anticipadamente.

Con la asunción de Menem como presidente de la Nación en 1989, se introdujeron una serie de reformas tendientes a disminuir el gasto público. Durante su mandato y tanto con el Plan Bunge y Born cuanto con los ministros de Economía Erman González y Domingo Cavallo, se llevó a cabo una reducción del gasto público. En este sentido, mientras que el estado nacional restringió su presupuesto a defensa, seguridad social y deuda pública, los estados provinciales se vieron afectados por el incremento del gasto en la prestación de los servicios sociales correspondientes a salud y educación por el traspaso a las provincias. El Plan Bunge y Born, instrumentado a partir del 9 de julio de 1989, se basaba en una profunda Reforma del Estado, sancionada en la ley Nº 23.696, que privatizó los servicios públicos y promovió la descentralización y desregulación de la actividad económica. Ambas medidas de ajuste fiscal fueron incluidas en la sanción de la ley de Emergencia Económica (Nº 23.697). Luego de transcurridos cinco meses, el plan Bunge y Born fue reemplazado por el Plan Bónex (enero de 1990), mediante el que el ministro de economía Erman González dispuso que los depósitos a plazo fijo en el sistema financiero fueran restituidos a sus propietarios en títulos de la deuda externa a diez años (Damill y Frenkel, s/d: 68).

Este proceso fue acompañado por varios intentos de estabilización macroeconómica. Uno de los planes más exitosos fue implementado bajo la cartera del ministro de economía Domingo Cavallo- sucesor de González- con la aprobación parlamentaria de la Ley de convertibilidad del austral en marzo de 1991 (Nº 23.928). La aprobación de dicha ley significó "…institucionalizar definitivamente la pérdida de soberanía monetaria, crear las condiciones adecuadas para la reestructura del sector financiero y forzar el equilibrio fiscal para sostener el tipo de cambio de conversión. Los tres

[7] Aronskind, 2001: 25.

componentes de la convertibilidad se compadecen con las pretensiones acreedoras…".[8]

Las políticas de desregulación de la economía también alcanzaron al mercado de trabajo. A partir de la ley de Convertibilidad, las normas que establecían ajustes de salarios a la inflación fueron anuladas, incluyendo los ajustes que habían sido resultado de la negociación colectiva. (Razquin, 2004: 236). Más aún, estas políticas contemplaron el congelamiento de salarios que se produjo desde el 31 de marzo de 1991 (Lozano y Faletti, 1991: 159). El gobierno de Menem justificó la necesidad de reformular las regulaciones que afectaban al mercado de trabajo en la búsqueda tanto de competitividad internacional cuanto de mayor empleo. La ley de empleo sancionada en el año 1991 (24.013) que introdujo nuevas formas de contratación temporarias junto con la ley de accidentes de trabajo sancionada el mismo año (24.028) que introdujo límites a las compensaciones por accidentes laborales para reducir costos de aseguración, asociación de los incrementos salariales a los incrementos de productividad y limitación de la actividad huelguística, restringieron la capacidad de acción del sindicalismo, "aunque la ley de empleo preveía la autorización sindical, a través de la negociación colectiva, para la implantación de las nuevas modalidades de empleo"[9].

El sector educativo también se vio duramente afectado por las políticas de ajuste. El proceso de transferencias, reiniciado en esta década, tuvo lugar en el marco de la imposición de una reforma modernizante del estado, que en el caso de las transferencias de servicios sólo constituyó una salida a la crisis de financiamiento provocada por la hiperinflación de fines de la década de 1980 donde los organismos financieros internacionales demandaban la retracción del gasto público.

En dicho contexto, en los años 1992/93, se traspasaron los establecimientos de enseñanza media y terciaria, incluidos los servicios técnicos y administrativos de apoyo, a las jurisdicciones provinciales[10]. La última jurisdicción en concretar las transferencias fue la provincia de Buenos Aires, en enero de 1994. Si bien el traslado se fundamentó en la

[8] Lozano y Faletti, 1991: 152.
[9] Murillo, 1997: 428.
[10] Las transferencias en este período se realizaron a través de la ley Nº 24.049.

necesidad de liberar al estado nacional del financiamiento de la educación, el estado nacional terminó controlando otras funciones como la evaluación docente a través de los Contenidos Básicos Comunes (CBC), la Red Federal de Formación Docente Continua (control del ministerio de educación nacional de la capacitación docente) y la evaluación de la calidad. En este sentido, en el campo educativo, las transferencias de servicios educativos fueron acompañadas por un proceso de redefinición del estado nacional como re-centración, ya que se abandonó el modelo burocrático y jerárquico a favor de la implementación de sistemas de evaluación y control, manejados desde el ministerio central.

Una expresión de estas orientaciones de política educativa fue el inicio de la "transformación educativa" que afectó sustantivamente el trabajo docente. Mediante la misma se apuntó a la derogación o modificación de los estatutos que regían la actividad que fijaban una serie de derechos que los docentes habían logrado obtener a través de los años. El estatuto nacional del docente, sancionado en el año 1958, implicó una ruptura con las prácticas arbitrarias que regulaban el trabajo docente hasta ese entonces. Sin embargo, luego de las transferencias realizadas por el gobierno militar en el año 1976, las regulaciones laborales docentes eran operadas por las administraciones provinciales, quienes aprobaron sus propios estatutos, basados en el nacional. Con las transferencias del '78 y del 92, el estatuto nacional sólo tuvo vigencia en las provincias de Santa Cruz y Santa Fe. Tierra del Fuego derogó su estatuto en el año 2004 y el estatuto de Salta fue el único sancionado luego de la ley federal de educación.

Durante toda la década de 1990, el gobierno nacional realizó distintas medidas de reforma que afectaron al sector docente. Dichas reformas estuvieron tuvieron por objetivo la modificación de la formación y de la carrera docente; como así también las condiciones salariales de los mencionados trabajadores. A partir de la organización de la Red Federal de Formación Docente Continua en 1993, por un lado; y de la presentación de un proyecto de Fondo de Profesionalización Docente por parte del Poder Ejecutivo Nacional al Congreso en 1997, por el otro; el discurso oficial colocó en primer orden de importancia la profesionalización de las tareas y de los mismos docentes a partir de la reconversión formativa de los docentes a través de la Red Federal de Formación Docente Continua. En

este sentido, la formación docente se convirtió en un ámbito privilegiado de regulación y control, aunque las instancias de capacitación fueron desiguales según las provincias, pues hubo diferencias en la oferta, debido a problemas de traslados, problemas monetarios y porque algunas provincias ofertaban más cursos que otras (Feldfeber, 2000). Asimismo, dichas instancias se instalaron como "mercados de ofertas de cursos", los cuales fueron concursados por agencias o grupos privados en pos de financiación ad hoc. En este sentido, mediante esta explosión de cursos se estimuló la mercantilización del sistema educativo a través del impulso de la competencia entre las instituciones y los agentes encargados de dicha capacitación en pos de sus propios beneficios.

Por el otro, con la segunda medida del año 1997, el Poder Ejecutivo Nacional propuso una reforma de los estatutos denominada "Fondo de Profesionalización Docente". Para acceder al mismo, las jurisdicciones debían reformar sus estatutos para incorporar nuevas regulaciones con criterios de calificación profesional, capacitación y evaluación para determinar los niveles salariales y los ascensos. En dicha ley se establecía que el fondo estaría integrado por recursos provenientes de organismos internacionales. Sin embargo, dicho proyecto no logró aprobarse debido a fuertes presiones del sindicalismo docente y también del creciente cuestionamiento del menemismo.

A pesar de la cantidad de medidas realizadas durante toda la década de 1990, en este trabajo nos detendremos en el análisis de las acciones y los discursos realizados por la CTERA ante las políticas salariales propuestas y diseñadas por el Estado nacional en el año 1990. Este tema será desarrollado en el apartado siguiente.

2. Acciones y los discursos sindicales sobre las políticas salariales diseñadas e implementadas desde el Estado nacional.

La inflación desatada durante el gobierno radical de Raúl Alfonsín, repercutió en la situación de los trabajadores en general y de los docentes en particular. En este último caso, la falta de uniformidad en el salario entre las diversas provincias y las complejas estructuras propias del sector

educativo fueron dos de los problemas que adquirieron una particular preocupación para el sindicalismo de esa actividad (Razquin, 2004: 237).

En este marco, se despliega el accionar de la CTERA. Constituida el 12 de septiembre de 1973; fue inscripta por resolución en julio de 1984[11] y obtuvo su personería gremial en diciembre del año siguiente. Se trata de una organización conformada por entidades de base distribuidas por provincia en todo el país. En 1990 estaban adheridas a la CTERA 26 entidades de base[12]. Según los distintos Estatutos que fueron aprobados por dicha entidad en 1985 y modificado en cinco oportunidades[13], el Gobierno de la Confederación, por artículo 5º, será ejercido por tres organismos: el Congreso Nacional[14], el Consejo de Secretarios Generales y la Junta Ejecutiva. Esta última representa a la Confederación a través de los/las Secretarios/as General, General Adjunto y Gremial o de quien haya sido autorizado por aquella para tal fin (artículo 29º). Asimismo, la Junta Ejecutiva será conformada por 13 Secretarías- General, General Adjunta, Gremial, de Organización, Administrativa y de Actas, de Hacienda y Finanzas, de Prensa, Cultura y Comunicación, de Educación y Estadística, de Acción Social, de Relaciones Internacionales, de Derechos Humanos, de Igualdad de Género y Oportunidades que deberá ser desempeñada por una mujer y de Políticas Institucionales para los Trabajadores de la Educación de Gestión Privada-, 6 vocales y 6 vocales suplentes (artículo 30ª).

Como la CTERA era una organización sindical reconocida oficialmente a través de su personería gremial[15], pudo participar en un ámbito de

[11] De acuerdo con Bunel, "el sindicato simplemente inscripto puede y debe dar prueba de que durante seis meses consecutivos, tuvo un número de afiliados 10% superior al que goza de la personería gremial, si quiere desplazarlo. El control de la representatividad es realizado, entonces, por la administración y por los dos sindicatos que compiten." (1992: 80).

[12] Corresponden cada una de estas entidades a cada provincia, incluyendo la capital federal (24). Las dos organizaciones restantes corresponden, una a una entidad que nuclea docentes nacionales y la otra corresponde nuclea a los universitarios de Córdoba.

[13] XI Congreso Extraordinario de Octubre de 1988; XVI Congreso Extraordinario de Junio de 1989; XXVIII Congreso Extraordinario de Noviembre de 1991; XXX Congreso Extraordinario de Mayo de 1992 Y LXVI Congreso Extraordinario de Febrero de 2001.

[14] Son de dos tipos: Ordinarios (se celebran una vez al año) y Extraordinarios (será convocado por la Junta Ejecutiva las veces que considere necesarios).

[15] La primera norma del Estado que reguló la personería gremial de los sindicatos fue establecida por la Secretaría de Trabajo y Previsión (en ese momento a cargo de Juan Domingo Perón) por decreto – ley 23.852/45, de octubre de 1945; y ratificado en junio de 1947 por ley Nº 12.921. Según el artículo 33 de dicho decreto "serán derechos exclusivos de las asociaciones profesionales con personería gremial…4) intervenir en las negociaciones colectivas, celebrar y modificar pactos y convenios colectivos…". (citado

negociación con el Estado –a la vez árbitro en los diferendos y empleador de los docentes- como la Comisión Participativa Salarial a nivel nacional[16] y federal[17], organismos creados para discutir los salarios correspondientes del sector docente, al cual representaban.

La reapertura democrática de 1983 tornó posible la continuidad del proceso de reorganización de la Confederación docente aquí analizada, truncado con el golpe de Estado de 1976. Su XVI Congreso Confederal -el último se había realizado en 1976- marcó el inicio de su normalización. Amén de estas cuestiones organizativas, el congreso fijó una serie de reivindicaciones de tipo gremial y educativo. En el primero de ellos la asamblea aprobó una equiparación salarial para todos los docentes del país, la jubilación de éstos a los 25 años con el 82 % móvil y la reincorporación de los cesanteados por razones políticas, gremiales e ideológicas. En el segundo, fue aprobada la petición ante las autoridades de un aumento del presupuesto y del nombramiento de representantes docentes en todos los cuerpos colegiados de conducción educativa, obras sociales, Cajas de jubilaciones, etc. Asimismo, continuaron realizándose las Jornadas Pedagógicas[18].

La CTERA solicitó su ingreso a la Confederación General del Trabajo -CGT, creada en 1930-, en 1986 siendo aceptado ese mismo año. A partir de ese momento, los delegados de la CTERA comenzaron a participar en sus Consejos Confederales, en los paros nacionales votados por la CGT y en el Congreso Normalizador de la Central Obrera, realizado en noviembre de 1986. Entre otros momentos, esta nueva inserción gremial se expresó comenzó en el año 1990 cuando parte de la dirigencia gremial docente –entre la cual se hallaba Mary Sánchez- resolvió prestar su apoyo a la propuesta de la Central Obrera de convocar a una marcha para el 15 de noviembre –se trataba de la primera actividad en tal sentido- para

---

en Capón Frías, 2008 en http://www.eft.com.ar). Las convenciones colectivas de trabajo, específicamente, serán analizadas en el apartado 2.3.

[16] La Comisión Participativa Salarial de la Educación, en la instancia nacional, reúne a las entidades docentes representativas de la jurisdicción nacional y que dependen administrativamente del Ministerio de Educación (Clarín, 3/8/90, p. 5).

[17] En tanto, la paritaria federal involucra a las autoridades gubernamentales de Economía, Trabajo y Educación nacionales, los ministros de Educación y Economía provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y los gremios que representan a los docentes provinciales. (Clarín, 3/8/90, p. 5).

[18] Información extraída de: http://www.ctera.org.ar/. Reorganización y debate político (1982 - 1988). Publicado el 11-09-2005.

expresar su rechazo a la política económica del Gobierno, desde que Carlos Menem asumiera la presidencia, hacía dieciséis meses.[19]

En ese momento, la CGT atravesaba una crisis interna. Durante ese año se produjo un enfrentamiento entre dos sectores: uno liderado por el metalúrgico Lorenzo Miguel -dirigente aliado al gobierno menemista-, y el otro representado por Saúl Ubaldini, dirigente opositor. En esta disputa intrasindical, la CTERA se alinearía con esta última fracción.

Pero esta integración en la central sindical nacional, se vio mediatizada por los propios conflictos internos de la CTERA., derivados de la unificación sindical docente que se estaba llevando a cabo en la Provincia de Buenos Aires. En agosto de 1986, se constituyó el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación (SUTEBA). Como en la provincia de Buenos Aires trabajaba la tercera parte de los docentes del país, su unificación e ingreso significó un cambio sustancial en el interior de la Confederación pues alteró la correlación de fuerzas existente entre los dos proyectos de política gremial, lo que creó una serie de tensiones internas. Éstas se acentuaron en el IV Congreso realizado en octubre de 1986, en Posadas, Misiones. Allí la exacerbación de las diferencias políticas fue decisiva en la toma de posiciones encontradas en relación al ingreso del recientemente constituido SUTEBA a la CTERA. El sector mayoritario de la Junta Ejecutiva de CTERA no reconoció al nuevo sindicato bonaerense como única representante provincial; más aún, impulsó el ingreso de otras organizaciones. Esta actitud motivó la renuncia de la conducción de CTERA (perteneciente a la Lista Celeste), el retiro del Congreso de la mayoría de los sindicatos del interior del país y el pase a cuarto intermedio sin resolver la cuestión. El Congreso volvió a sesionar en Capital a fines de octubre y con un escaso margen de votos se aprobó el ingreso de SUTEBA.[20]

En julio de 1987, el Congreso Ordinario realizado en Santa Fe, fue escenario de la fractura de la CTERA en dos sectores, como resultado de las disputas originadas a raíz de la renovación de autoridades. De este modo, a catorce años de su creación, la CTERA se encontraba escindida en dos fracciones: la CTERA-Arizcuren y la CTERA-Garcetti. Sin embargo, sólo éste

[19] Clarín, 15/11/90, p. 2.
[20] Información extraída de: http://www.ctera.org.ar/. Reorganización y debate político (1982 - 1988). Publicado el 11-09-2005.

último fue reconocido por el Ministerio de Trabajo como representante legítimo de los docentes.[21]

Esta división se prolongó hasta 1988. En marzo, la CTERA-Garcetti convocó a un paro por tiempo indeterminado cuyos ejes reivindicatorios eran: salario único en todo el país, paritaria nacional docente, leyes de financiamiento educativo y nacional de educación[22]. La huelga se prolongó por el término de 42 días. El 16 de abril el Gobierno de Alfonsín declaró la Conciliación Obligatoria, que en un principio fue acatada. Pero como las negociaciones fueron infructuosas, se retomó el paro el 19 de mayo.[23] Se definió la "Marcha Blanca" como estrategia de movilización, que se concretó en una serie de "Columnas provenientes del norte, el oeste y el sur [que] recorrieron durante una semana el país, poniendo en la calle el conflicto docente y concitando a su paso la adhesión de padres y alumnos. La marcha que llegó a Buenos Aires el 23 de mayo logró construir un consenso que doblegó la voluntad política del gobierno por lo que se obtuvieron algunas de las reivindicaciones. Sin embargo el levantamiento del paro fue muy polémico ya que no se habían logrado el conjunto de las reivindicaciones.".[24]

En este sentido, esos ejes aún fueron objeto de debate a inicios de los 1990's, logrando algunas respuestas desde el gobierno nacional en el año 1991.

Los reclamos salariales realizados por la CTERA, durante todo el año 1990, se pueden agrupar en tres grandes bloques. El primero en su solicitud por lograr mejoras salariales, o sea una recomposición salarial; el segundo la solicitud por sancionar una ley de financiamiento educativo y, por último, la sanción de una ley de paritaria docente.

Recomposición salarial.

Las remuneraciones de los docentes se caracterizan hasta la actualidad por el elevado número de componentes que la integran (Giacometti y Lumi, 1995) y que pueden presentar diverso carácter: remunerativos/ no

[21] Información extraída de: http://www.ctera.org.ar/. Reorganización y debate político (1982 - 1988). Publicado el 11-09-2005.
[22] SUTEBA, 2006: 40.
[23] SUTEBA, 2006: 41.
[24] Vázquez, 2005: 29.

remunerativos[25] y bonificables/no bonificables[26]. La presencia o ausencia de dichos componentes afecta las condiciones de trabajo de los trabajadores de la educación.

Si bien durante los primeros años de la democracia, el pago de salario "en negro" había prácticamente desaparecido, a fines de los '80 retomó preponderancia (Iñiguez, 2000): "En algunos casos el salario en negro adquiere la característica de presentismo, que no entra en el cálculo de antigüedad, ni en el SAC [Sueldo Anual Complementario], ni en los descuentos provisionales. En otros, aparece como no bonificable e implica el deterioro de la base del cálculo de la antigüedad y a veces como no remunerativo, que erosiona la base de los aportes jubilatorios y por consiguiente los haberes a los pasivos."[27] En el marco de las reformas estructurales implementadas durante el menemismo, en agosto de 1990 el director de Asuntos Gremiales de la cartera educativa, Alberto Albelo Brea, se refería a estas cuestiones cuando declaraba en relación a la inclusión de una suma por presentismo que **"se está analizando esa posibilidad pero como un porcentaje sobre el sueldo global, no como una suma fija"[28].** Sin embargo, la CTERA expresó su renuencia a la aceptación de cualquier medida de este carácter, tal como se analizará líneas más abajo.

La recomposición salarial ha sido uno de las demandas más fuertes de la CTERA. Uno de los ejes en los cuales la CTERA enfocó sus reivindicaciones ha sido en la **eliminación de los montos fijos y del pago en negro de los salarios docentes.** En agosto de 1990 dicha organización entregó una **carta al Presidente de la Nación**, referida a este problema, y que no fuera contestada[29]. La nota, firmada por la Junta Ejecutiva de la CTERA[30], expresaba que, no obstante las diferencias entre los conflictos de ese

[25] El carácter "remunerativo", incluye aquellos elementos sobre los cuales se efectúan los descuentos establecidos por ley y sobre los que el empleador realiza las contribuciones correspondientes. En cambio sobre los componentes "no remunerativos" no se aplica ningún descuento ni se realizan contribuciones patronales. Tampoco se computan para el aguinaldo, vacaciones, y otras licencias ni indemnizaciones.
[26] El componente "bonificable" incluye todos aquellos componentes que constituyen la base de cálculo de la bonificación por antigüedad. Por su defecto los componentes "no bonificables" no constituyen la base de cálculo para la bonificación de dicho beneficio.
[27] Iñiguez, 2000: 4.
[28] Subrayado en el original. Página/12, 7/8/90, p. 14.
[29] Canto Maestro, Año 1, Nº 1; Página/12, 18/8/90, p. 9.
[30] Según el Estatuto de dicha organización, la Junta Ejecutiva se conforma por un Secretariado compuesto por trece miembros, por seis vocales titulares y seis vocales suplentes (art. 30º).

entonces[31], existían "varias situaciones que por su similitud y reiteración permiten ser señaladas como generalizaciones"[32]. A su juicio, un primer tema que unificaba los conflictos era "la integración de montos fijos no bonificables en el salario por el que no se perciben beneficios correspondientes a zona o antigüedad; los salarios básicos prácticamente unificados en 1988, han vuelto a dispersarse en una relación que va de 1 a 3, con ajustes muy inferiores a los montos inflacionarios, lo cual representa una pérdida concreta del 80 por ciento y la ausencia de concertación salarial. Los gobiernos fijan unilateralmente los salarios de la jurisdicción…"[33]. Este argumento se asentaba en hechos concretos, tales como la pérdida de homogeneidad de los salarios docentes que tuvo lugar a partir de 1988, dado que "*Las diferencias salariales entre provincias, lejos de estar originadas en la relación remuneración-costo de subsistencia, parecieran estar determinadas por las divergencias en la capacidad financiera entre las distintas provincias"*[34]. Luego de producidas las transferencias masivas del período 1976/78, la política salarial docente, en cuanto al nivel primario, ha sido responsabilidad sólo de las administraciones provinciales y de la Capital Federal. En aquellas provincias donde la asignación de recursos al sector educación había sido escasa, las estructuras salariales docente se encuentran más comprometidas. Asimismo, el proceso de transferencias de servicios educativos desde el gobierno nacional a los gobiernos provinciales de la década de 1990 agudizó las disparidades en las estructuras salariales docentes provinciales, ya la educación media y superior no universitaria continuaban habían permanecido bajo las órbitas de las administraciones provinciales.[35]

Otra de las cuestiones que, según se expresó en la nota enviada por CTERA, permitía generalizar los conflictos es la incertidumbre frente a las fechas de pagos, el fraccionamiento o el pago en cuotas. "Esta situación genera la imposibilidad de continuar prestando servicios, lo que aparece para afuera como una medida de fuerza cuando en realidad se trata de un

[31] CTERA, Canto Maestro, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1990, p. 14.
[32] CTERA, Canto Maestro, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1990, p. 14.
[33] CTERA, Canto Maestro, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1990, p. 14.
[34] Iñiguez, 2000: 12.
[35] En el año 1992, la ley Nº 24.049 permitió la transferencia de los servicios educativos nacionales de los niveles medio y superior no universitario a las provincias.

caso de fuerza mayor"[36]. Asimismo, "[…]'los ajustes salariales del mes se anuncian con gran retraso' debido al andamiaje burocrático existente que, por otra parte, agrava la situación de las provincias 'que perciben los ajustes con uno o dos meses de atraso', en medio de un proceso inflacionario que los convierte en irrelevantes"[37]. En su carta CTERA describía las situaciones particulares que ocasionaron conflictos en catorce provincias –ligadas a falta de pago y atraso en el abono de los haberes- y las medidas llevadas a cabo por cada una de ellas, tales como Tierra del Fuego, Tucumán, Chubut, Río Negro, La Rioja, Catamarca, Jujuy, Salta, Entre Ríos, Santa Cruz, Corrientes, Córdoba, Buenos Aires y Neuquén[38].

Si bien, tal como se expresó, la carta no fue respondida por el Poder Ejecutivo Nacional, el Subsecretario de Coordinación Educacional, Científica y Cultural del Ministerio de Educación- Enrique Bulit Goñi-, expresó que "los sueldos docentes son bajos, como los son todos en una situación de crisis extrema", aunque puntualizó que "el sector ha tenido el mejor tratamiento salarial de todos los del Estado" como resultado de "los esfuerzos que realizan tanto funcionarios de Educación como los de Economía por preservar cuanto es posible el salario de los educadores". Y concluía rotundamente que "el límite de los posible sólo puede superarse a costa de emisión monetaria, el déficit fiscal o el endeudamiento externo, que no estamos dispuestos a compartir"[39].

Antes del envío de esa carta, el gremio ya había considerado la precaria situación salarial. El Congreso Extraordinario de la CTERA, realizado en julio de 1990, había resuelto "*por 81 votos contra 13* […]", realizar un **paro por 48 horas** los días 1º y 2 de agosto en reclamo por mejoras salariales (un básico de 1.350º.000 australes)[40] y por la sanción de tres leyes educativas, referidas a la organización, financiamiento y remuneraciones en la educación. Para el segundo día de paro se previó realizar movilizaciones en todo el país y una marcha al Congreso Nacional[41]. La medida sindical, de acuerdo con las declaraciones de los dirigentes, tuvo un alto acatamiento:

[36] CTERA, Canto Maestro, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1990, p. 14.
[37] CTERA, Canto Maestro, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1990, p. 14.
[38] CTERA, Canto Maestro, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1990, p. 15.
[39] Página/12, 18/8/90, p. 9.
[40] Página/12, 31/7/90, p. 6.
[41] La Nación, 18/7/90, p. 1; Página/12, 31/7/90, p. 6.

en torno al 95% [42]. La amenaza de represalias por parte del gobierno no se hizo esperar: el presidente Menem advirtió a los docentes que se los podrían descontar los días no trabajados.

Acto seguido, a principios de agosto de 1990 la CTERA se reunió con la Comisión Salarial Docente Nacional y con la Federal, convocadas ambas por el Ministerio de Trabajo, con resultados nulos. En efecto, la reunión de la primera de las comisiones mencionadas pasó a cuarto intermedio sin concretarse ninguna oferta salarial; en tanto el encuentro de la segunda se postergó a raíz de la ausencia de algunos miembros del Consejo Federal de Educación[43]. Por su parte, al día siguiente el gobierno anunció un ajuste a los sueldos de los docentes por decreto. La CTERA rechazó el aumento propuesto por fuera del ámbito de concertación fijado por las comisiones mencionadas y reclamó la convocatoria de la Comisión Salarial Docente Federal[44].

A mediados de agosto de 1990 la CTERA realizó su Congreso en Córdoba, Villa Carlos Paz, en el cual participaron 25 entidades. Allí se aprobó un plan de lucha que comprendía un paro de 24 horas estimado para el 28 de agosto y un segundo de 72 pensado entre el 12 y el 14 de septiembre, jornada en la que se realizaría un acto en Plaza de Mayo[45]. En dicha reunión se aprobó también un documento por el cual se establecía, entre otros reclamos, el abono del salario en término; la reactivación de los ámbitos colectivos de negociación para encauzar las tratativas salariales, con un sueldo básico para agosto de 1.540.000[46] australes; y la urgente remisión a las provincias de las partidas financieras por coparticipación federal y otros rubros. El texto rechazaba, además, el proyecto del senador Rodríguez Saá ya que implicaría reducir el servicio educativo público, alertaba sobre los efectos negativos de cualquier iniciativa que fomente la privatización de la educación y rechazaba toda la modificación inconsulta de los regímenes laborales[47].

---

[42] La Nación, 3/8/90, p. 11. La mencionada Mary Sánchez sostuvo que *"el paro convocado por la CTERA tuvo un acatamiento cercano al 100%, 'adhesión que nadie puede ocultar"*.
[43] La Nación, 4/8/90, p. 9.
[44] Clarín, 15/8/90, p. 25.
[45] La Nación, 20/8/90, p. 1.
[46] Por su parte La Nación consigna un sueldo básico para agosto de *A 1.520.000* (La Nación, 20/8/90, p. 5).
[47] La Nación, 20/8/90, p. 5 y Página/12, 21/8/90, p. 9.

El gobierno nacional, a través del presidente y otros funcionarios, no tardó en responder duramente ante el anuncio del paro. Con intención de restarle importancia a la protesta, Menem afirmó que la medida evidenciaba *"intencionalidad política"* y sindicó a los docentes como los únicos responsables de perjudicar el aprendizaje de los alumnos, *"lo cual demuestra que no cumplen con la obligación de enseñar"*. Más aún, el mandatario amenazó con descontar de los salarios los días no trabajados por huelga[48].

Los conceptos del ministro Sajonia no fueron mucho más amables. Éste, si bien reconocía la insuficiencia de los salarios docentes, pues debían *"cobrar eso y mucho más"*; expresaba por otro lado que ello no justificaba *"que las víctimas de la pérdida de la escolaridad sean los alumnos"*[49]. La CTERA respondió a través de su dirigente Sánchez que los funcionarios sustentaban esos puntos de vista *"porque no viven del salario docente"*, y que de continuar esas políticas se produciría la *"desaparición del sistema educativo"*[50].

En el marco de esta polémica, el 24 de agosto fueron convocadas ambas comisiones. El Gobierno dispuso la conciliación obligatoria por 15 días para evitar el paro convocado para cuatro días después, por la cual los sindicatos debían abstenerse de realizar medidas de acción directa durante el lapso señalado. El acatamiento fue resuelto en el plenario de secretarios generales de la CTERA del día 26 del mismo mes bajo determinadas condiciones: *"que los gobiernos provinciales paguen los salarios adeudados y no descuenten los días de paro ni sancionen a los maestros en conflicto"*[51].

La conciliación obligatoria comprendió, en el ámbito federal, a la Confederación de Trabajadores de la Educación (Ctera) y, en el orden nacional, a la Federación de Trabajadores de la Educación Nacionales (Feten), integrada por la Unión Docentes Argentinos (UDA) y la Asociación del Magisterio de la Enseñanza Técnica (AMET), así como a otras entidades adheridas a la Ctera y a Feten. La medida no alcanzó al Sindicato Argentino

[48] Página/12, 21/8/90, p. 9. A este respecto, Menem declaró que *"no se puede introducir así, de lleno, la finalidad política en el campo del magisterio' y que 'hay muchos maestros conscientes, responsables, que comenzarán a andar por el camino que realmente les corresponde."* (La Nación, 21/8/90, p. 7).
[49] Página/12, 21/8/90, p. 9.
[50] La Nación, 21/8/90, p. 7.
[51] La Nación, 27/8/90, p. 1; Página 12, 28/8/90, p. 6.

de Docentes Particulares, que ratificó el paro por 48 horas que iniciaría el martes[52]. El 14 de septiembre se produjo la última audiencia de conciliación obligatoria y el gobierno resolvió ampliar la conciliación obligatoria por cinco días hábiles. Esta ampliación fue rechazada por la CTERA[53], que poco después –y a raíz de este conflicto- se vería amenazada en su continuidad a raíz de la posible quita de la personería jurídica por parte del gobierno.

Por último, el 22 de septiembre el Ministerio de Trabajo decidió suspender la Comisión Participativa Federal Docente por no haber logrado ningún acuerdo con la CTERA, argumentando, al decir del citado Albelo Brea, que *"si se pudiera recrear el diálogo abierto durante enero y febrero, sería de desear que fuese recreada, pero en las actuales circunstancias no tiene sentido"*[54].

Sanción de una Ley de financiamiento educativo.

Según su origen, las fuentes de recursos destinadas al financiamiento del sector educativo, pueden clasificarse en: sector familias, sector empresas, sector externo y sector público. Éste último cubre sus erogaciones con dinero proveniente, principalmente, de tres fuentes: empréstitos (créditos), emisión (de papel moneda) e impuestos. En cuanto a impuestos y tasas, atendiendo a su destino fiscal, cabe la siguiente discriminación: rentas generales, recursos propios (pago de aranceles) y recursos especiales. Entre los recursos especiales, además del impuesto sobre la propiedad inmueble, se incluyen los impuestos sobre los licores, la cerveza, el tabaco, los espectáculos, los sellos fiscales, las ventas, las loterías, las sucesiones, las donaciones, etc.

La aplicación de recursos especiales como fuente que provee al sector público tiene más de tres siglos de historia. Sus primeros antecedentes se remontan a Estados Unidos y Europa. En la Argentina, la idea de imponer determinadas contribuciones a efectos de sostener la educación elemental se instaló en el siglo XIX. Tras varios intentos, durante el debate de la ley 1420, dos proyectos, uno de Navarro Viola y otro de Pena, preveían la

[52] La Nación, 25/8/90, p. 1.
[53] Página 12, 14/11/90, p. 9; Clarín, 15/9/90, p. 27.
[54] Clarín, 22/11/90, p. 5.

incorporación de recursos especiales para el sostenimiento de la educación nacional (Bravo, 1983). Sin embargo, la ley mencionada, en cuya virtud se consolidó el CNE [Consejo Nacional de Educación], se vio afectada en su aplicación desde sus inicios, sobre todo en lo concerniente al capítulo V.[55] A partir de la década de 1950, si bien ya no fueron aplicados, algunas otras leyes han sido concebidas para el sostenimiento de la educación nacional, en sus distintos niveles educativos[56].

Mediante la ley Nº 23.906 de abril de 1991, se estableció un régimen de asignación específica cuyo objetivo consistía en otorgar financiamiento adicional a la finalidad Cultura y Educación, Ciencia y Técnica. En ese momento, aún no se habían realizado las transferencias de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario nacionales al ámbito provincial, por lo tanto los salarios correspondientes a esos niveles (escuelas creadas por la nación) aún eran responsabilidad del Estado Nacional. Mediante esta ley, se asignaba la totalidad de la recaudación obtenida por el impuesto a la Transferencia de Divisas[57] y el 50% de la recaudación del impuesto a los activos, previo incremento de las alícuotas que se aplicaban en cada uno de ellos. En el artículo 4º se señalaba que "*del total destinado a Cultura y Educación (el 80% de Transferencias de Divisas y el 50% de Activos) les correspondía el 65% a los Estados Provinciales y el 35% restante al Estado Nacional. Este último debía*

[55] Siguiendo a Bravo (1991) *"Tal anomalía empezó con el carácter de incumplimiento, después tomó la forma de modificaciones y finalmente se tradujo en un completo desmembramiento del capítulo respectivo. La ley 22.221 del año 1980, al disponer la cesación del Consejo mencionado, ha significado en la práctica la definitiva extinción de la ley Nº 1420" (*Bravo, 1991: 145).

[56] En la **educación primaria** y siguiendo a Bravo (1991), aludimos a la ley 11.242, mediante la cual se aplicaba un impuesto sobre las apuestas y las entradas a los hipódromos; la ley Nº 11.597, que aplicaba dividendos de carreras pagados en el Hipódromo Argentino; y la ley 16.454, referida a abastecimiento. También se aplicaron algunos decretos-leyes como la Nº 7997/56, destinando el producto de la venta de la revista y las publicaciones del CNE al tesoro común de las escuelas y la Nº 22296/56 referido a un nuevo régimen de distribución del producto de la explotación de casinos.
En el **nivel medio**, se han aplicado recursos específicos mediante distintas reglamentaciones: decreto Nº 14.538/44, modificado por la ley Nº 16.450, referido al impuesto para la educación técnica; el decreto-ley Nº 8718/57, referido a gravámenes con destino a la construcción, ampliación y readaptación, refacción y/o conservación de edificios escolares; la ley Nº 16.459, referente a excedentes de recursos provenientes de la aplicación de multas, por incumplimiento del salario vital mínimo; y la ley 16.727, referente a la creación del 'Fondo Escolar Permanente', formado principalmente con recursos provenientes de las otras leyes. La ley Nº 22.317 ha privado al CONET y a los establecimientos de su inmediata dependencia (públicos u oficiales) del goce de los recursos específicos derivados del impuesto del año 1944. En el **ámbito superior universitario y no universitario** también se han aplicado recursos pero no ahondaremos en ellos en este trabajo.

[57] Del total recaudado por el impuesto a las Divisas, el 80% se destinaba a Cultura y Educación y el 20% restante se asignaba al Fondo para la Promoción y Fomento de la Innovación.

destinar de la parte que le correspondía recursos para la Municipalidad de Buenos Aires y la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur"[58].

Dos artículos de la mencionada norma, hacían especiales referencias a las remuneraciones docentes. En el 5º se establecía que las provincias eran las encargadas de homogeneizar las remuneraciones docentes, dada la enorme disparidad salarial que fue analizada en el apartado anterior, y en el 6º, se afirmaba que los recursos asignados por la ley no obligaban a las provincias a afectarlos a futuras transferencias que se puedan acordar de servicios educativos nacionales al orden provincial[59]. Sin embargo, estos gravámenes fueron eliminados bajo el argumento de que esos impuestos eran "distorsivos". En 1991 se derogó el impuesto a la Transferencia de Divisas y en 1992 se redujo la alícuota de Activos al 1% hasta que en 1994 el impuesto se eliminó definitivamente. Pero el impuesto a los Activos si bien fue eliminado en ese momento, se lo reimplantó en el 2000, bajo el nombre de "Ganancia Mínima Presunta", pero *"nada dice de la asignación específica que recayó sobre él en su anterior existencia"*.[60]

Sin embargo, la sanción de dicha ley fue fruto del incesante reclamo de los sindicatos docentes, entre ellos la CTERA, por la creación de un fondo de financiamiento educativo durante todo el año 1990.

En este sentido, los **paros** organizados el 28 de agosto y del 12 al 14 de septiembre de ese año –analizados en el apartado anterior-, tuvieron como uno de los ejes rectores, la creación de un fondo de financiamiento educativo. Asimismo, la **jornada de ayuno** organizado por la CTERA para el 11 de septiembre en Plaza de Mayo apuntó también a ese mismo objetivo[61]. Pocas horas después de que el gobierno anunciara las

---

[58] *Iñiguez, 2000..*

[59] *"Por lo tanto, estos recursos tenían como destino la corrección de las disparidades salariales de los docentes y no estaban vinculados a la transferencia de servicios que al poco tiempo de aprobada la ley se realizaría. Paradójicamente, este fondo se fue extinguiendo con el tiempo y la transferencia de escuelas a las provincias se hizo sin recursos adicionales para las provincias".* (Iñiguez, 2000: 16).

[60] Según Iñiguez (2000), el primer año en que comenzó a regir el fondo, se recaudaron $1236 millones- expresado en pesos del año 1998. En ese año, las provincias recibieron más de $780 millones. Sin embargo, en los años posteriores, el monto de recaudación comenzó a disminuir. Si bien en 1992, cuando se había eliminado el impuesto a las Transferencias de Divisas y la reducción de la alícuota de Activos, se obtuvieron casi $1100 millones de donde se destinaba a las provincias casi $700 millones, en 1993 y 1994, se recaudó menos de $250 millones anuales.

[61] Canto Maestro, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1990; Página 12, Educación, Miércoles 12 de septiembre de 1990, Página 9.

transferencias y la reforma del sistema educativo, docentes pertenecientes a la CTERA iniciaron una huelga de hambre en defensa de la escuela pública, atendiendo a que *"El programa económico de Erman González no piensa asumir compromiso alguno por el tema educación, un inmovilismo que representa uno de los costos más elevados que pagará el país, aunque el sistema, en los tres niveles de enseñanza, se esté derrumbando estrepitosamente."*[62]. En virtud de esta situación, la CTERA envió un **proyecto para el Financiamiento Educativo**, a autoridades nacionales y provinciales, que planteaba entre otras consideraciones: *"Las prioridades que deberá atender este Fondo para el Financiamiento será promover la mejora y equiparación de los niveles de remuneración del personal docente de todos los niveles del país; financiar la creación de nuevas unidades y servicios educacionales, y mejorar la infraestructura y equipamiento de los ya existentes; y promover la capacitación y perfeccionamiento docente en todos los niveles, como así también el desarrollo de tareas de investigación universitarias"*[63]. La propuesta apuntaba a la generación de recursos obtenidos de un porcentaje a las retenciones a las exportaciones agropecuarias y de impuestos al sector financiero[64].

No obstante, el silencio del gobierno ante la propuesta, fue considerado desde la CTERA como un soslayo del *"tema salarial, uno de los ejes de la crisis por la que atraviesan los maestros de todo el país"*. Y señalaba amargamente que lejos de siquiera evaluar su propuesta, el gobierno se proponía implementar un "Recorte de erogaciones, descentralización con la consecuente delegación de la responsabilidad estatal que, admite confusamente, el 'Conocimiento es poder'. Una política y un enunciado que destruye de hecho lo que la Constitución otorga por derecho, educación para todos."[65]

---

[62] Canto Maestro, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1990, pp. 16-17.
[63] Canto Maestro, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1990, pp. 10-11.
[64] Canto Maestro, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1990, pp. 16-17. los recursos serían obtenidos a partir de las siguientes imposiciones:

- Impuesto sobre los activos (Ley 23.760).
- Impuesto a las ganancias.
- Impuestos diversos a las personas físicas.
- Impuesto a los débitos bancarios
- Ingresos Brutos: la alícuota deberá ser incrementada en un 20 por ciento.
- Impuesto a la transferencia de divisas (Canto Maestro, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1990, pp. 10-11).

[65] Canto Maestro, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1990, pp. 16-17.

Si bien el Presidente prometió una transferencia de escuelas nacionales a las provincias en forma *"gradual y concertada"*[66], la titular de la CTERA, Sánchez, días antes, había condicionado su apoyo a dicho traspaso a la creación de un sistema de financiamiento que lo garantice, luego de la reunión mantenida por los representantes del Consejo Federal de Educación con el gobierno nacional realizada a principios de agosto de 1990. En dicha reunión los Ministros de Educación provinciales solicitaron al presidente Menem que asegurase el financiamiento a las provincias a través de la creación de un fondo federal de financiamiento y la sanción de una ley general de educación.[67] Menem afirmó rotundamente que: "No ocurrirá como en 1978, cuando en vez de transferirnos más de 6.000 escuelas a las provincias, la Nación nos trasladó un problema que todavía algunos distritos no han terminado de resolver"[68].

También fue rechazado por la CTERA el proyecto de financiamiento propuesto por el senador Rodríguez Saá, por el cual se creaba un fondo destinado al sostenimiento del sistema educativo. En efecto, el mencionado Congreso de la entidad gremial en Villa Carlos Paz (Córdoba) realizado en agosto de 1990 aprobó un documento que explícitamente expresaba su crítica al proyecto por considerar que su sanción implicaría reducir el servicio educativo público[69].

El 16 de octubre de 1990 y por resolución del XXIII Congreso Extraordinario, la CTERA organizó una marcha a dos ruedas, una **"bicicleteada docente"** como manera de ilustrar "las reiteradas **bicicleteadas** del gobierno en materia educativa."[70] La marcha, encabezada por la dirigente gremial Mary Sánchez, se dirigió desde la entidad gremial hasta el Ministerio de Economía, pasando por los de Educación y Trabajo, en reclamo de la sanción de dos leyes: financiamiento educativo y paritarias para dicho sector. La titular de la organización docente aclaró que **"Esta bicicleteada es para graficar nuestra**

[66] Subrayado en el original. Página/12, 12/11/90, P. 9)
[67] Clarín, 2/8/90, p. 32).
[68] La Nación, 3/8/90, p.11; Clarín, 2/8/90, p. 32 (subrayado en el original).
[69] La Nación, 20/8/90, p. 5.
[70] Canto Maestro, Año 1, Nº 2, Noviembre de 1990, pp. 16.

situación, que es cuando se entretiene a alguien sin dar soluciones. Nosotros estamos en bicicleta y sin soluciones'."[71]

2.3. Ley de paritaria nacional docente.

El desarrollo del sindicalismo, durante la década peronista, confluyó en el aumento de los convenios colectivos. El régimen jurídico que les da marco es un decreto de 1944, que se convertirá en ley más tarde: establecía primero el principio de conciliación obligatoria en el caso de conflicto entre empresarios y asalariados, prohibía recurrir a la huelga o a cualquier otra parálisis de la producción y obligaba a las partes a recurrir a la administración laboral con el fin de encontrar una solución a sus diferendos. La misma ley determinaba que los convenios colectivos que fijan los salarios y las condiciones de trabajo deben redactarse con la participación directa de la administración dándoles, así, una forma jurídica. (Bunel, 1992: 91-92).

Habrá que esperar hasta 1953 para que aparezca un concepto algo menos estatista de las relaciones profesionales y de la negociación colectiva, y para que sea reconocida la autonomía de los sindicatos y de los empleadores en la negociación del convenio colectivo. Pero el valor jurídico depende de la homologación administrativa y el Ministerio también puede tomar la iniciativa para obligar a las partes a reunirse y negociar. (Bunel, 1992: 91-92). Luego de la caída del peronismo, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional sancionado en octubre de 1957 establecía que los gremios podían *"concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo."*

Durante los 33 años que nos separan de 1955 (caída de Perón) y la adopción de las nuevas leyes 23.544-23.545 y 23.546, votadas a comienzos de 1988, el derecho de la negociación fue aplicado sólo durante nueve años. (Bunel, 1992: 92).Con las leyes aprobadas en el año 1988, "la ley argentina crea un monopolio sindical de representación de los trabajadores

[71] Subrayado en el original. Clarín, 17/10/90, p. 34).

en la mesa de negociación, reservando para la asociación que goza de la personería gremial la posibilidad de negociar las condiciones de empleo con el o los empleadores con los que están relacionados sus afiliados."[72]

A pesar de este intenso antecedente sindical, el gremio de los docentes fue el último sector de trabajadores que se organizó sindicalmente en Argentina. Como trabajadores, y amparándose en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en los Convenios 98[73], 151[74] y 154[75] de la Organización Internacional del Trabajo[76] los trabajadores docentes exigieron la sanción de una ley de paritaria docente.

En este sentido, los **paros** organizados el 2 y 28 de agosto y del 12 al 14 de septiembre de 1990 y **la carta de CTERA dirigida a Menem** que fue entregada el 17 de agosto de 1990 en Casa de Gobierno**,** analizados en el apartado 2.1.-, tuvieron como uno de los ejes rectores, la sanción de una ley de paritaria nacional docente. En relación a la carta, la Junta Ejecutiva de la CTERA menciona que "A esta falta de voluntad manifiesta para la negociación, se agrega el incumplimiento, por parte de las legislaturas, de los términos legales para cumplimentar la sanción de una ley de Convenciones Colectivas de Trabajo para el sector"[77].

También en la "bicicleteada"- analizada en el apartado 2.2.- estuvo presente el reclamo por la sanción de esta ley. La dirigente sindical, Mary Sánchez, tras reiterar la necesidad de que sancionen las leyes solicitadas [financiamiento educativo y paritaria docente], la dirigente advirtió también que "si no hay respuesta del Gobierno ante la carencia de fondos, peligra el ciclo lectivo del año próximo". Recordó además que la cartera de Trabajo "prometió enviar al Congreso el proyecto de ley de paritaria docente antes del cierre de ordinarias y todavía no lo ha hecho."[78] El Presidente, en agosto de 1990, envió al Ministerio de Trabajo un anteproyecto de ley sobre

[72] Bunel, 1992: 92.
[73] Este Convenio, del año 1949, de 16 artículos, es un convenio sobre el derecho de sindicación y de negociaciones colectivas. (Rodríguez y Rial, 1988: 232-238)
[74] Convenio del año 1978, sobre la protección del derecho de sindicación y los procesos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. El mismo posee 17 artículos. (Rodríguez y Rial, 1988: 238-246).
[75] Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva (año 1981). Consta de 17 artículos. (Rodríguez y Rial, 1988: 246-252).
[76] Baradel, s/f: 4
[77] CTERA, Canto Maestro, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1990, p. 14.
[78] Página/12, 17/10/90, p. 10).

comisiones paritarias para el sector educativo[79]. Este último organismo, durante el mismo mes, lo dio a conocer a las comisiones participativas docentes federal y nacional[80]. Los sindicatos, entre ellos la CTERA, no expresó objeciones para aprobar el anteproyecto de ley pues el texto no difería en demasía respecto del presentado oportunamente por la entidad sindical.[81] Sin embargo en octubre el anteproyecto aún no había sido presentado en el Congreso para su posterior tratamiento.

El reclamo por la sanción tanto de una ley sobre financiamiento educativo cuanto de una ley de Paritaria Docente, fue uno de los hitos sostenidos desde la Marcha Blanca Docente. Ambas leyes, que lograron sancionarse en el año 1991, fueron consideradas por la CTERA un logro importante. En una de sus Memorias Anuales afirmó que "…la sanción de la Ley 23.906 de Fondo de Financiamiento Federal y de la Ley 23.929 [82]de Convenio Colectivo de Trabajo para el sector docente son, más allá de sus limitaciones, imperfecciones e insuficiencias, un logro trascendente cuyos verdaderos alcances no estamos aún en condiciones de medir, más que nada por lo reciente de su sanción, pero que alientan nuestro esfuerzo por continuar buscando alternativas para atemperar la gravísima situación que enfrenta hoy la educación nacional".[83]

3. A modo de conclusión.

La finalidad de este trabajo ha sido describir y analizar las estrategias desarrolladas por la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) durante el año 1990 en base a tres bloques que encierran distintos reclamos: el logro de mejoras salariales, la sanción de una ley de financiamiento educativo y la sanción de una ley de paritaria docente.

[79] La Nación, 23/8/90, p. 9.
[80] Página/12, 24/8/90, p. 10.
[81] La Nación, 26/8/90, p. 13.
[82] El 29 de abril de 1991 fue publicada en el Boletín Oficial.
[83] CTERA. Memoria 1990/91, pp. 5-6.

En este apartado, intentaremos esbozar algunas reflexiones que se desprenden del análisis de contenido de las fuentes consultadas en este trabajo.

3.1. Los afiliados a un sindicato, en este caso la CTERA, delegan en un "mandatario", la Junta Ejecutiva, la capacidad de convertirse en el "portavoz" del grupo. Ante la alternativa de "callarse o de ser hablados", los individuos aislados "que no tienen ni la capacidad ni el poder de hacerse escuchar, de hacerse oír […]" a través del acto de delegación depositan en el mandatario la posibilidad de "ser hablados" a través de él. (Bourdieu, 2000: 161). En este sentido, el interés particular del representante "debe esconderse detrás del interés profesado por el grupo, y el mandatario debe "universalizar su interés particular" […]". (Bourdieu, 2000: 166).

Sin embargo, la objetivación en una "organización" "es lo que por una *fictio juris* típica de la magia social, permite una simple *collectio personarum plurium* existir como una persona moral, como un *agente* social." (Bourdieu, 2000: 161). Como se ha manifestado en este trabajo, el gobierno amenazó a la CTERA con quitarle la personería gremial si no acataba la conciliación obligatoria. ¿qué significado tiene la personería gremial para que la amenaza de quitársela impida el desarrollo de un paro? Podemos aventurarnos a afirmar que la cancelación de la personería la organización significaría el cese de su existencia como "una persona moral" cuyo "portavoz" hablaría por ellos a la hora de negociar sus reclamos.

3.2. En la consideración de los paros como "políticos" subyace una oposición entre el interés general y el particular. Las expresiones vertidas por el presidente de la Nación en respuesta a los paros desarrollados por la CTERA, encierran una concepción de la política y de lo político como sustento de intereses sectoriales, particulares; en este caso, los docentes representados en esa organización sindical. Asimismo, subyace la misma oposición anterior cuando se considera a la incidencia de la protesta docente sobre otros actores del sistema educativo, como lo son los alumnos.

3.3. En la participación de la CTERA en las Comisiones de Salarios subyace una preocupación por el acceso a espacios públicos de negociación con el Estado. Hemos observado que la CTERA rechazó un aumento salarial otorgado por el gobierno por decreto, fuera del ámbito de concertación en el cual la organización participaba, la Comisión Salarial Docente Federal. En este caso particular podemos observar una de las maneras en que la organización sindical docente estructuró sus estrategias de presión sobre el Estado al percibir determinadas instancias oficiales como válidas para sus gestiones.

3.4. El Estado como parte interesada (empleador) y como árbitro. A diferencia de otros trabajadores donde los actores presentes en una negociación son tres -sindicato, empresa y Estado- tanto en el caso de los docentes cuanto en el de los empleados del sector público en general se encuentran en esta situación ya que el Estado es juez y parte al mismo tiempo.

Bibliografía

Aronskind, R. (2001). *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los noventa.* Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Libros del Rojas, col. Extramuros, Nº 2.

Bourdieu, P. (2000). *"Cosas dichas".* Colección: El Mamífero Parlante. Serie Mayor. Editorial Gedisa. México.

Braslavsky, Cecilia (1985). "Estado, burocracia y políticas educativas". En: Tedesco, Juan Carlos, Braslavsky, Cecilia & Carciofi, Ricardo: *El proyecto educativo autoritario: Argentina 1976-1983*. Buenos Aires: FLACSO.

Bravo, Héctor Félix (1991). *La Transformación Educacional. Propuestas Progresistas.* Ediciones Corregidor, Buenos Aires.

Bravo, Héctor Félix (1994). *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos.* CEAL, Buenos Aires.

Bunel, Jean (1992). *PACTOS Y AGRESIONES. El sindicalismo argentino ante el desafío neoliberal.* Fondo de Cultura Económica. Argentina.

Canitrot, A. (1980). "La disciplina como objetivo de la política económica". En: *Desarrollo Económico*, Nº 76.

Capón Frías, Juan Pablo (2008). "Comentario al caso "CTERA c/Estado Nacional". Equipo Federal del Trabajo. Edición Nº 33. Publicado el 4-02-2008 en http://www.eft.com.ar

Damill, M. y Frenkel, R. (s/d). "Restauración democrática y política económica: Argentina, 1984-1991".

Feldfeber, Myriam (2000): "Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem". En: *Revista Versiones*, N° 11, Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad de Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.

Giacometti, C. y Lumi, S. (1995). *Análisis sobre la estructura salarial y el gasto educativo. Síntesis y Estado de Avance*. Dirección Nacional de Planificación Educativa y Programación Presupuestaria, Ministerio de Cultura y Educación. Octubre.

Iñiguez, Alfredo (2000). "El salario docente: un síntoma del estado de la educación en Argentina". *Cuaderno del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte*. Año 1, Nº 2.

Lozano, Claudio y Feletti, Roberto (1991). "La Economía del menemismo. Cambio estructural, crisis recurrentes y destino incierto", en: AA. UU. (1991). *El Menemato. Radiografías de dos años de gobierno de Carlos Menem*. Colección Actualidad Política. Ediciones Letra Buena, Buenos Aires, Argentina.

Morgenstern de Finkel, Sara (1990). "Crisis de Acumulación y Respuesta Educativa de la Nueva Derecha". En *Revista Argentina de Educación*, Nº 14. Buenos Aires: AGCE.

Murillo, María Victoria (1997). "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem". En: *Desarrollo Económico,* vol. 37, Nº 147, octubre/diciembre.

Paviglianiti, Norma (1988). *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación.* Buenos Aires, MEyJ.

Paviglianiti, Norma (1991): *Neoconservadurismo y Educación. Un Debate Silenciado en la Argentina de los '90*. Buenos Aires: Grupo Coquena Editores.

Razquin, P. (2004). "El salario relativo de los docentes en Chile, Argentina y Uruguay", en: *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay.* BID/Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay. Grupo Asesor de la Universidad de Standford.

Rodríguez, Enrique y Rial, Noemí (1988). *Nueva legislación de Convenciones Colectivas de Trabajo.* Editorial GIZEH S.A., Buenos Aires. Argentina.

Fuentes Consultadas.

Baradel, R. (s/f). "Paritarias: Nuestro derecho y nuestra responsabilidad". En: *Paritaria Docente.* Cuadernos de Formación Sindical Nº 1. Escuela de Capacitación Sindical "Marina Vilte". SUTEBA.

CTERA, Memoria 1990/91.

CTERA, Canto Maestro, Año 1, Nº 1, Septiembre de 1990,.

Diarios Clarín, La Nación y Página/12 citados en el cuerpo del trabajo.

Información descargada de su página web: http://www.ctera.org.ar/. Reorganización y debate político (1982 - 1988). Publicado el 11-09-2005.

SUTEBA (2006). *SUTEBA. 20 años de lucha, pasión y proyectos 1986-2006. "Banderas del Corazón".* Poligráfica del Plata. Buenos Aires.

Vázquez, S. (2005). *Luchas político educativas: el lugar de los sindicatos docentes.* Secretaría de Educación y Estadísticas de la CTERA. Argentina.