



Las maniobras gubernamentales frente a la protesta: el conflicto educativo de 1992

The governmental manipulations opposite to the protest: the educational conflict of 1992

Gabriel NARDACCHIONE*

Recibido: 29.2.11

Recibido con modificaciones: 16.3.11

Aprobado definitivamente: 17.4.11

RESUMEN

A menudo los estudios de la protesta social tienden a darle una centralidad excesiva al acto de protesta. Las variables que la explican pueden ser contextuales (recursos, oportunidades, marcos culturales, etc), pero la centralidad de la protesta no cede. Sin embargo, en muchos casos, la protesta es manipulada por aciertos y desaciertos del gobierno, por ausencia o afirmación de ciertas políticas.

El conflicto educativo, en Argentina, durante 1992, muestra a) un actor débil y relativamente espontáneo, b) un conflicto a causa de la falta de políticas públicas que encaucen un proceso de transformación del sistema educativo y c) un declive de la protesta a raíz de una intervención gubernamental en pos de la aplicación de una reforma educativa global.

En este trabajo indagaremos sobre la influencia de esta faz “oscura” de la protesta, analizando cuatro modalidades de intervención del gobierno de C. Menem, durante 1992: a) negociación política, b) negociación económica, c) manipulación retórica de confrontación y d) manipulación retórica de consenso. Concluiremos sobre las competencias múltiples de los gobiernos para disolver los conflictos sociales.

Palabras clave: protesta social- educación- sindicatos docentes- negociación- retórica

ABSTRACT

Often the studies of the social protest tend to give him an excessive importance to the act of protest. The variables that explain it can be contextual (resources, opportunities, cultural frames, etc), but the importance of the protest does not yield. Nevertheless, in many cases, the protest is manipulated by successes and blunders of the government, by absence or affirmation of certain policies.

The educational conflict, in Argentina, during 1992, demonstrate a) a weak and relatively spontaneous actor, b) a conflict immediately after the lack of public policies that channel a process of transformation of the educational system and c) a decline of protest immediately after a governmental intervention orientated to the application of an educational global reform.

* Investigador del CONICET-UBA. Dr. en Sociología (EHESS), Master-DEA en Sociología (EHESS), Magister en Administración Pública (UBA), Licenciado en Sociología (UBA) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Mail: Gabriel.nardacchione@gmail.com

In this work we will investigate on the influence of this "dark" aspect of the protest, analyzing four modalities of intervention of the government of C. Menem, during 1992: a) political negotiation, b) economic negotiation, c) rhetorical manipulation of confrontation and d) rhetorical manipulation of consensus. We will conclude on the multiple competitions of the governments to dissolve the social conflicts.

Keywords: Social protest - education - educational unions - negotiation – rhetoric

SUMARIO

1. El conflicto educativo: de la calle al Parlamento. 2. La movilización de la CE en defensa de la educación pública. 3. La transformación de la disputa por parte del gobierno. 3.1. La alianza con las provincias. 3.2. La negociación con los sindicatos nacionales sobre los recursos. 3.3. La provocación para desarmar la protesta de la CE. 3.4. Cambio de lugar y tema de la disputa. 3.4.1. De salarios a principios. 3.4.2. De la calle a la Comisión de Educación de Diputados . 4. Conclusión. Bibliografía. Material de prensa. Entrevistas.

A menudo los estudios de la protesta social tienden a darle una centralidad excesiva al acto de protesta. Las variables que la explican pueden ser contextuales (recursos, oportunidades, marcos culturales, etc), pero la centralidad de la protesta no cede. Sin embargo, en muchos casos, la protesta es manipulada por aciertos y desaciertos del gobierno, por ausencia o afirmación de ciertas políticas. En este trabajo indagaremos sobre esta faz “oscura” de la protesta.

El conflicto educativo que tuvo lugar en 1992 tiene ciertas características: a) un actor débil y relativamente espontáneo, b) una etapa de insurgencia a raíz de la falta de políticas públicas que encaucen un proceso de transformación del sistema educativo (SE) y c) una etapa de declive a raíz de una reintervención gubernamental en pos de la aplicación de una Reforma Educativa global.

Un elemento conceptual a destacar es la diversidad propia de la intervención gubernamental. Analizaremos cuatro modalidades de intervención: a) una negociación política, b) una negociación económica, c) una manipulación retórica de confrontación y d) una manipulación retórica de consenso. Como vemos, la intervención del gobierno gira alrededor de negociaciones de interés y del uso retórico de la palabra pública. Sobre ello, intentaremos plantear algunas hipótesis sobre la influencia de las distintas modalidades.

Este trabajo tiene tres partes. En la primera resumiremos el conflicto educativo de 1992. En la segunda analizaremos la etapa de movilización en la calle de la Comunidad Educativa (CE). En la tercera analizaremos por separado los cuatro tipos de intervención oficial: a) la alianza con los gobernadores, b) la negociación con los sindicatos nacionales, c) la provocación a la CE y d) la transformación del lugar y el tema de la disputa. Finalmente, concluiremos sobre las competencias múltiples del gobierno para disolver el conflicto educativo de 1992.

1. El conflicto educativo: de la calle al Parlamento

La reapertura de la disputa educativa en 1992 tuvo dos puntos de inicio : a) una transferencia de servicios incierta y b) un proyecto de Ley de Educación que modificaba los principios fundantes del SE. Hostiles a la transferencia, los protestatarios denunciaban su aplicación inespecífica y la falta de recursos financieros. Hostiles a la nueva Ley, denunciaban la falta de consulta y repudiaban los principios que la guían.

La protesta fue encabezada por la CE en su conjunto y por los sindicatos docentes. Los que se oponían a la transferencia eran los responsables del SE (directores de escuela y alumnos), la CE en su conjunto y los gobernadores provinciales. La crítica de los sindicatos

era menos fuerte y ponía el acento sobre el problema de los recursos. Los detractores de la nueva Ley eran la CTERA, algunos partidos de Centro-izquierda y una parte de la CE (alumnos y padres de alumnos). La mayoría de los gobernadores apoyaban la propuesta de nueva ley que se había apoyado en el Senado.

Hay que distinguir dos momentos de la crisis. Primeramente, la aplicación de la transferencia de los servicios que desencadenó una serie de temores al interior del SE. La CE denunciaba las potenciales consecuencias devastadoras de la transferencia: a) los directores de escuela por la situación institucional y pedagógica, b) los alumnos y sus padres preocupados por los rumores de cierres de establecimientos y c) los docentes por la situación salarial. Así, la CTERA se articula a la ola de contestación, oponiéndose principalmente a la nueva Ley de Educación.

Luego de la movilización de la CE, el gobierno va a lograr progresivamente desanudar el conflicto: a) reequilibrar la dirección del conflicto alrededor del Ministerio de Educación (MEN), luego b) negociar por separado con cada sector, c) desmovilizar a la CE y d) modificar el lugar y tema del conflicto. Va a lograr transformar una disputa salarial en una disputa sobre los principios a integrar en el marco de una nueva Ley y una disputa en la calle en una discusión al interior de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados (CECD).

2. La movilización de la CE en defensa de la educación pública

J.-P. Heurtin (1999 : 32,160) opone la noción de “gramática crítica” a la de “gramática de la discusión”. La segunda reivindica el trabajo legítimo del Parlamento, de la discusión, incluso a puertas cerradas, para preservar el correcto intercambio de argumentos entre los participantes. Por el contrario, la primera denuncia de ilegítima la tarea parlamentaria. En nombre de la opinión pública, ellos denuncian el trabajo secreto del Parlamento. El “poder censorial del público” (Heurtin, J.-P., 1999 : 33) denuncia “la discusión invisible” del Parlamento y critica su tarea por tratarse de una realidad ajena. Los que se expresaron en la calle contra la Transferencia y la Ley General de Educación desarrollaron este tipo de gramática crítica.

Los acontecimientos se desarrollaron en dos etapas: a) en marzo y b) en junio de 1992. En la primera, la cuestión se centró alrededor de los efectos de la transferencia. La CE (los directores de escuela pero también los alumnos y sus familias) denunciaron la vacancia de puestos docentes a causa de una fuga importante de docentes. En ese sentido, se vinculó la precariedad económica de los docentes al cierre eventual de establecimientos educativos.

La protesta se desarrolló en la Capital Federal por dos razones: a) allí se encontraban la mayoría de escuelas nacionales transferidas y b) el impacto mediático de la movilización de la CE tenía allí mayor sensibilidad. A la protesta de las escuelas nacionales transferidas se agregaron las escuelas normales que temían un cambio de status. Así, los miembros de las Escuelas Nacionales y Escuelas Normales¹ bloquearon calles, hicieron clases públicas y realizaron movilizaciones. El eje de la protesta era el siguiente:

« No tenemos cómo reemplazar los docentes que se están yendo, porque no les alcanza el salario (..) la educación se está quedando sin maestros» (*Clarín*, «Reclamo por diferencias salariales en los normales », 11-06-1992).

Los directores de escuela sostuvieron este discurso que integraba las reivindicaciones de todos, tanto de los docentes como de los familiares y los propios alumnos. A causa de la crisis salarial, la falta de docentes provocó una crisis educativa general. Los sindicatos nacionales transferidos (UDA, SUTEN, ADEMyS) reclamaban principalmente en torno a su situación salarial y a sus derechos laborales que podían ser modificados en el pasaje de las escuelas nacionales a provinciales.

¹ Se pueden nombrar al Colegio Nacional de Buenos Aires, la Escuela Normal Julio A Roca, el Colegio Nacional Mariano Acosta, el Colegio Nacional Nicolás Avellaneda, el Colegio Nacional Roque Sáenz Peña, así como el Instituto Bernasconi, que fue donde comenzó la protesta.

Luego de algunos meses de calma, el conflicto recomienza a principios de junio. Se caracteriza por una articulación entre una transferencia caótica de servicios y una sanción muy resistida de una nueva ley educativa en el Senado. La CTERA va a lanzar una huelga coordinada con los sindicatos nacionales (SUTEN) y va a presionar a favor de la inclusión de una garantía de financiamiento (entre 6 y 8% del PBI) en la futura Ley General. La reunión entre M. Maffei et J. Rodríguez fue en ese sentido. Sin embargo, con el correr del conflicto, la CTERA tomó conciencia que el movimiento la desbordaba. Por ello decide no solamente rechazar la Ley General, sino acompañar la protesta de toda la CE. Luego, intentará retomar la conducción del movimiento, articulándola con la crítica al proyecto de Ley General. Al mismo tiempo, la CTERA denunciaba la intención del gobierno de desplazar la cuestión del financiamiento a una discusión sobre la reforma de la estructura de ciclos².

Dos conclusiones caracterizan la reapertura de la disputa en este momento: a) la reducción del actor tradicional de la protesta educativa (CTERA) y b) la conducción de la disputa por parte de la CE y sus aliados. Los acuerdos y las tensiones entre estos dos actores van a caracterizar los días de protesta en la calle.

Las competencias de la CTERA se habían debilitado. Su capacidad para movilizar se encontraba reducida³. Sus influencias sobre el poder político (PJ) eran mínimas. La CTERA asiste a reformas sobre el SE que iban contra sus intereses sin poder reaccionar de manera adecuada⁴. Esta debilidad se manifestó durante las movilizaciones. La discusión sobre la toma de palabra durante ellas resulta un buen ejemplo de su rol accesorio, de su rol de sostén organizativo⁵. Esto afirma el presidente de la FUA:

« Había discusiones muy fuertes sobre quien convocaba o no, quien hablaba en el acto (en una fue ‘un alumno y una maestra’) porque CTERA convocaba pero no era la única, ni la que podía coagular todo. Pero la columna vertebral de la movilización fue la CTERA y los gremios » (D. Nieto, entrevista, 2001).

La CE y sus aliados condujeron el conflicto, principalmente durante su primera etapa. A pesar que la constitución de la CE siempre fue ambigua⁶, ella mostró independencia frente a la política sindical de la CTERA. Los nuevos actores de la batalla (directores de escuela, alumnos y padres) desarrollaron una doble competencia: a) una capacidad de movilización

² Según la Secretaria General de la CTERA, « El problema de la educación no es de índole pedagógica sino de decisión política, si resulta un gasto o una inversión » (*Página 12*, « De la casa a la plaza », 03-06-1992).

³ El líder de la CTERA (Córdoba) reconoce la dificultad de los sindicatos provinciales para movilizar a sus bases: « La CTERA había quedado muy golpeada después de la huelga del 88. Fue una lucha gremial que tuvo impacto simbólico y político, pero que a nivel de resultados fue un fracaso » (W. Grahovac, entrevista, 2002).

⁴ La Secretaria Adjunta de la CTERA describe el enfrentamiento con el gobierno nacional : « La CTERA luego del 88 con la fatiga gremial y 89 con el cambio de gobierno donde supuestamente se esperaban políticas afines. Muchos habíamos participado en los programas del PJ, pero luego se hicieron con otros criterios y sin nuestra participación. Allí nos opusimos rápidamente. (...) En toda esta etapa la CTERA llegó tarde, no tuvo listo a sus cuadros para actuar donde tenía que estar (por ejemplo, en el Parlamento). Allí participa la Comunidad (los sectores de la educación) y CTERA tiene que sumarse para no quedar atrás. La movilización se daba pero la organización estuvo a cargo de CTERA» (D. Bisutti, entrevista, 2001).

⁵ La responsable de la CTERA reconoce el rol del sindicato: « La conducción central, la organización y la convocatoria a las movilizaciones siempre las hacía CTERA. En los actos, frente a la presión de los sindicalistas para hablar delante de 100 mil personas, nosotros decidimos que se iba a abrir la toma de la palabra y que se le iba a dar a los alumnos, padres, de toda la comunidad educativa» (M. Maffei, entrevista, 2001).

⁶ El Presidente de la FUA subraya la volatilidad del colectivo « Comunidad Educativa »: « La función del signifiante “Comunidad Educativa” no apareció de manera espontánea. Se lo discutía mucho en las reuniones con la Franja Morada. Se buscaba desarrollar una estrategia de confrontación con el gobierno. (...) Era una forma de crítica a un deterioro social sin tener que comprometerse con ningún partido u organización y ni siquiera teniendo que criticar directamente al modelo económico. Cuando la crítica era qué rol tiene la educación en el modelo había mucho descontento, cuando se pasaba a criticar el modelo había menos gente» (D. Nieto, entrevista, 2001).

rápida frente a condiciones políticas adversas y b) una capacidad de radicalización de la disputa que favorecía a su generalización. La primera era posible gracias a su flexibilidad organizacional y su fragmentación que permitía articular reivindicaciones extremadamente diversas. El lugar crítico era la calle, allí se articulaba todo. Los actores estaban dispuestos a salir a la calle, aunque luego no pudieran sostener ni la movilización ni la escalada propuesta. Las manifestaciones de los “Auto-convocados” fue un ejemplo de este tipo de prácticas:

« Los primeros días discutíamos juntos sobre qué calle cortábamos, o qué esquina hacíamos la sentada (...) queríamos hacer difusión, llamar la atención. La Coordinadora de Base de Delegados de Escuela se reúne en asambleas cada 15 días y el movimiento se gestó también alrededor de las Escuelas Normales. Representan a 45 escuelas; los delegados concurren con mandato escrito y el sistema de votación es de un delegado por colegio; la asamblea no resuelve nada que antes no haya sido consultado a las bases» (*Clarín*, « Quiénes son y qué quieren los docentes autoconvocados », 09-08-1992).

La manifestación del 25 de junio marcó un punto de inflexión frente a la política de gestión de la crisis y la puesta en marcha de una de las grandes reformas educativas del gobierno nacional. Los 30 000 manifestantes que se encontraban en la Plaza de Mayo para defender la escuela pública resultó el hecho más contundente para frenar dichas políticas. La cantidad de personas movilizadas y la articulación de asociaciones educativas auto-convocadas, sindicatos, padres, alumnos, directores de escuela, tomaron una dimensión tal que resultaba difícil rechazarla por tratarse de una conspiración política.

A la hora de las movilizaciones, el gobierno dudó entre declararlas ilegales, llamar a la conciliación obligatoria, hacer publicidad sobre la inversión educativa y proponer aumentos salariales. En su discurso, el Ministro de Educación (A. Salonia) reconoció algunos errores y la legitimidad de la protesta⁷. Aún defendiendo la Ley General (“desconocida por la población”) y la transferencia de servicios (“que se van a llevar adelante”), él garantizó el respeto de ciertos principios: la defensa de la escuela gratuita para todos y la garantía de financiamiento estatal en todos los niveles educativos. Justamente, dos cuestiones que habían sido puestas en duda en la aprobación del Senado del nuevo proyecto de ley educativa.

Sobre la segunda dimensión, a fin de junio o principios de julio, las manifestaciones de la CE no dejaban de crecer. Los defensores de la educación pública criticaban duramente la política educativa del gobierno. Criticaban fundamentalmente dos políticas: la transferencia y el nuevo proyecto de ley. 70 000 personas se movilaron (el 3 de julio) a la Plaza de Mayo. Luego de una huelga de 48 h, federalizada por la CTERA en varias provincias, las consignas se generalizaron: el « Comité por la Defensa de la educación pública », el himno nacional y la lectura de un texto por parte de tres alumnos, al momento del cierre de la manifestación (Wilde por la escuela primaria, ENET de La Plata por la secundaria, y Universidad de Comahue por el sistema universitario), lo cual constituye una crítica del conjunto del SE⁸. Contra las denuncias de politización de la protesta, los manifestantes se expresaban en la calle:

« La cosa es re clara: los profesores faltan, entramos a las 7 y nos vamos a las 9 porque no viene nadie (...) con todo lo que pasa en la escuela siento que nos está desapareciendo el futuro (...) contra la Ley de Educación no tenemos razones ideológicas o políticas, sino firmes convicciones» (*Página 12*, « Con mamá y papa a la cabeza », 04-07-1992).

Por otra parte, bajo la influencia de la CTERA y el apoyo de los gobernadores, la movilización apuntó contra los aspectos más oscuros del proyecto de ley tratado en el Parlamento. La protesta no se limitó a la Capital sino que se extendía a todo el país y las

⁷ El Ministro de Educación pedía a la sociedad no dividirse sobre cuestiones centrales como la educación. Pedía también a la clase política actuar con prudencia y veracidad sobre la cuestiones de fondo, a los docentes de renovar el diálogo para reconstruir la negociación colectiva, y a los padres y alumnos trabajar juntos para mejorar la educación.

⁸ La manifestación agrupaba alumnos de varios establecimientos escolares (secundarios: Colegio Manuel Belgrano, Raggio, Nacional Avellaneda, Industriales, Otto Krause, Nacional Buenos Aires, Escuelas de Arte) y varios sindicatos : CTERA, SUTEBA, FEB, SADOP, SUTEN, ATE, SOEME, CONADU, AMET y ADEF. También Federaciones Universitarias, Centros de Estudiantes de la UBA y partidos de la oposición y de izquierda.

reivindicaciones iban desde una inversión educativa del 8% del PBI a la gratuidad educativa desde los 45 días hasta la universidad.

La piedra basal del conflicto entre la CTERA y los docentes auto-convocados era quién iba a dirigir la protesta. Frente al descontento de la CE, muchos militantes sindicales llamaron a la movilización. Esos grupos, integrados a los “Auto-convocados”, tenían una relación difícil con la Dirección de la CTERA⁹. Ellos habían enfrentado la política de reforma del Estatuto del sindicato docente (1988) y, al momento de la fractura del sindicato (1987-1988), varios de ellos formaron parte del grupo de su antiguo líder: W. Arizcuren. Desde un principio, el motor de la protesta fueron militantes no encuadrados en la conducción de CTERA y frente a la cual tienen críticas. La movilización del 25 de junio, durante la cual la CTERA desfila separada¹⁰, es una prueba de dicho conflicto. La mayoría de los manifestantes marchan de manera autónoma, cada escuela o cada grupo enarbola su propia bandera¹¹.

Desde el día siguiente se pusieron en marcha dos estrategias. Por un lado, los movimiento de base querían agitar el conflicto y mantenerse en la calle movilizados, coordinando sus estrategias con el SUTEN. Por el otro, la CTERA no encabeza el movimiento y espera los mandatos de las asambleas de base. La CTERA busca coordinar la disputa de la Capital con la de todas las provincias (donde hay menos auto-convocados y más sindicalizados) y calcula modificar la estrategia de protesta sindical, pasando de un reclamo puntual sobre los desequilibrios salariales que podía provocar la transferencia al rechazo tajante a la nueva Ley General. Ese era el nudo de la estrategia sindical y, paradójicamente, va a ser la manera en el que gobierno va lograr resolver el conflicto.

No obstante, la ausencia de política educativa del gobierno de C. Menem y el descontento frente a la gestión del Ministerio de Educación (MEN) (gobernadores por la transferencia y Senadores por su incompetencia a la hora de la discusión sobre la ley) facilitaron la movilización de la CE.

Luego de la protesta, el Presidente y el Ministro de Economía reaccionaron contra algunas de las reivindicaciones de la CE, especialmente sobre la garantía de un financiamiento educativo del 6% de PBI. Pero, fundamentalmente, varios representantes comenzaron a manifestarse de otra manera. En el Parlamento, algunos Diputados plantearon disidencias con el Ministro de Educación¹². Incluso el Secretario de Educación de la Capital Federal interpretó las manifestaciones como una preocupación legítima de la sociedad por el funcionamiento de la escuela pública. Finalmente, los gobernadores provinciales se expresaron de manera tajante contra la gestión de A. Salonia. Este grupo se oponía a una

⁹ Los Auto-convocados expresan sus divergencias con la conducción de la CTERA: «SUTEN los acusa de ser viejos militantes y al movimiento de ser una instancia política no-representativa. Los auto convocados ponen a los gremios de la misma vereda de las autoridades. Sospechan de las negociaciones de los sindicalistas con los funcionarios. Critican la traición de la Marcha Blanca del 88 donde se paró la huelga y todo siguió igual. El éxito de la ADNA se basa en el descontento de las bases con la dirigencia burocrática. Estamos tramitando la personería jurídica, pero no gremial, porque no es nuestra intención crear otro gremio» (*Página 12*, «Un movimiento antiburocrático», 30-06-1992).

¹⁰ L. Waihed (dirigente de SUTEN), que en la Capital compartía la disputa docente con los auto-convocados, matiza su discurso: «Este es en parte un conflicto gremial, pero sustancialmente social (...) el discurso es el mismo: defensa de la educación pública, más presupuesto y que el Estado no eluda su responsabilidad de educar» (*Página 12*, «La hora de los padres», 21-06-1992).

¹¹ La movilización puso en evidencia la forma de agrupamiento y la espontaneidad de la protesta: «Acá estamos todos juntos, alumnos y hasta el rector (...) Jamás en mi vida participé en nada, me siento responsable de eso. Quizás hubiese ayudado a que la crisis no hubiera sido tanto. Pero las crisis te ayudan a abrir los ojos» (*Página 12*, «La hora de los padres», 21-06-1992). La preocupación era enorme en la escuela pública: «los profes se van, está de moda la educación privada y reciben un sueldo mejor. De 6 hs tenemos 3» (*Página 12*, «La ola blanca llegó a la plaza», 26-06-1992).

¹² El diputado J. Arguello (PJ) declaraba: «Las manifestaciones no tuvieron una finalidad política, sino que exigen que de una vez por todas el Gobierno se dedique a tratar el tema de la Educación» (*Página 12*, «Más palos para Salonia», 27-06-1992).

potencial transferencia compulsiva de las escuelas y reclamaba más participación en el Consejo Federal de Educación (CFE) sobre las decisiones dentro del SE.

La respuesta del MEN apuntó a subrayar que su proyecto de ley había sido descartado por la Cámara de Senadores, a justificar la falta de financiamiento y su compromiso para lograrlo, en tándem con el Ministerio de Economía. Fue un tímido intento de desresponsabilización, que tuvo un solo aliado: el Presidente C. Menem¹³. Más tarde, la nueva estrategia del Poder Ejecutivo (PEN) se va manifestar en la Cámara de Diputados. El Presidente de la Comisión de Educación (J. Rodríguez) va a asegurar la gratuidad de la escuela pública dentro de la redacción de la nueva ley. Allí va gestarse un nuevo sitio de referencia. Una gestión llega a su fin y una nueva conducción nace.

3. La transformación de la disputa por parte del gobierno

El gobierno reaccionó de manera dispersa frente a la movilización de la CE y se encontró con la obligación de desarmar el conflicto. Su estrategia no fue unívoca. Con el correr de los acontecimientos, tomó una serie de decisiones que combinan diferentes lógicas de acción¹⁴ (Urfalino, P., 1999 : 170). En ese sentido, el gobierno logró, de maneras diversas, transformar el conflicto que estaba en la calle, disolver y reenviarlo al Parlamento.

En principio, el gobierno nacional recentralizó la autoridad educativa. Frente a un conflicto que se volvió nacional, puso en marcha una Comisión Interministerial (llamada Comisión de Diálogo Político), entre el MEN, el Ministro de Trabajo y el Ministro de Economía, para conducir las negociaciones con todos los sectores y servir de articulación entre la CE y el Parlamento. Esta fue la colaboración de la Presidencia y del gabinete de Ministros para la resolución del conflicto educativo. El primer objetivo fue declarar a los gobernadores los nuevos *partenaires* de la política educativa por venir. Brevemente, hubo 4 operaciones del gobierno para disipar el conflicto. Primero, el gobierno negoció con los gobernadores la aplicación de la transferencia de servicios y comenzó a crear una relación privilegiada que va a constituirse en el eje de la nueva Ley Federal y de la Reforma Educativa (RE). Segundo, el gobierno negoció cuestiones salariales con los sindicatos del sector educativo nacional. Allí, va intentar negociar principalmente con la FETEN, a pesar de todas la reuniones formales con la CTERA. En ese sentido, intenta distinguir los aumentos salariales de los ajustes salariales docentes en relación a su paso del sistema nacional al provincial. Tercero, el Presidente C. Menem advirtió a la CE, fabricando una controversia sobre de los DDHH. En ese sentido, C. Menem y la CTERA reorientan el eje de la disputa: de una cuestión educativa (coordinando por la CE) a una cuestión política (coordinado por la CTERA y las organizaciones de DDHH). Finalmente, a través de una operación retórica el gobierno logró modificar a agenda del conflicto, desplazando el lugar y el objeto de la disputa. En ese momento, se va a proponer la apertura de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados para discutir los lineamiento de la nueva Ley Federal.

El gobierno desarrolló una acción diferente frente a cada actor: negoció y prometió frente a los sindicatos y frente a los gobernadores, manipuló retóricamente las dimensiones del conflicto frente a la CE. En resumen, a unos y a otros, los envió al Parlamento para discutir una nueva Ley de educación.

¹³ El Presidente tomaba públicamente su defensa: « No veo por qué tendría que cambiar al único Ministro sobreviviente desde julio de 1989, además el conflicto educativo tiene ya 40 años » (*Página 12*, « Marcha atrás y a negociar », 07-07-1992). C. Menem quería decidir por sí mismo el momento del cambio de Gabinete

¹⁴ P. Urfalino (1999) distingue tres tipos de motivación para la acción: a) la de las razones, b) la de los intereses y c) la de las pasiones. El intercambio argumentativo, la negociación, la delegación del juicio o la persuasión son actividades que responden a estos tres órdenes.

3.1. La alianza con las provincias

Uno de los elementos principales de la nueva política educativa pasa a ser la preocupación por crear una relación estable con las provincias. La alianza Nación-provincias no tenía como fin la resolución del conflicto, ni la resolución de la transferencia de servicios. Ella implicaba principalmente encontrar un aliado para garantizar la aplicación de la política educativa. Así, se evitaba el obstáculo que generalmente bloquea las políticas del MEN. Se trataba de desarticular la coalición de oposición que a menudo estructuraron los sindicatos docentes y los gobernadores provinciales.

Con el correr del tiempo, esta idea se situó en el corazón de la estrategia del MEN. A mediados de julio 1992, hubo una reunión entre A. Salonia, D. Cavallo et E. Bauzá, con los Diputados del partido de gobierno (coordinados por J. Rodríguez) para promover un Pacto Federal Educativo (PFE): un acuerdo entre la Nación y las provincias para que cada una asuma sus responsabilidades sobre la transferencia de los servicios. La transferencia va a ser el punto nodal del acuerdo Nación-provincias, la puesta en marcha de la RE. Este pacto resolvía definitivamente la descentralización. Limitante y provisorio para las provincias, este acuerdo no fue fácil de concretar por el gobierno nacional. Sólo dos provincias habían aprobado la transferencia de las escuelas y los recursos que las financiaban: Neuquén (J. Sobisch) y Misiones (R. Puerta) firman con el gobierno nacional las dos primeras convenciones de transferencia.

Luego de manifestaciones menos numerosas, la CTERA intentó reaccionar a fin de julio contra el acuerdo urdido entre el gobierno nacional y las provincias. El sindicato reclamaba la puesta en marcha de la negociación colectiva con las provincias. El gobierno se hace el desentendido con el reclamo pues la ley de negociaciones colectivas docentes pide como requisito el acuerdo de 12 provincias para hacer un llamado oficial nacional. Esta va a ser el último intento de la CTERA de tejer una alianza con las provincias. Desde el 13 de agosto, el gobierno firma definitivamente un acuerdo entre Nación, provincias y la Capital Federal. El objetivo era firmar el Pacto Federal Educativo (PFE) antes de la aprobación de la Ley Federal de Educación (LFE). Los Ministros de las provincias más comprometidas con la RE (O. Aguirre de Formosa, O. Devries de Capital et J. Roldán de La Pampa) redactaron el proyecto. Este acuerdo proponía ampliar las funciones del Consejo Federal de Educación (CFE) (95% del sistema en las provincias), incrementar las inversiones y consolidar la descentralización. Sobre este último punto, las conclusiones de la Comisión 7 del Congreso Pedagógico Nacional (CPN) había insistido sobre la necesidad de sostener con los recursos del Estado una reorientación del sistema hacia una dimensión provincial.

Tres cuestiones fueron divisorias de aguas en el conflicto, luego de dicho acuerdo: 1) el rol preponderante de las provincias en la futura política educativa (la firmeza de J. Rodríguez para titular el texto « Ley Federal », y no « Ley General »), 2) la exclusión de A. Salonia del MEN y 3) la desactivación de la Negociación colectiva (Ley 23.929), luego de la descentralización del sistema (a través de la administración, de contenidos educativos, pero sobre todo de salarios).

A pesar de ciertas preocupaciones y desconfianzas de las provincias sobre la política nacional (sobre la falta de recursos¹⁵ que financie la descentralización¹⁶), los gobiernos

¹⁵ Los gobernadores denunciaban, por una parte, que C. Menem había firmado (24 mayo 1990) un acuerdo federal que garantizaba los recursos necesarios para una eventual transferencia de los servicios. Pero en ese momento, D. Cavallo consideró que dicha ley no obligaba al PEN a volcar recursos suplementarios al SE. Para evitar futuras controversias, el PFE tuvo fuerza de ley. Por otra parte, a través de la ley 23.906 (principios de 1991), el gobierno creó un Fondo para la educación con la implementación de dos impuestos (sobre los activos y las transferencias de divisas). La tasa imponible fue lentamente reducido. Pero el Ministerio de Economía deseaba suprimir dicho impuesto. Los gobernadores temían una nueva intervención del todo poderoso Ministerio de Economía. Por ello, para dar su acuerdo a la transferencia, pedían la realización de pactos escrupulosamente negociados.

tendieron a asumir su responsabilidad sobre la gestión de las escuelas. La principal reivindicación no fue ni política ni educativa, sino presupuestaria. Frente al reclamo, el gobierno nacional se encargó de aumentar el porcentaje del presupuesto nacional y habilitar nuevos financiamientos internacionales.

3.2. La negociación con los sindicatos nacionales sobre los recursos

Más allá de la tarea de la Comisión Interministerial, que va a influenciar sobre los momentos más difíciles del conflicto, el MEN fue designado como el responsable para negociar con los sindicatos nacionales afectados por la transferencia. El tema de discusión fue el reequilibrio de los salarios nacionales, al momento de pasar a la órbita provincial. La intención del MEN era negociar por separado con la UDA (aliados del gobierno) y el SUTEN (adherido a la CTERA).

Los sindicatos reclamaron al MT (modificación del lugar) que todos los acuerdos sean respetados y que la negociación se realice en el marco de las convenciones provinciales (impuestas por la Ley de Transferencia aprobada con el acuerdo de los gobernadores). Los sindicatos reclamaban: a) la nivelación urgente de los salarios (no por etapas), b) aumentos salariales reales y la anulación de los aumentos por bonificaciones fijas y c) la unificación y recuperación de los salarios. En resumen, denuncian la falta de una negociación formal con el gobierno nacional.

Visto el fracaso de las negociaciones, el MEN comenzó a buscar mecanismos alternativos de financiamiento¹⁷ con el Ministerio de Economía, mientras la Comisión de Diálogo (parte de la Interministerial) se dedicaba a crear una mesa de negociación. Los sindicatos rechazaron la propuesta de modificación de la Ley de Educación fuera del marco de esta negociación. Esta Comisión, luego de la negociación, pedía: 1) una urgente convocatoria a las provincias y 2) la nivelación urgente de los salarios de los docentes transferidos, garantizado por la Nación y sin aportes de la Coparticipación Federal. Durante una intensa reunión¹⁸, O. Devries (promotor de las reuniones) preguntaba si la huelga era contra él. La CTERA respondió que ella se oponía al poder creciente del Ministro de Economía (D. Cavallo) y pidió evitar que «la reunión se transforme en una formalidad, vacía de contenido». Luego de un tiempo de discusión con L. Barry y O. Devries, el gobierno ofrece su nivelación salarial por etapas. Finalmente, todas las propuestas fueron rechazadas por la CTERA y por el SUTEN (a nivel nacional). Bajo una fórmula repetida, todas las tentativas de aproximación de las partes terminaban fracasando¹⁹.

Luego de la controversia entre C. Menem y la CTERA, el 30 de julio hubo un último intento de negociación entre la CTERA y la Comisión Interministerial. La nueva oferta oficial²⁰ muestra los acuerdos ya alcanzados, los proyectos de reforma y los nuevos

¹⁶ Esto no ocurrió durante la experiencia de descentralización de la escuela primaria que tuvo lugar durante la Dictadura (1978).

¹⁷ En un principio, el Ministro de Educación planteó la posibilidad de obtener financiamiento a través de un impuesto a los bienes suntuarios. La debilidad de la propuesta se observa en la baja posibilidad de éxito que la misma tenía.

¹⁸ La CTERA programó una huelga para la semana siguiente: «las medidas se mantienen porque sólo hay expresiones de voluntad política pero no de soluciones concretas» (*Página 12*, «Primera negociación sin bandera blanca», 09-07-1992).

¹⁹ Luego de la reunión, las expresiones de los dirigentes de la CTERA y del SUTEN se parecían: «Nada, no conseguimos nada (..) El verbo que más se conjugó fue 'promover'». Específicamente, M. Sánchez planteaba los desafíos sindicales: «El 31 de julio vamos a hacer la evaluación de la distancia entre lo reclamado y las soluciones propuestas» (*Clarín*, «Los docentes reclaman sumar a las provincias a la negociación», 09-07-1992).

²⁰ O. Devries, responsable de la Comisión Interministerial y, con J. Rodríguez, de la nueva política educativa del gobierno, declaraba: «Hubo mejoras en relación al comienzo del conflicto (..) el documento responde a las preocupaciones de los gremios sobre la ley de Educación y las *Trabajo y Sociedad*, Núm.17, 2011

escenarios del conflicto: 1) la nivelación salarial en tres etapas, 2) las provincias (y Capital Federal) como el nuevo escenario de negociación salarial docente primario y secundario (la Nación conservaba las Escuelas Normales y algunas escuelas terciarias), 3) el compromiso del PEN a favor de la educación pública, la gratuidad y la equidad, incluso la búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento para el SE, 4) la titularización de los docentes interinos y la normalización de OSPLAD, 5) la incorporación de 26 000 docentes, 6) la garantía de unidad académica de las Escuelas Normales (transferidas por convenio específico) y con financiamiento, 7) 50 millones de pesos para trabajos de renovación de establecimientos escolares, 8) recursos para las escuelas rurales en peores condiciones de marginalidad, 9) un financiamiento suplementario de 450 millones de dólares para el SE a través de organismos internacionales. La CTERA evaluó positivamente el tratamiento de las Escuelas Normales, pero rechazó la propuesta salarial y la falta de negociaciones colectivas²¹. El gobierno apuntaba a desplazar a la CTERA del centro del conflicto. M. Sánchez resume la posición de la CTERA:

« Prácticamente no se aporta ninguna solución y se repite las mismas cosas que ya han sido anunciadas » (*Página 12*, « Marcha atrás con el arancel », 09-07-1992).

A falta de un acuerdo, las huelgas reaparecen. Sin embargo, visto los apoyos logrados por el gobierno, esta vez los aliados tradicionales de la CTERA desaparecieron. La CE y los gobernadores ya no serán aliados para protestas contra la política oficial. Los únicos que continuarán la disputa serán los sindicatos docentes y algunos pequeños grupos auto-organizados.

3.3. La provocación para desarmar la protesta de la CE

A pesar de todas las negociaciones iniciadas, la CE estaba en estado de movilización. Nunca había realizado una movilización de esa envergadura, dado que las movilizaciones de los años '80 habían sido emprendidas fundamentalmente por los sindicatos. El gobierno entonces debía reducir dicho estado de movilización, de una comunidad muy próxima a la tradición descentralizadora del SE. Para los sindicatos, la CE siempre fue un aliado clave que funciona como péndulo en su tradicional confrontación con las gestiones educativas. Su posición a menudo define la disputa entre los antagonistas. Si la CE se opone a una decisión (del gobierno o de los sindicatos), la misma corre serio riesgo de caer en deslegitimidad.

A principios de julio, cuando las negociaciones comenzaban a entrar en crisis, el Presidente C. Menem pasa a primer plano²² y declara que los sindicatos docentes representaban “un caldo de subversión”. Recomienda a los padres de los alumnos no dejar ir a sus hijos a las manifestaciones en defensa de la escuela pública porque allí podrían ser utilizados “por una nueva ola de terrorismo, con todas las consecuencias que pueden haber sobre la desaparición de personas”. Esta declaración fue una seria advertencia.

I. Elster (1994 : 241,251) afirma que una advertencia (a diferencia de una amenaza) no necesita fundarse en la credibilidad del enunciador. Ella se funda en dos elementos ajenos a la amenaza: la verdad de un acontecimiento demostrable y el hecho que la misma no depende de la intención del enunciador. La amenaza es una exhortación lanzada por una persona contra otra. El enunciador debe hacer todo lo posible para que su amenaza se vuelva creíble. Por el contrario, la advertencia de C. Menem no necesitó establecer un vínculo entre las manifestaciones públicas y la política de desaparición de personas llevada adelante por el

posibilidades de financiamiento » (*Clarín*, « Los docentes reclaman sumar a las provincias a la negociación », 09-07-1992).

²¹ Su Secretario de Prensa (J.C. Carreño) precisaba: « En materia presupuestaria, no hubo anuncios inmediatos », pero sobre todo « la respuesta del Gobierno no avanza sobre un tema central que reclamamos: la convocatoria a paritarias » (*Página 12*, « A un paso del paro docente », 01-08-1992).

²² Al mismo tiempo, A. Salonia planteaba que las negociaciones eran difíciles de llevar adelante porque « los sindicatos ideologizaron demasiado la cuestión » (*Página 12*, « Un tema ideologizado », 10-07-1992).

Estado durante la última dictadura. C. Menem no tuvo que “agregar” nada para que dichas afirmaciones sean creíbles, pues el no se presenta como el “garante” de la amenaza. El moviliza hábilmente una advertencia contra la CE para que ésta se desmovilice, sabiendo de los presupuesto de dicha advertencia. En todo caso, la afirmación resultó eficaz. Dicho discurso desmovilizó a la CE y, sobre todo, modificó el tema en discusión: se pasó de una discusión sobre la educación y sobre la escuela pública a una discusión sobre el contenido autoritario de la advertencia o de una discusión sobre derechos humanos.

Dos enseñanzas pueden sacarse de esta advertencia. Por un lado, la afirmación del Presidente desencadenó una controversia sobre sus dichos. Lo que se logró es transformar un conflicto en una controversia alrededor de sus afirmaciones²³. Según W. Riker (1986), la discusión cambió de eje. Una disputa sobre el derecho a la escuela pública se transformó en una disputa sobre derechos humanos y, más allá de la reacción legítima de la CTERA de varias organizaciones de derechos humanos, la movilización decayó.

En primer lugar, las declaraciones de C. Menem provocaron una reacción en cadena. Toda la militancia se movilizó, intentando reforzar la participación²⁴. La CTERA reivindicaba “la reafirmación de la democracia y del derecho a peticionar”:

« Nos parece contradictorio que el Gobierno diga por una parte que quiere solucionar el conflicto y por otro lado nos amenace, prácticamente con la represión (..) Hay que poner la alegría y la democracia frente a la amenaza y la muerte (..) la actitud del Presidente fue de subestimación a los padres y los jóvenes» (*Página 12*, « Respuesta con mucha clase », 11-07-1992).

Unos días más tarde (17 julio), durante una movilización, varias famosos. personas del espectáculo y del mundo intelectual (J. Sábato, M.E. Walsh, P. Sosa, E. Blázquez, F. Páez, entre otros) publicaban una carta abierta:

« Qué lamentable Señor Presidente, de no saber ver, no saber entender, no saber comprender y no saber creer que las manifestaciones de docentes y alumnos de las últimas semanas, que llenaron las plazas del país, lo hicimos con la bandera celeste y blanca de la educación pública (..) sus declaraciones nos preocupan. En lugar de reconocer la justicia del reclamo y buscar las soluciones, usted plantea la amenaza y revive el lenguaje de los enemigos de la democracia que nosotros consideramos enterrado» (*El Cronista Comercial*, « Los maestros vuelven a las calles », 17-07-1992).

Según A. Salonia, las afirmaciones de C. Menem fueron mal interpretadas. D. Cavallo renovaba su adhesión a la intención de C. Menem de resistir la presión social²⁵. Mientras que J.L. Manzano (Ministro del Interior) y E. González (Ministro de Defensa), a través de un estratagema de difícil comprensión, ligaron las declaraciones de C. Menem con las de Servicios secretos de inteligencia donde se subrayaba la posibilidad de infiltración de grupos de Sendero Luminoso en Argentina.

En segundo lugar, las movilizaciones que reaccionaron a la controversia (luego de una huelga desarrollada en 8 provincias) revelaron un nivel de politización mucho mayor a la de la CE. Varias organizaciones (de Defensa de DDHH, FUA, FUBA, UTBA), algunos partidos de izquierda y los partidos de centro izquierda (Frente Grande, PS) se manifestaron. El lema “en defensa de la Educación Pública” fue reemplazado por “nuestro derecho a defender nuestros derechos”. El discurso (leído por E. Macaluse de la CTERA) se dirigió

²³ S. Delgalarrondo & P. Urfalino (2000 : 143,144) analizan, sobre un conflicto en torno a enfermos de SIDA, los efectos de la transformación de una polémica múltiple en una controversia focalizada sobre un aspecto que puede beneficiar al que manipula.

²⁴ Según la Mesa Permanente de Defensa de la Educación: « nosotros no mandamos nuestros hijos a la calle, sino que los acompañamos y estamos con ellos (..) es lamentable que un presidente elegido democráticamente tenga expresiones propias de un gobierno autoritario » (*Página 12*, « No los mandamos, vamos con ellos », 11-07-1992).

²⁵ El Ministro de Economía afirmaba: « La gente nos pide que no aflojemos (..) toda esta reacción contra el Gobierno no es de la gente sino de una dirigencia que quiere volver al pasado y cree haber encontrado una oportunidad de debilidad política por la elección de Senador en Capital (..) no vamos a recomendar ninguna medida de aumento que pueda incentivar un rebrote inflacionario » (*Clarín*, « Cavallo aseguró que no va a ceder frente a los reclamos », 11-07-1992).

directamente al Presidente C. Menem. Un gran cartel, que llevaba la inscripción de “Sendero Luminoso”, ironizaba “el lápiz es nuestra única arma”. Pero el número de personas se redujo notablemente (15 000). La CE tuvo problemas para movilizarse. Algunos manifestantes, entre los padres y alumnos, reconocieron dicha dificultad:

« Al novio de mi hija, el padre le prohibió venir (..) C. Menem metió miedo en los sectores más despolitizados que venían a las marchas » (*Página 12*, « El lápiz es nuestra única arma », 18-07-1992).

Un responsable de la escuela N. Avellaneda tuvo una precisa afirmación: “nos guste o no, la defensa de la escuela pública es mucho más convocante que la defensa de los derechos humanos”. El objetivo de C. Menem de desmovilizar a los manifestantes se había logrado.

3.4. Cambio de lugar y tema de la disputa

Pueden destacarse dos grandes temas de la protesta de la CE : a) el peligro que corría la escuela pública, luego de la transferencia de los servicios educativos, y b) la media sanción del Senado de la Ley General de Educación. La primera cuestión necesitaba de financiamiento de la Nación para equilibrar los salarios de los docentes nacionales que pasaban a las provincias. Por el contrario, la discusión sobre la Ley General era “modificable” por varias razones: porque sólo tenía media sanción y porque dicho proyecto de ley iba en contra de los puntos de vista de muchos representantes del partido de gobierno.

El gobierno puso así fin al proceso de transferencia en el marco de la nueva relación Nación-provincias y reagrupó todos los actores del SE para una nueva Ley de Educación (Cámara de Diputados y, particularmente, la Comisión de Educación), con el fin de revisar los aspectos más álgidos de la media sanción del Senado. Se trataba de redefinir el lugar y tema de la discusión, es decir redefinir las competencias de los actores, distribuidas hasta entonces de manera desigual. Pero, fundamentalmente, esto significaba para el gobierno retomar la iniciativa política.

La operación de « relegitimación » de la gestión educativa conllevó dos maniobras retóricas. Por un lado, el gobierno utilizó algunos lugares comunes²⁶ del mundo educativo que habían sido vulnerados por la media sanción: la gratuidad del servicio, la responsabilidad del Estado en tanto garante del derecho a la educación y la necesidad de establecer un financiamiento adecuado para el funcionamiento del SE. El gobierno recupera así las críticas y plantea que se redactará un nuevo proyecto de ley totalmente diferente al primero.

Por otra parte, el gobierno realizó otras dos maniobras retóricas : el cambio de las dimensiones de la discusión y el control de la agenda²⁷. Así, primeramente, transforma el tema de discusión: pasando de un conflicto sobre recursos o de salarios (en el marco de la Transferencia) a una discusión sobre principios (en el marco de la nueva Ley). Además, transforma el lugar de la discusión: ya no será más en la calle (demasiado “ruidosa”) sino en el marco de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, donde todo el mundo va a ser escuchado y donde la racionalidad del debate va a ser garantizada. En otros términos, el gobierno decide qué, quienes y cómo se discutirá, evitando los temas más conflictivos, como la distribución de recursos, y convocando de manera conciliadora a discutir los nuevos ejes de la Ley de educación.

3.4.1. De salarios a principios

²⁶ S. Delgalarrondo & P. Urfalino (2000 : 134,136) muestran cómo, en torno a un conflicto sobre el tratamiento de enfermos de SIDA, la manipulación de lugares comunes puede focalizar la atención de todos, relegitimando un proceso de fuerte ilegitimidad.

²⁷ W. Riker (1986) hace referencia a dos formas de manipulación. A través del cambio de dimensión, el manipulador modifica la distribución de preferencias y, a través del control de la agenda, distribuye los aspectos a discutir y aquéllos que quedan excluidos. En los dos casos, el manipulador saca provecho del cambio o control de la agenda.

Modificar la ley no solo era deseable sino estratégicamente útil. Por un lado, porque reducía un conflicto de principios y, por otro, porque no implicaba ningún compromiso financiero de parte del gobierno.

El 7 de julio, luego de una reunión del conjunto del Gabinete²⁸, el MEN y el MT dieron lectura públicamente a un documento que indicaba claramente la estrategia del gobierno:

« El Gobierno Nacional ratificó la decisión categórica de defender, preservar, ampliar y mejorar la escuela pública, y garantizar la gratuidad en todos los niveles y modalidades. Incluyendo la Universidad» (*Página 12*, « Marcha atrás y a negociar », 07-07-1992).

Para reforzar dicha estrategia, el Ministro R. Díaz (MT) afirmaba en ese momento: « Los docentes no hicieron ningún reclamo salarial específico, sino que protestaron contra la Ley de Educación y por la creación de un espacio de diálogo y consenso (...) De salarios no se habló » (*Página 12*, « Marcha atrás y a negociar », 07-07-1992).

El Ministro de Educación, A. Salonia, modificaba sus propias declaraciones y anunciaba que los recursos provendrían de la Coparticipación Federal y que serían aportados por la Nación, buscando así otras formas de financiamiento con los técnicos del Ministerio de Economía. En ese entonces, todo el mundo formulaba la misma crítica:

« El proyecto del Senado es un absurdo (...) Defendemos los valores de la educación pública y gratuita que no están expresados en el proyecto del Senado » (*Clarín*, « Medio gabinete no logró elaborar una respuesta para la crisis docente », 07-07-1992).

Los elementos claves del cambio de orientación del gobierno involucran : la defensa de la escuela pública, la garantía de financiamiento del Estado y la reorientación de la protesta. Todo, reorientando la protesta al interior del Parlamento para revisar la media sanción. Un cambio radical era necesario para reducir el conflicto.

Justo antes de la constitución de la Comisión Interministerial que reorientó el conflicto (5 de julio), hubo una primera reunión en lo más alto del gobierno (C. Menem, D. Cavallo y A. Salonia) que se orientó a reforzar la tarea de la Comisión de Educación de Diputados, donde la futura Ley de Educación iba a redactarse enteramente. En ese sentido, la orden de C. Menem fue de disolver inmediatamente el conflicto educativo. Por ello, el gobierno involucró a varios participantes del Gabinete para discutir el asunto: en la más alta jerarquía (J.L. Manzano, E. Bauzá, R. Díaz) y hacia abajo (C. Grosso, O. Devries, los dos responsables de la Capital Federal). La primera toma de decisión fue modificar radicalmente la media sanción del Senado, planteando la plena reivindicación de la educación pública y postergando para más adelante la búsqueda de financiamientos alternativos en el ámbito universitario²⁹.

3.4.2. De la calle a la Comisión de Educación de Diputados

La principal estrategia del gobierno nacional estaba fundada sobre el cambio de arena de discusión. En lugar de discutir sobre la crisis de la educación pública, hay que discutir sobre la nueva ley de educación. En lugar de discutir en la calle con manifestantes, hay que debatir en el Parlamento con todos los sectores del SE.

²⁸ A la salida de la reunión, el Ministro D. Cavallo parte rápidamente de la sede del gobierno y declara a los periodistas: « Todos los otros (Ministros) les van a hablar del tema » (*Clarín*, « Medio gabinete no logró elaborar una respuesta para la crisis docente », 07-07-1992). Esta partida puede interpretarse de dos maneras: un desacuerdo con las decisiones del Gabinete o la sunción de un perfil bajo sobre la cuestión. La segunda interpretación, que parece la más plausible, muestra la fuerte influencia del Ministro de Economía sobre las decisiones del gobierno.

²⁹ A. Salonia anuncia la supresión de un artículo que introducía el arancelamiento universitario, como parte de un proyecto del Ministerio de Economía que había sido enviado al Parlamento. El mismo proponía un mecanismo de financiamiento a través de impuestos a bienes suntuarios. El argumento de rechazo a dicha iniciativa, en boca del Sub-Secretario de Política Universitaria (E. Mundet), era el siguiente: « La negativa al arancelamiento fue entendida (...) Mantendremos el principio solidario, que en la universidad, los que más tienen deben ayudar a que los pobres puedan concurrir » (*Página 12*, « Marcha atrás con el arancel », 09-07-1992).

Paralelamente a las discusiones con los sindicatos y con los gobiernos provinciales, el gobierno nacional promovió un amplio acuerdo con todos los sectores representados en el Parlamento y con todos los sectores educativos. Había dos líneas de acción estratégica: por un lado, la instauración de un mecanismo de discusión consensual para que todas las instituciones u organizaciones del mundo educativo puedan participar de las actividades de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. Por otro lado, la necesidad de agregar la mayor cantidad posible de acuerdos parlamentarios.

Desde un principio, la Comisión instaló un amplio mecanismo de discusión que no tuvo reparos entre los adversarios. Esta discusión con todos los sectores implicaba la defensa de ciertos principios: la defensa de la escuela pública y la demanda a favor de financiamientos suplementarios³⁰. Este era el umbral de todas las discusiones puntuales. Entre julio y agosto, todos los sectores debatieron en la Comisión de Educación. A fin de julio, los diputados de la Comisión (del partido de gobierno y de la oposición) subrayaban las diferencias existentes entre el nuevo proyecto y la media sanción del Senado. Durante el mes de agosto, el peronismo parlamentario intentó llegar a un consenso, pero la oposición (UCR, Frente Grande y PS) decidió presentar sus respectivos proyectos. Algunos puntos de divergencia no pudieron resolverse: gratuidad, neutralidad religiosa y garantía de financiamiento. En resumen, a pesar de las diferencias contenidas en los proyectos de Ley de Educación (rebautizada Ley Federal en lugar de Ley General), nadie cuestionó la falta de discusión, incluyendo todos los acuerdos parciales que los distintos sectores fueron incluyendo dentro de la negociación del proyecto oficial finalmente aprobado (por ejemplo, los artículos 61-62 de financiamiento negociados con la CTERA).

En segundo lugar, el tratamiento de la Ley de Educación implicó numerosos acuerdos. Acuerdos que fueron necesarios para garantizar la aprobación de un nuevo proyecto de ley que revisaba el primero. El jefe de bancada del partido de gobierno en la Cámara de Diputados (J. Matzkin) anunció la decisión de introducir importantes modificaciones al proyecto del Senado. Pero, para ir más lejos, había que obtener el consenso de la oposición. Allí, luego de una propuesta de J. Matzkin al principal partido de oposición, el jefe de bancada de la UCR en la Cámara de Diputados (F. De la Rúa) planteó la intención de redactar un nuevo proyecto de ley por consenso. Al mismo tiempo, A. Sureda (Vice-presidenta de la Comisión de Educación) moderaba esta postura:

« Los principios del radicalismo no se pueden negociar, pero no tenemos problemas si se adopta lo que sostenemos » (*Clarín*, « Anuncian otra marcha de protesta », 11-07-1992).

Sin embargo, para garantizar la aprobación de la ley (entre la Cámara de Diputados y la segunda sanción del Senado) hacía falta un acuerdo fundamental con la responsable de la Comisión de Educación del Senado: O. del Valle Rivas (PJ). Esto resultó difícil, a partir de todas las críticas que recibió públicamente la primera media sanción (incluso del partido de gobierno). De allí, la fuerte de la senadora contra cualquier tentativa de modificación global de su proyecto. Por otra parte, intentó deslindar responsabilidades sobre el conflicto desatado. Ella se dirige directamente a A. Salonia:

« El conflicto nació de la ausencia total de una política educativa por parte del MEN y del retraso salarial en el que se dejó a los docentes » (*Clarín*, « Medio gabinete no logró elaborar una respuesta para la crisis docente », 07-07-1992).

No obstante, la senadora acepta rápidamente (11 de julio) la necesidad de introducir modificaciones a su proyecto, precisando en particular la garantía de gratuidad del SE. Todas las declaraciones fueron realizadas en una decena de días. Una verdadera carrera contra reloj para modificar la ley y así controlar el conflicto educativo.

³⁰ A mediados de Julio, los legisladores peronistas de la Cámara de Diputados se reúnen con A. Salonia y D. Cavallo, para buscar mecanismos alternativos de financiamiento. Este acuerdo pretende moderar la disputa en torno a la discusión de la nueva Ley de Educación.

4. Conclusión

La primera conclusión es evidente: la reducción de la protesta fue un éxito. Tanto sus actores como sus potenciales aliados volvieron a sus roles y desactivaron su crítica a la política oficial. Los gobernadores lograron “periodizar” la transferencia, garantizando pactos que redunden en un control del proceso. Lograron también garantías de financiamiento y, dentro de la órbita educativa, lograron una incidencia federal importante sobre la futura política educativa. Los sindicatos nacionales transferidos lograron recursos fiscales para solventar las diferencias de salario y la CTERA logró, en la nueva ley, además del respeto de los derechos educativos y laborales básicos, una garantía de financiamiento que posibilitaría mejoras sostenidas del SE. Para el sector más laxo de la CE se logró la continuidad del funcionamiento del sistema público. Mientras que para los sectores más ideologizados de la CE se respetaron buena parte de los principios tradicionales de la educación pública que estaban siendo barridos por la transferencia y el proyecto del Senado. Finalmente, la entonces débil oposición política, que apoyaba la movilización en la calle, mal o bien, se vio imbuida en un proceso de deliberación sobre la nueva ley. Luego de un trabajo colectivo pero bajo la expectativa de nuevos escenarios electorales, va a terminar presentando proyectos por la minoría.

La segunda conclusión apunta a la diversidad de las modalidades de intervención gubernamental frente a la protesta. Dichas maniobras contemplan siempre los distintos tópicos de reivindicación y actúan en función de cada uno. En nuestro caso, el gobierno actuó bajo una lógica de negociación con los grupos de interés o los distintos estamentos de responsabilidad institucional y bajo una lógica de persuasión con los sectores políticos o socio-educativos. Con los gobernadores negoció políticamente una fuerte incidencia de sus Ministros de Educación sobre la gestación de la futura reforma educativa en el marco del CFE. Pero negoció también cuotas de recursos que la Nación iba a girar oportunamente para que los mismos se involucren en dicha reforma. Para ello se firmó el PFE. Con los sindicatos también negoció recursos. Por un lado, el financiamiento suplementario necesario para acabar el proceso de transferencia. Pero fundamentalmente, la CTERA fue el actor preponderante que negoció los artículos 61-62 de la LFE, donde se establecían los diversos mecanismos que garantizarían el aumento de financiamiento del SE. Por último, el gobierno también actuó retóricamente. Tuvo la habilidad de cambiar de eje la manifestación en la calle, transformando el reclamo educativo en un reclamo de DDHH. Así, desactivó a buena parte de los manifestantes. Pero también, dentro de un conflicto álgido, fue lo suficientemente persuasivo como para convocar a todos los actores del SE a discutir en el Parlamento los ejes de una nueva Ley. Allí, concurrió cada uno con sus reclamos puntuales que fueron atendidos de manera diversa, pero que en cualquier caso los involucró en un proceso que transformó el conflicto en la calle en deliberación parlamentaria.

Bibliografía

Delgalarrondo, Sébastien & Urfalino Philippe. (2000). "Choix tragique, controverse et décision publique. Le cas du tirage au sort des malades du Sida". *Revue Française de Sociologie*, vol. 4.

Heurtin, Jean-Philippe. (1999). *L'Espace public parlementaire : essai sur les raisons du législateur* (Coll. Droit, éthique, société). Paris : PUF.

Riker, William. (1986). *The art of political manipulation*. New Heaven : Yale University Press.

Urfalino, Philippe. (1999). "La délibération et la dimension normative de la décision collective". In L. Commaille ; C. Robert & L. Dumoulin (Eds.), *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques* (Vol. 7). Paris : Maisons des Sciences de l'Homme - Réseau Européen Droit et Société.

Material de prensa

- Clarín*, « Medio gabinete no logró elaborar una respuesta para la crisis docente », 07-07-1992
- Clarín*, « Quiénes son y qué quieren los docentes autoconvocados », 09-08-1992
- Clarín*, « Medio gabinete no logró elaborar una respuesta para la crisis docente », 07-07-1992
- Clarín*, « Cavallo aseguró que no va a ceder frente a los reclamos », 11-07-1992
- El Cronista Comercial*, « Los maestros vuelven a las calles », 17-07-1992
- Clarín*, « Los docentes reclaman sumar a las provincias a la negociación », 09-07-1992
- Clarín*, « Quiénes son y qué quieren los docentes autoconvocados », 09-08-1992
- Página 12*, « De la casa a la plaza », 03-06-1992
- Página 12*, « La hora de los padres », 21-06-1992
- Página 12*, « La hora de los padres », 21-06-1992
- Página 12*, « La ola blanca llegó a la plaza », 26-06-1992
- Página 12*, « Más palos para Salonia », 27-06-1992
- Página 12*, « Un movimiento antiburocrático », 30-06-1992
- Página 12*, « Con mamá y papa a la cabeza », 04-07-1992
- Página 12*, « Marcha atrás y a negociar », 07-07-1992
- Página 12*, « Marcha atrás con el arancel », 09-07-1992
- Página 12*, « Primera negociación sin bandera blanca », 09-07-1992
- Página 12*, « Un tema ideologizado », 10-07-1992
- Clarín*, « Anuncian otra marcha de protesta », 11-07-1992
- Página 12*, « No los mandamos, vamos con ellos », 11-07-1992
- Página 12*, « Respuesta con mucha clase », 11-07-1992
- Página 12*, « El lápiz es nuestra única arma », 18-07-1992
- Página 12*, « A un paso del paro docente », 01-08-1992

Entrevistas

- D. Nieto, ex-Presidente de la FUA (2001)
- D. Bisutti, ex-Secretaria de la Unión de Maestros y Profesores (2001)
- M. Maffei, ex-Secretaria General de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (2001)
- W. Grahovac, ex-Secretario General de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (2002)