

VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2010.

# **Tensiones y debates en torno al derecho a la educación: estrategias gubernamentales para desacreditar el conflicto docente neuquino, marzo mayo 2010.**

Burton, Julia Rosales y Lorena Carina.  
Universas Nacional del Comahue.

Cita:

Burton, Julia Rosales y Lorena Carina. Universas Nacional del Comahue (2010). *Tensiones y debates en torno al derecho a la educación: estrategias gubernamentales para desacreditar el conflicto docente neuquino, marzo mayo 2010*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-027/567>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eORb/b7g>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**Tensiones y debates en torno al derecho a la educación: estrategias  
gubernamentales para desacreditar el conflicto docente neuquino, marzo – mayo  
2010.**

*Burton Julia (julita\_bur@yahoo.com.ar)*

*Rosales Lorena (lolitarosales@hotmail.com)\**

**Introducción**

En la provincia de Neuquén la conflictividad entre los y las docentes y el gobierno, es una constante que se repite cada año, cobrando novedosas y singulares características. En el año 2010 a poco de finalizar la huelga docente, el gobernador Jorge Augusto Sapag firma el decreto 735/10, que declara a la educación como un servicio público esencial. A partir de aquí se produce un quiebre que pone en debate las concepciones sobre la educación que cada parte sostiene, intentando trastocar el derecho a huelga.

Para abordar y analizar el tema en cuestión, vamos a situarnos desde la postura teórica que propone Pierre Bourdieu (2005), en la que se afirma la existencia de una correspondencia entre las estructuras sociales y mentales, entre las divisiones objetivas del mundo social y aquellos principios de visión y división que los agentes les aplican. Esta propuesta remite a pensar y considerar una ligazón genética entre las divisiones sociales y los esquemas mentales, es decir preguntarse de dónde provienen tales esquemas de interpretación del mundo y cuál es su relación con las estructuras sociales.

Lo dicho anteriormente implica funciones políticas de gran importancia; en este sentido, los sistemas simbólicos no sólo son formas de conocimiento, sino que se comportan como instrumentos de dominación que promueven la integración a un orden arbitrario, y su conservación y reproducción. “Los esquemas clasificatorios socialmente constituidos por medio de los cuales construimos activamente la sociedad tienden a representar las estructuras de las que surgen como naturales y necesarias, y no como la decantación históricamente contingente de un determinado balance de poder entre clases, grupos ‘étnicos’ o géneros” (Wacquant, 2005: 40).

Al sostener que los sistemas sociales no sólo reflejan el mundo y las relaciones sociales que en él se desenvuelven, sino que contribuyen a su *constitución*, aparece la posibilidad de –en ciertos límites- transformar al mundo transformando su representación.

---

\* Estudiantes de la carrera Licenciatura en Sociología. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Comahue. Integrantes del Proyecto de Investigación D068: “La construcción de las identidades colectivas en organizaciones de trabajadores desocupados de Río Negro y Neuquén”.

Así, se entienden como asuntos en juego que oponen a grupos o agentes individuales, tanto en la cotidianeidad de sus vidas, como de modo colectivo en las luchas políticas y culturales. “Las estructuras sociales y cognitivas están vinculadas recurrente y estructuralmente, y la correspondencia que prevalece entre ellas proporciona uno de los pilares más sólidos de la dominación” (Wacquant, 2005: 41).

En base a estas ideas directrices, cobra importancia sociológica indagar sobre el sentido que otorgan a la Educación Pública los agentes involucrados en el conflicto mencionado anteriormente.

Si bien el objetivo en una primera instancia era entrevistar a ambas partes involucradas en el conflicto, sólo pudimos ponernos en contacto con quienes fueran portavoces del gremio docente.<sup>†</sup> Esta tarea quedará pendiente para un trabajo posterior.

### **Aproximaciones a la caracterización político – social de Neuquén**

El conflicto docente en la provincia de Neuquén se constituye en temática de estudio dada la continuidad y periodicidad año tras año, configurando así nuevas etapas o ejes sobre los que se articula y que sobrepasan la dimensión gremial – sectorial. Nos parece entonces necesario, como así también relevante, poder describir algunos rasgos que hacen a la configuración económica, política y social de Neuquén, en la que se insertan el gremio docente (ATEN) y el Gobierno de la provincia, en posiciones diferentes disputándose a cada año la legitimidad del reclamo.

Neuquén tiene tres características esenciales en torno de las cuales se organiza la estructura política y social de la provincia en general, pero en particular de la capital. Estamos de acuerdo en señalar, siguiendo a Ariel Petruccelli (2005) que las particularidades mencionadas anteriormente son la constitución de la provincia como una economía de enclave petrolero, la continuidad en el gobierno de un partido hegemónico a nivel provincial que gobierna hace más de 40 años y la existencia –sobre todo en la capital de la provincia- de una contracultura de protesta. En el seno y articulación de estos tres factores, podemos aproximarnos a una caracterización de la provincia, que posibilita entender ciertos modos de comportamiento de algunos agentes significativos y la posición que ocupan en este espacio social definido como Neuquén.

En la década de los '80, la provincia comenzó a emerger como un centro productor de energía, principalmente de gas, petróleo y electricidad; a partir de allí, la estructura económica

---

<sup>†</sup> Entendemos por portavoz al “sustituto del grupo que existe solamente a través de esta delegación y que actúa y habla a través de él. Es el grupo hecho hombre” (Bourdieu, 1993: 141).

provincial se ancla en estas tres actividades, sin estimular el despliegue de alguna otra. La dependencia que esta estructuración productiva supone, hizo necesario el crecimiento del sector servicios y del Estado particularmente. La consecuente oferta de trabajo que había en ese momento, explica en parte la afluencia de personas de diferentes zonas del país, así como también la imagen que se construyó en torno a la provincia como si se tratase de una “tierra prometida”. Hay que considerar que en Neuquén, la mayor parte de los trabajadores dependen del Estado provincial: ya sean trabajadores estatales propiamente dichos, de la administración pública o alguna de sus dependencias, o bien proveedores estatales. Tan “abarcativo” –por llamarlo de alguna manera- es el Estado provincial que resulta significativo el hecho de la ausencia de una burguesía local, cuya base de acumulación no tenga relación directa y dependiente del Estado. Contrariamente a esto, “la burguesía neuquina, cuyas operaciones se concentran mayoritariamente en el comercio y los servicios, se mantiene estrechamente ligada al Estado: es sintomático que el grueso de los más importantes empresarios provinciales sean sus proveedores o contratistas. El sector productivo de la economía es raquítico. Sólo dos excepciones parciales relativizan este aserto. La producción energética, en rigor una actividad más extractiva que propiamente productiva; y la industria de la construcción, que floreció gracias a las obras públicas, y por ende bajo el ala del Estado. Como sea, es indudable que no existe ninguna burguesía industrial significativa [...] El petróleo y el gas generan la gran riqueza de Neuquén, pero las empresas que lo extraen no son locales. La vía para apropiarse localmente de esta riqueza es el Estado, cuya palabra mágica es ‘regalías’” (Petruccelli, 2005: 17).

Estas características que adquiere el Estado provincial como gran empleador, y agente en torno al cual se articulan las principales actividades económicas, hacen que para los empresarios sea imprescindible su control. Aparece entonces otra estrecha vinculación que tiene al Estado provincial como su núcleo, y es la configuración del Movimiento Popular Neuquino (MPN) como el partido provincial y hegemónico. Así una de las características particulares del sistema político neuquino es que se encuentra imbricado en la estructura del estado provincial: “el Estado provincial aparece como un continuo de la organización partidaria emepenista, en una imagen difusa que dificulta realizar una clara separación entre ambos” (Matus, 2008: 70). Muchos de los grandes empresarios de la provincia son o adictos al Estado, o al partido o a ambos simultáneamente; de esta manera también aparecen entre los voceros y agentes estatales en sus diferentes dependencias, ministerios y administraciones clave los principales empresarios locales, generándose un estrecho vínculo entre empresarios – partido – Estado. Es decir, la clase dominante provincial está conformada por empresarios

que mantienen íntimas relaciones con el aparato estatal, siendo el desempeño de la función pública el acceso más fácil, rápido y garantizado a la riqueza.

Otra característica que desarrolla el Estado provincial y el partido, es la red clientelar que se desenvuelve a su alrededor, captando el apoyo de las clases populares. En este sentido, de gran importancia fueron las grandes obras públicas que generaron fuentes de trabajo en la zona, ofreciendo al mismo tiempo –para quienes “llegaban” de otros lugares- oportunidades educativas, salariales, habitacionales y de salud que no se ofrecían en otra provincia.<sup>‡</sup> Estas cuestiones puntuales y concretas funcionaron como el sustrato material para la fuerte identificación simbólica de la población con el Estado en general, pero con el MPN en particular, configurando así su indiscutida supremacía (Petruccelli, 2005: 18 – 19).

Tal hegemonía partidaria se ve reflejada también en el hecho de que las elecciones internas del MPN suelen ser tan importantes, costosas y con tanta repercusión como las elecciones generales, y además estas últimas suelen estar en gran parte determinadas por las primeras. Como afirmamos anteriormente la dinámica que tiene el MPN se confunde con la del sistema político provincial a través de las luchas faccionales del partido,<sup>§</sup> por ello, “el partido es una fuerza hegemónica que contiene tanto el poder como la oposición” (Matus, 2008: 69). Así también se observa la falta de consolidación de una alternativa política (principalmente de los partidos nacionales mayoritarios: el PJ y la UCR) para disputarle el poder provincial al MPN, hecho que se advierte en la aceptación de las reglas y estructuras impuestas por parte de los mismos, y que los pone en un papel de fuerza parlamentaria minoritaria (Bucciarelli y Favaro, 1999: 270, 271).

El MPN como fuerza política, a pesar de autoproclamarse federalista realizando fuertes críticas al “poder central de Bs. As.”, siempre se caracterizó por ser un partido “oficialista”. Ya sea apoyando directa o indirectamente a quien detentara el poder central, la

---

<sup>‡</sup> Creemos necesaria hacer una breve mención respecto de este punto, y que influye en lo dicho anteriormente de concebir a Neuquén como “la tierra prometida”. El fuerte despliegue de la economía neuquina como enclave hidrocarburífero comenzó en la década del '80, generando un importante crecimiento económico ligado a fuentes laborales de gran importancia; mientras esto sucedía en Neuquén, el resto del país estaba asolado por una gran crisis económica. Luego, ya en los '90, rápidamente buscó ponerse en sintonía con el resto del país e impulsó fuertemente una oleada de ajustes que empezaron a dismantlar el sistema de salud, seguridad social, educación, entre otros (Petruccelli, 2005).

<sup>§</sup> A partir de la década de los '90, la lucha faccional se expresa por la alternancia en la dirección del partido y la gobernación de la provincia, entre la línea amarilla, liderada por el caudillo Felipe Sapag, y la línea blanca, marcada por la expresión del surgimiento de nuevos líderes en dicho periodo, entre los más destacados está el ex gobernador Jorge Sobisch. Esta lucha también está caracterizada por la oposición de dos modelos de acumulación y de modalidad de intervención diferentes. En el primer caso por una estrategia de estado interventor, distribucionista y planificador; y en el segundo por la implementación de las políticas de corte neoliberal y de Reforma de estado (Bucciarelli y Favaro, 1999).

estrategia emepenista consistió en brindar apoyo a los gobiernos a cambio de beneficios, sin importar que fuera radical, peronista o militar (Petruccelli, 2005: 20).

Como tercera característica que hace a las particularidades de Neuquén, y lugar en el que se inscribe la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN), remitimos a lo que Ariel Petruccelli (2005) denominó como contracultura de la protesta. Con este término se hace referencia a una serie de características que comparte una importante proporción de la población –sobre todo ubicada geográficamente en la Confluencia- y que sitúa a sus miembros como parte de una gran oposición al partido gobernante, en la que se entremezclan componentes del sindicalismo combativo y una importante militancia de izquierdas.

Las peculiaridades y el crecimiento de esta contracultura se anclan en diversas circunstancias que a lo largo del tiempo la posibilitaron, constituyéndose en factor de atracción poblacional con trayectorias militantes.\*\*

En ella, conviven diversas y variadas corrientes políticas e ideológicas, sus miembros comparten una serie de valores y prácticas sociales en las que confluyen por un lado la protesta y resistencia a las políticas neoliberales del MPN; y por otro, la organización y movilización entendidos como valores positivos que se convierten en una forma de vida aspirando a la igualdad y al cambio social. También forma parte de la caracterización de la contracultura, la imposibilidad de constituirse internamente como alternativa electoral que le dispute la gobernación al MPN.

Habíamos mencionado que el Estado provincial era el gran empleador en Neuquén, lo que no mencionamos en ese momento fue que los sindicatos de trabajadores estatales (salud y educación principalmente, pero más que nada este último) son los primeros en reaccionar en contra de las medidas de ajuste de los años '90, siendo éste otro de los rasgos que hacen a la particularidad y definición de esta cultura de la protesta o resistencia.

El gremio de las y los trabajadores de la educación cobra un papel muy importante, erigiéndose con el paso del tiempo, en el sector más hostil al gobierno provincial. Como parte de la contracultura de la protesta, podría decirse que es un sindicato que se ubica a la izquierda del espectro político y sindical, desde su fundación en el año 1982. Así mismo, gran

---

\*\* Para una descripción detallada de las características de esta contracultura ver Petruccelli, Ariel (2005), páginas 21 a 29.

parte de sus militantes son opositores a los gobiernos provincial y nacional y a la conducción de CTERA (Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina).<sup>††</sup>

Creemos necesario mencionar que organizativamente es un sindicato único, que pretende aglutinar a todos los y las trabajadoras de la educación de los diferentes niveles y modalidades, como también las distintas actividades que se desarrollan en el campo educativo provincial. Internamente, cuenta con diversas instancias de decisión y deliberación: la Comisión Directiva Provincial, las Comisiones Directivas de cada una de las Seccionales y el Plenario de Secretarios Generales. Sin embargo, las decisiones más importantes deben ser aprobadas por las asambleas de base, y en esto radica la particularidad de la democracia interna del sindicato.

### **La educación como derecho: un acercamiento**

En este apartado nos vamos a concentrar en la concepción de la educación como un derecho; para ello, tenemos en cuenta los lineamientos de pactos y tratados internacionales al cuales el Estado Nacional adhiere, y el rol que en ellos asume como su garante principal. Pero también es necesario, acorde a los objetivos de este trabajo, diferenciar el concepto de derecho del concepto de servicio, principalmente porque es en este eje donde se produce la lucha simbólica entre el gobierno y ATEN por imponer su visión de la realidad. Luchas donde se ponen en juego funciones políticas muy importantes.

En este sentido y acorde a lo que nos expresó el abogado Leopoldo Denaday<sup>††</sup> *“Un derecho es algo a lo que [...] las personas deben acceder. Por eso, cuando se hacen los tratados internacionales y demás, y en algunos casos la Constitución también lo dice expresamente, los Estados tienen que garantizar los derechos. Distintos son los servicios, que son una prestación, una cosa secundaria. Los derechos si bien tienen garantías, conforman más [...] a ciertas cosas que las personas sí o sí tienen que acceder; que hacen a la vida de cada persona, su desarrollo como ser humano y de la sociedad en su conjunto. Los servicios son cuestiones más accesorias que ayudan a la realización de esos derechos. Por eso, incluso cuando se habla de servicios esenciales –al margen de ser muy acotados- es muy específico y es un aspecto del servicio; y así y todo lo que se busca es equilibrio en la prestación del*

---

<sup>††</sup> “Curiosamente, de hecho, en la actualidad la agrupación Celeste prácticamente ha desaparecido, y buena parte de los ‘cuadros’ y ‘militantes’ celestes que continúan actuando (aunque ahora más bien como activistas “suelto”, más que como miembros orgánicos de una agrupación), tienen en Neuquén posiciones mucho más a la izquierda de lo que es usual en los representantes celestes del resto del país. La presencia de militantes de partidos de izquierda es especialmente fuerte, y algunos ocupan cargos de responsabilidad en algunas seccionales, aunque en líneas generales la izquierda partidaria no posee una fuerte inserción en los círculos dirigentes” (Petruccelli, 2008).

<sup>†††</sup>Especialista en derecho laboral. Miembro del Centro por los Derechos Humanos (CeProDH)

*servicio –que está poniendo en riesgo la vida de las personas- con la posibilidad de realizar el derecho de parte de quien lo está ejerciendo”.*

Sin entrar o ahondar en cada uno de los marcos legales –no por restarles importancia, sino por una cuestión de que excedería los objetivos del presente trabajo-, en todos ellos se refleja la concepción de la educación como un derecho humano que debe ser garantizado universalmente. Se desprenden de esta afirmación dos cuestiones fundamentales a tener en cuenta: por un lado y por definición, en tanto derecho humano es universal, indivisible y exigible. Por el otro, y en un sentido jurídico, al ser reconocido como derecho humano que pertenece tanto al espectro de los derechos sociales, culturales y económicos, como a los derechos civiles y políticos, aparece la obligación del Estado como principal garante frente a cada individuo en tanto sujeto de derechos (Pinto en Rivas *et al*, 2007).

Esta doble concepción de la educación, también la van a sostener desde el gremio docente señalando “el carácter de derecho social de la educación en todos sus niveles y modalidades y, para cuyo efectivo ejercicio, el Estado debe garantizar el presupuesto anual según las necesidades determinadas por las comunidades educativas”. Desde este lugar van a definir con mayor profundidad la idea de educación pública, concibiéndola como una construcción democrática de los sectores populares y en función de sus intereses -ya sean pedagógicos, políticos o económicos-, pero de manera autónoma del Estado (ATEN Capital, 2010). Sus dirigentes acentuaron que “*democratizar el conocimiento, hacerlo accesible a todas y a todos los ciudadanos [...] y que eso se convierta no solamente en un desarrollo individual sino también un desarrollo colectivo y de posibilidad de desarrollo comunitario*”<sup>§§</sup> es fundamental para el desarrollo de un país en cualquier situación histórica.

En este sentido, “la educación es un ‘derecho de derechos’, una vía fundamental para acceder a otros derechos, como por ejemplo el trabajo y la seguridad social. Por ello, debe ser afrontada como doblemente exigible: por ser un derecho en sí y por ser condición para el cumplimiento de otros derechos humanos. [Lo cual] implica la capacidad de exigibilidad y judiciabilidad frente al incumplimiento por parte del Estado. La exigibilidad no implica considerar al derecho a la educación como una ‘protección’ frente a los abusos del Estado, sino que se asume como parte del proceso de construcción de un Estado social, representativo y democrático. Esa concepción del Estado como garante de los derechos se opone a la idea de ‘Estado mínimo’ que en ciertas concepciones está implícita en la defensa de los derechos civiles y políticos como los únicos judicializables. Los derechos, en este caso educativos, se

---

<sup>§§</sup> Entrevista a Marcelo Guagliardo, Secretario General de ATEN Provincial (20/09/2010)



construyen socialmente y deben ser conquistados, nos son inmutables ni ‘naturales’” (Rivas *et al.*, 2007: 28). “La educación es la posibilidad que tenemos todos de organizar equitativamente la distribución de los bienes simbólicos que dependerá, innegablemente, de la igualdad en la distribución de los bienes materiales” (ATEN Capital, 2010). En esta concepción integral del derecho a la educación, puede vislumbrarse una oposición a la visión mercantilista, en tanto bien susceptible de ser intercambiado en un mercado de bienes y servicios.

Sin embargo, y en el sentido de evaluar y analizar el rol del Estado en materia de garante del derecho a la educación, se hace necesario recordar las grandes transformaciones que desde la última dictadura militar y más aún durante los '90, derivaron en la reestructuración del Estado. “A diferencia de otros momentos históricos donde las relaciones de fuerza de los antagonistas sociales llevaron a configurar sistemas educativos nacionales que respondían a las demandas populares y, por ende, a hacer confluir –hasta cierto punto- lo público y lo estatal, hoy por hoy, lo estatal está totalmente divorciado de lo público” (ATEN Capital, 2010).

La minimización del campo de regulación y de acción estatal sobre amplias esferas de la vida social, incluyendo privatización de empresas públicas y apertura indiscriminada de los mercados tuvo su efecto en la política educativa del país. Así, de 30 años a esta parte, podemos ver una transformación del sistema educativo en general y de las escuelas en particular; transformación en la que éstas asumen un rol de contención social y asistencial frente al avance significativo de la pobreza. Por ello, la pobreza y las crisis económicas que la profundizan y agudizan, son cuestiones fundamentales a la hora de analizar las dificultades que aparecen en el cumplimiento de los derechos educativos. El desempleo, la violencia cotidiana, el hambre y la miseria son algunos de los procesos sociales que vinculan cada vez más a las instituciones educativas con un rol asistencialista y de contención. Asimismo, la provincialización de la educación, de la mano de una debilitación en el rol regulador del Estado y la proliferación de la oferta educativa privada evidencian distancias y diferencias sociales cada vez más marcadas entre las distintas posiciones sociales, y que se hace cada vez más difícil de saldar.

A partir de la generalización de las desigualdades sociales, también se produce en el interior del sistema educativo un proceso de diferenciación y segmentación, producto del cual se establecen “escuelas de primera” y “escuelas de segunda”; que se manifiesta como una

forma más de exclusión, pero esta vez ya *dentro* del sistema.<sup>\*\*\*</sup> Para los miembros del gremio docente el rol del Estado está desdibujándose, y opuestamente a ser el posibilitador de ingreso al conocimiento a toda la población, se afirma en la reproducción de las desigualdades sociales: “*lo que está pasando en realidad en los hechos, las desigualdades sociales en la escuela pública se están reproduciendo absolutamente. Porque vos tenés una escuela 183, en Neuquén capital que tiene aire acondicionado, tenés una escuela 356 en Neuquén capital con trailers. Y son las dos públicas. Y el aire acondicionado ¿sabés quién lo puso? los papás. Y tenés dos gimnasios enormes, hermosos, en una sola manzana, en la escuela San Martín, en la escuela 2; y en todo el oeste, en todo el resto de la ciudad hay un solo gimnasio. En realidad el Estado no está funcionando. Es el Estado el que está [...] legitimando las desigualdades sociales. Cuando supuestamente lo que el Estado debiera hacer es lo opuesto*”.<sup>†††</sup>

Como resultado, en vez de integrar, el sistema educativo separa y segrega a quienes forman parte de él en su cotidianeidad según un criterio que los condena a permanecer en el lugar propio de su origen social, y a reproducir esta situación. “Cuando el contexto es extremadamente desigual, la educación debe generar mecanismos que se superpongan y generen quiebres con las condiciones sociales de origen. Aún sabiendo los límites que tiene la educación para transformar una estructura social dada, también existe suficiente evidencia para saber que puede hacer mucho más de lo que hace en el camino de revertir y deslegitimar las desigualdades persistentes” (Rivas *et al*, 2007: 133).

En este contexto, y en base a los lineamientos expuestos en puntos anteriores acerca del derecho a la educación, es fundamental definir la posición y la función del Estado. “El rol del Estado se observa implícitamente en todos los puntos del derecho a la educación e implica asumir una responsabilidad de garante principal de su cumplimiento. Esto supone la defensa de la educación pública, fortaleciendo sus capacidades y sus condiciones para cumplir cada uno de los derechos sociales vinculados con la educación” (Rivas *et al*, 2007: 132). Se hace necesario entonces, un sector público fuerte y bien financiado, que sea capaz de brindar instituciones y condiciones educativas para todos a fin de garantizar este derecho.

---

<sup>\*\*\*</sup> Para profundizar esta idea ver MALDONADO, Mónica María. 2004. *Una escuela dentro de una escuela. Un enfoque antropológico sobre los estudiantes secundarios en una escuela pública de los '90*. Eudeba, Buenos Aires, Argentina.

<sup>†††</sup> Entrevista con Gustavo Aguirre (Secretario General ATEN Capital) y Silvio Winderbaum (Secretario Gremial ATEN Capital), 27/09/2010.

## **El conflicto docente 2010 y la estrategia del gobierno provincial para deslegitimarlo**

La tensión existente entre el derecho a huelga y el derecho a la educación es muy profunda, y exige una discusión aún no saldada. Del lado del Estado, la apelación a la figura de servicio público esencial en momentos de conflicto con los docentes, permitiría evitar de cierta manera los paros y diluir el conflicto (Rivas *et al*, 2007). Justamente en el conflicto docente que se desarrolló en la provincia de Neuquén este año, el gobernador Jorge Sapag apeló a la definición de la educación como servicio público esencial por medio de la sanción del decreto 735/10.

Para la reconstrucción del conflicto docente del corriente año, nos basamos en las voces de los referentes sindicales entrevistados y en algunas notas periodísticas de uno de los principales matutinos de la región (Diario Río Negro).

El año lectivo 2010 comenzó sin medidas de fuerza por parte del gremio docente en la provincia de Neuquén. Sin embargo, desde fines del año anterior se venía insistiendo, junto con otros gremios, en la necesidad de que el gobierno provincial convoque a una mesa de diálogo para rediscutir los salarios de los estatales en relación al aumento del costo de vida en la provincia. A comienzos de marzo, la propuesta del gobierno no había llegado, y al reclamo de los docentes por una recomposición salarial del orden del 30%, se le sumó el reclamo de otros trabajadores estatales nucleados en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) por la misma causa, y la defensa a la obra social provincial.<sup>†††</sup>

Sin embargo, “la falta de una respuesta al pedido de aumento dejó planteado un escenario que al menos durante el inicio del ciclo lectivo el sindicato intentó evitar” (Río Negro, 02/03/2010), y al que se sumaron durante la primer jornada de paro los gremios de la CTA, ATE y SEJUN (Sindicato de Empleados Judiciales de Neuquén). Frente la insistencia de los sindicatos, la respuesta por parte del gobierno provincial fue siempre en la misma línea argumentativa de no dar aumentos. Sin embargo, la negativa del gobernador ni siquiera contemplaba que a nivel nacional se había instalado una paritaria para discutir la cuestión salarial y que “*la mayoría de las provincias habían llegado a acuerdos previos antes del inicio del ciclo lectivo. Acuerdos que están en orden a lo que significa la pérdida del poder adquisitivo del salario con relación a los índices de inflación [...] en el caso de Neuquén,*

---

<sup>†††</sup> La obra social provincial (Instituto de Seguridad Social de Neuquén –ISSN) fue objeto de numerosos reclamos en los primeros meses del año. A causa de prolongadas e importantes deudas con los prestadores del servicio, progresivamente cada vez son más los profesionales de la salud que deciden cesar la prestación.

*lamentablemente, aún cuando nosotros habíamos empezado las clases [...] Empieza el conflicto en la tercera semana ante la imposibilidad de haber tenido una mínima respuesta por parte del gobierno para tener una negociación salarial que compensara la pérdida del salario desde el año 2009” (Entrevista a Marcelo Guagliardo, 20/09/2010).*

La negativa por parte del gobierno, generó que el primero de marzo cerca de “4000 trabajadores del Estado provincial, docentes y empleados de la Justicia llegar[a]n poco antes de las 11 a la Legislatura, justo cuando el gobernador Jorge Sapag pronunciaba las últimas palabras de su discurso, para exigir nuevamente al gobierno los mismos aumentos que vienen reclamando desde el último semestre” (Río Negro, 02/03/2010). No obstante, y pese a que el gobernador siguió insistiendo en la imposibilidad de las arcas provinciales para otorgar los aumentos solicitados, desde ATEN sostienen que “*el gobierno estaba en condiciones de mejorar, de hacer una propuesta salarial oportuna, porque las condiciones económicas de la provincia y de la Argentina en general, habían cambiado sustancialmente con relación al año anterior. Un año que estaba imbuido por toda la situación de la crisis financiera internacional, la pérdida de algunos ingresos por vía regalías [...] estaban regularizados. Incluso con perspectivas durante el año de mejorarse sustancialmente, por mejoras en los ingresos por regalías, por ingresos coparticipables de la Nación, mejoras en la recaudación propia de los tributos provinciales*” (Entrevista a Marcelo Guagliardo, 20/09/2010).

La persistencia en el tiempo de desoír los reclamos del gremio docente<sup>§§§</sup> y la negativa a sentarse a negociar generó que las asambleas de base de las seccionales de ATEN decidieran comenzar con las medidas de fuerza. Éstas, no fueron desde un principio por tiempo indeterminado, sino que consistieron en un paro de 48 horas para el 10 y 11 de marzo, y otro de las mismas características para la semana siguiente, combinando con movilizaciones en el centro de la ciudad capital.

La definición de la medida de fuerza provocó respuestas de parte del gobierno, quien siguió insistiendo en que los aumentos salariales no concernían al orden del querer sino del poder, y que en ese momento la provincia no estaba en condiciones económicas para hacerlo, y pidió al gremio que cese con la huelga, ya que desde su percepción, es imposible establecer el diálogo huelga por medio (Río Negro, marzo 2010).

A esta situación se le agregó otro componente que –siempre bajo los mismos argumentos de imposibilidad económica- causó un fuerte malestar en la organización sindical: la intención del gobierno de discutir los montos –no ya salariales, sino aquellos- que se

---

<sup>§§§</sup> A los reclamos salariales se le suma el reclamo de docentes, estudiantes y padres por cuestiones edilicias, que no estaban en condiciones para comenzar las clases.

destinan al pago a trabajadores que suplen a los que faltan por enfermedad, sumado a las amenazas de descuentos por días no trabajados; declaraciones que fueron calificadas por el gremio como chicanas que acercaban cada vez más a Sapag con el ex gobernador Jorge Sobisch (Río Negro, marzo 2010).\*\*\*\*

Teniendo en cuenta la persistencia y la firmeza del gobierno por no discutir, nuestros entrevistados coinciden en señalar la impronta y el carácter netamente político de la decisión del gobierno en dilatar las definiciones que permitan solucionar el conflicto, desgastando a la organización sindical y su vínculo con el resto de la sociedad neuquina, tras una duración de 39 días. *“La explicación que encontramos es la definición política, y que venía atada también a una situación política provincial. A un reacomodamiento del sobischismo, que empezaba a tener alguna injerencia mayor a la que había tenido en años anteriores en el gobierno de la provincia [...] Entonces creo que apostaron a eso, a dilatar el conflicto, con el argumento de la falta de recursos pero en el fondo lo que había era una decisión política de generar algún debilitamiento en la organización sindical”* (Entrevista a Marcelo Guagliardo, 20/09/2010).

En medio de la irresolución del conflicto, el gobernador Sapag llama a una conciliación obligatoria a los trabajadores de la educación –sin considerar que la ley de procedimiento laboral de la provincia de Neuquén, dice expresamente que los trabajadores estatales no están incluidos. Esa estrategia no tiene éxito alguno, y en las semanas siguientes declara a la educación como servicio público esencial mediante la sanción del decreto 735/10, que tampoco surte los efectos esperados por el gobernador. Finalmente declara la ilegalidad de la huelga docente por no acatar la conciliación obligatoria. De este accionar gubernamental nos resulta significativo rescatar ciertos aspectos: por un lado, la concepción que tiene de la educación como un servicio público esencial, y por el otro, los atropellos cometidos en términos procedimentales para declarar la ilegalidad de la huelga docente sin dar una respuesta a los reclamos.

Los servicios públicos esenciales son aquellos cuya interrupción ponen o podrían poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población; en este sentido, se consideran servicios públicos esenciales la producción y distribución de agua potable, la energía eléctrica y el gas y el control del tráfico aéreo, según cita de la Ley 25.877 a la que remiten Rivas *et al* (2007: 170), y según lo que estipula la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En este sentido, la educación no entra bajo esta categoría porque su

---

\*\*\*\* *“Un sobischismo para quienes nosotros somos sus enemigos públicos, por lo posterior al asesinato de nuestro compañero Carlos Fuentealba: por la decisión orgánica que nosotros tomamos de seguir en la búsqueda de justicia completa”* (Entrevista a Marcelo Guagliardo, 20/09/2010).

suspensión no pone en peligro la integridad y la salud de las personas. Pero más importante que si entra o no entra dentro de la etiqueta de servicio público esencial, es la diferencia entre servicio y derecho.

Como dijimos anteriormente, un derecho es algo que la sociedad considera que las personas *deben* poder acceder con vistas a lograr un desarrollo integral tanto como seres humanos como de la sociedad en su conjunto; en este sentido es el Estado el encargado de garantizar y asegurarse de que así sea. En cambio, los servicios son prestaciones, cuestiones accesorias y secundarias que contribuyen a la realización de esos derechos, y que hasta incluso los puede proveer una empresa privada; ahí estriba otra gran diferencia: los derechos los *garantiza o debe garantizar* el Estado, y los servicios *pueden ser provistos* tanto por organismos estatales como privados, y el usuario elegir. Por otro lado, hablar de servicios esenciales, implica que la interrupción en su prestación asegure un plantel mínimo de funcionamiento y un cierto equilibrio entre quien utiliza ese servicio y quien está ejerciendo su derecho a protestar (derecho de huelga).

En nuestro caso, la sanción del decreto 735/10 además de pasar por alto procedimientos legales y autoasignarse el gobernador facultades que no le competen,<sup>††††</sup> evidenciaba claramente una estrategia política de desacreditar al gremio y oponerlo al resto de la sociedad. En este sentido, si bien el citado decreto no tuvo ni tiene validez en términos legales y de aplicabilidad, en términos políticos denota un gran (y preocupante) desinterés por parte del gobierno provincial en materia educativa, puesto que en ningún momento se ponía en discusión la calidad de la educación, sino que lo importante era tener las escuelas abiertas y llenas. Además, cuando algo se considera como servicio esencial, como fue mencionado líneas arriba, hay que garantizar planteles mínimos de funcionamiento, y si no se cumplían: empezar a sancionar a los docentes. Aparece entonces un *“objetivo claro que uno escuchaba el mensaje del gobernador y era un mensaje político de decir ‘yo soy el que manda’ y tratar de declarar que ahora la huelga es ilegal, que los docentes son ilegales; cuando lo estaba haciendo él, montado sobre una montaña de ilegalidades de su parte”* (Entrevista a Leopoldo Denaday, 27/09/2010).

Según el gremio, con este tipo de acciones del gobernador, lo que buscaba hacer era ponerle coto al derecho de huelga y oponer la organización sindical al resto de la sociedad, ubicando a los docentes en un lugar de ilegalidad. Así mismo, con la declaración de la

---

<sup>††††</sup> Tal como lo señalara uno de nuestros entrevistados, el decreto 735 llega a citar normas y decretos de los gobiernos de Menem y de De la Rúa que fueron derogados por la ley vigente, que toma como parámetros para declarar los servicios esenciales lo que establece la OIT (Entrevista a Leopoldo Denaday, 27/09/2010).

ilegalidad de la huelga (por no acatar una conciliación obligatoria de la cual, como trabajadores estatales, están excluidos) desconoce totalmente que la huelga es el único derecho cuyo ejercicio lleva implícito un daño, que rompe esa premisa de *“mi derecho termina cuando empieza el del otro”*. Ese daño que causa la huelga es aceptado, de otro modo no tendría sentido: *“entonces, ahí ya partimos de un piso en el cual, lamentablemente, el perjudicado o los perjudicados por una huelga tiene que aceptar las consecuencias negativas que tiene esa huelga. Entonces, en el caso de la educación, lamentablemente los chicos no tendrán clases en el momento, pero es el Estado el que les deberá dar respuesta”* (Entrevista a Leopoldo Denaday, 27/09/2010).

### **Reflexiones finales**

La confrontación que año a año se repite en el campo de la educación pública en Neuquén, expresó en el conflicto del 2010 la lucha simbólica que reabrió las discusiones en torno a la concepción de educación como derecho o servicio.<sup>\*\*\*\*</sup> Por otro lado, con la aplicación de leyes y decretos por parte del gobierno provincial, se buscó trastocar el derecho a huelga de las y los trabajadores de la educación, y poner en jaque la legitimidad del conflicto ante la sociedad.

El gobierno de Jorge Sapag utilizó los instrumentos legales para posicionarse ante la sociedad como garante de la educación pública tal y como lo establecen los documentos constitucionales. De este modo buscó desplazar la responsabilidad del conflicto sobre los docentes y el gremio ATEN en particular, produciendo una polarización en la comunidad educativa.

En este juego, se enfrenta a un agente social que persiste en sostener una visión crítica sobre la educación y la condición digna de su trabajo como medio de subsistencia: el gremio docente ATEN. Vale destacar que sus portavoces se reconocen a sí mismos y al sindicato como uno de los principales oponentes en términos políticos a quienes detentan el poder provincial hace más de 40 años (el MPN).

La prolongación en el tiempo del conflicto de este año evidencia el carácter político de la decisión del gobierno de no resolverlo. Pero ante todo afirma la consolidación de un bloque del partido provincial ante cualquier posibilidad de cuestionamiento del poder en el gobierno.

---

<sup>\*\*\*\*</sup> En este sentido, se está realizando actualmente un Foro Educativo provincial, cuyo objetivo es la sanción de una nueva ley educativa. En este Foro se presume que se debata acerca de cómo mejorar la calidad de la educación, para que se garantice la inclusión. Para más información, consultar en la página <http://www.legislaturaneuquen.gov.ar/main/foro.asp>.

Si bien la sanción del decreto 735/10 es de nulidad absoluta, debido a la falta de competencia del gobernador en materia de jurisprudencia, el objetivo de esta acción excedía los fines educativos, y evidenció otra estrategia del Estado al poner en juego su capital simbólico cuando se cuestiona su responsabilidad en materia educativa. De este modo, la definición de la educación como servicio público esencial responde indirectamente al lineamiento de las políticas neoliberales que postulan el apartamiento del Estado en materia de los derechos sociales. Lejos de plantear una discusión de la sociedad en su conjunto, esto se traduce como un acto “natural y necesario”. En suma, suponiendo que persista y triunfe la declaración de la ilegalidad de las huelgas, ¿de qué modo se le exigiría al Estado que cumpla con su responsabilidad como garante de derechos? Creemos que es ésta una reflexión que nos queda pendiente como sociedad, partiendo de la idea que estos derechos son construcciones y conquistas sociales.



## **Bibliografía consultada**

BOURDIEU, Pierre. 1993. “Espacio social y poder simbólico” en Cosas dichas. Gedisa. Barcelona, España.

BOURDIEU, Pierre. 1997. “Espíritus de estado. Génesis y estructura del campo burocrático” en Razones prácticas, sobre la teoría de la acción. Anagrama. Barcelona, España

BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loïc. 2005. Una invitación a la sociología reflexiva. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.

BUCCIARELLI, Mario y FAVARO, Orietta. 1999. “El sistema político neuquino vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante” en FAVARO, Orietta (editora) Neuquén la construcción de un orden estatal. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén

GUTIÉRREZ, Alicia. 2004. “Poder, habitus y representaciones: recorrido por el concepto de violencia simbólica en Pierre Bourdieu” en Revista Complutense de educación. Vol. 15, n° 1, pp. 289-300 (archivo en versión digital)

MALDONADO, Mónica María. 2004. Una escuela dentro de una escuela. Un enfoque antropológico sobre los estudiantes secundarios en una escuela pública de los '90. Eudeba. Buenos Aires, Argentina

MATUS, Ana. 2008. Vivir al día: prácticas asistenciales, representaciones colectivas y visiones subjetivas en un barrio de la capital neuquina. PubliFadecs. General Roca. Río Negro. Argentina.

PETRUCCELLI, Ariel. 2005. Docentes y piqueteros: de la huelga de ATEN a la pueblada de Cutral C6. Ediciones El Fracaso - El cielo por asalto. Buenos aires, Argentina.

PETRUCCELLI, Ariel. 2008. “Maestras piqueteras. Notas sobre la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén” en GINDIN, Julián (comp.) Sindicalismo docente en América Latina. Experiencias recientes en Bolivia, Perú, México, Chile y Argentina. Ediciones de Amsafe Rosario

RIVAS, Axel; BATIUK, Verona; COMPOSTO, Claudia; MEZZADRA, Florencia; SCASSO, Martín; VELEDA, Cecilia y VERA, Alejandro. 2007. El desafío del derecho a la educación en Argentina: un dispositivo analítico para la acción. Fundación CIPPEC. Buenos Aires

## **Fuentes consultadas**

### Fuentes primarias

Entrevistas a:

- Marcelo Guagliardo, Secretario General de ATEN Provincial
- Gustavo Aguirre (Secretario General ATEN Capital) y Silvio Winderbaum (Secretario Gremial ATEN Capital)
- Leopoldo Denaday, Abogado, miembro del Centro de Profesionales por los Derechos Humanos

Fuentes secundarias

- Diario Río Negro, artículos de marzo de 2010.
- ATEN Seccional Neuquén. Cuadernos de formación y debate. N° 5. Año 2010