

Liderazgo, enmarcado y campañas públicas: el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA) en el período 2015-2019*

Leadership, framed and public campaigns: the Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA) in the period 2015-2019

Agustín Gotelli **

Resumen

En este artículo analizo la relación entre los cambios en la estructura política y la construcción del liderazgo de un sindicato de docentes en el período 2015-2019. Argumento que las acciones que el sindicato SUTEBA llevó adelante en torno a las negociaciones paritarias, la política educativa y la política previsional durante el período de gobierno de la coalición Cambiemos le permitió desarrollar su liderazgo en un contexto hostil. Para explorar el desarrollo del liderazgo, analizo dos mecanismos: las campañas públicas del sindicato y la transformación de sus marcos de interpretación.

Palabras claves: sindicatos, liderazgo, campañas, enmarcado, movilización.

Abstract

In this article I analyze the relationship between changes in the political structure and the construction of the leadership of a teachers union in the period 2015-2019. He argued that the actions that the SUTEBA union carried out regarding joint negotiations, educational policy and pension policy during the government period of the Cambiemos coalition, allowed it to develop its leadership in a hostile context. To explore leadership development, I analyze two mechanisms: the union's public campaigns and the transformation of its interpretive frameworks.

Keywords: unions, leadership, campaigns, framing, mobilization.

Introducción: cambios en la estructura política, la llegada de Cambiemos al gobierno

Las elecciones presidenciales de 2015 dieron como ganador en la nación y en la provincia de Buenos Aires a la recientemente formada coalición Cambiemos. El triunfo de María Eugenia Vidal con el 39,42% de los votos para la gobernación y el de Mauricio Macri con el 51,34% de los votos en la segunda vuelta para la presidencia inauguran un período político con una nueva coalición en el gobierno luego de doce años de gobierno del Frente para la

* En este artículo presentamos algunos resultados de la investigación de posgrado sobre las acciones del Sindicato Unificado de Trabajadores de Buenos Aires (SUTEBA).

** Becario doctoral en Ciencias Sociales por la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, UNLP-LESET, Argentina. Contacto: agus_getz@gmx.es.

Victoria (2003-2015). La conducción del SUTEBA, la lista Celeste, participa a través de su herramienta política, el Movimiento Mayo, en las elecciones dentro de la coalición oficialista Frente para la Victoria, que resulta derrotado. Desde las primeras intervenciones, el gobierno de Cambiemos deja en claro que considera a los sindicatos como parte del “populismo” y de la causa de los males del país (Gotelli, 2017). Este cambio en uno de los componentes más inestables del sistema político. El partido en el gobierno abre un escenario de incertidumbre para la dirigencia del SUTEBA que ve amenazados componentes más estables de la estructura política, como las negociaciones paritarias provinciales institucionalizadas por ley en 2007, la paritaria nacional docente instituida por ley en 2005 y el reconocimiento de la personería gremial, habilitada desde el año 1986. Además, el reconocimiento público del sindicato entra en un período de hostigamiento durante el que se intenta poner en duda la credibilidad de los dirigentes sindicales con cuestionamientos a su pertenencia partidaria o a su trayectoria desde medios de comunicación y el elenco gobernante. Se llevan adelante distintas medidas judiciales contra las huelgas para desincentivarlas y se promueve la desafiliación de trabajadores a los sindicatos docentes. Este cambio en las condiciones de acción del SUTEBA llevan al sindicato a transformar sus marcos de interpretación y conducir una serie de campañas públicas contra la gestión provincial y nacional. Pese a las dificultades, la conducción logró aumentar el reconocimiento público del sindicato y fortalecer su legitimidad. A continuación, presento los antecedentes, el marco teórico, la metodología y el caso de investigación. En segundo lugar, analizo las campañas y los marcos del SUTEBA en el período. Por último, reviso los resultados de las acciones y el fortalecimiento del sindicato.

Antecedentes

La literatura reciente sobre sindicatos en Argentina ha destacado las realineaciones políticas y la revitalización de distintas dimensiones de las organizaciones sindicales en el período 2003-2015 (Del Bono y Senén González, 2018; Medwid y Senén González, 2008; Morris, 2019; Wolanski, 2018). Investigaciones de este período caracterizaron la dinámica sindical como de *revitalización de un corporativismo segmentado* (Collier y Etchemendy, 2008; Haidar y Senén González, 2009; Haidar, 2013) e hicieron énfasis en casos de sindicatos que fortalecieron sus negociaciones colectivas, su cantidad de afiliados y el acceso a espacios de diálogo con el gobierno nacional (Gotelli, 2023; Morris, 2017). En este artículo me propongo indagar en el caso de un sindicato del sector público de la provincia de Buenos Aires, el SUTEBA, que como parte del sindicalismo docente tuvo un significativo avance en la arena institucional en el período 2003-2015 (Chiappe y Spaltenberg, 2010). En contraste, el cambio de gobierno a finales de 2015 enfrentó a los dirigentes del SUTEBA ante un nuevo escenario que ha sido señalado como hostil para el sindicalismo en general (López y Pérez, 2018; Varesi, 2016) y para el sindicalismo docente en particular (Migliavacca, Remolgao y Vilariño, 2019; Rodríguez, 2017). Investigaciones previas han indagado en la organización y acciones del SUTEBA, aunque lo han hecho sobre otros períodos o centrándose en seccionales opositoras (Becher, 2022a, 2022b; Lafiosca, 2008), pero no en la conducción de la lista oficialista. Las investigaciones que relevaron la revitalización sindical en el período 2003-2015 (Abal Medina, 2014; Senén Gonzales, 2011; Varela, 2015) ampliaron el alcance de la noción de revitalización e incluyeron nuevas dimensiones (Gotelli, 2024). Sin embargo, una de las limitaciones de los estudios sobre revitalización ha sido la falta de capacidad de profundizar específicamente en dimensiones intrínsecas de las dirigencias sindicales que conceptualicen su capacidad de agencia. Intentos de avanzar en este sentido los encontramos en Armelino (2015), con su investigación sobre las *concepciones de sindicalismo*, en Morris (2018), con su estudio sobre

los *nucleamientos sindicales*, en Beliera (2019), sobre los *procesos de entramado*, en Diana Menéndez (2008, 2009), con su indagación sobre la *representación sindical*, o en Duhalde (2016), sobre el *recurso organizativo*. Para avanzar en esta dirección, recupero conceptos de la teoría de la acción colectiva como una dirección de análisis posible, no la única ni necesariamente la más exhaustiva, pero que permite hacer foco en la agencia de la dirigencia del sindicato.

Marco de análisis

Para analizar cómo el sindicato transformó sus marcos de interpretación y llevó adelante acciones que le permitieron fortalecerse en el contexto de un elemento volátil de la estructura política, el partido en el gobierno, en el período 2015-2019, recurro a una serie de conceptos que se utilizan en la teoría de la acción colectiva para profundizar en el análisis de las dimensiones internas de las organizaciones y conceptualizar su agencia. En primer lugar, el concepto de liderazgo, entendido no como un atributo individual sino como una propiedad emergente de una organización, permite hacer referencia a la capacidad de los dirigentes para adaptarse a la incertidumbre del entorno y llevar adelante sus objetivos. El desarrollo del liderazgo puede generar legitimidad, compromiso y motivación de los miembros, reconocimiento público y acceso a canales de decisión (Ganz, 2000, 2010; Ganz y Lin, 2011).¹ Analizo dos mecanismos que permiten el desarrollo del liderazgo. Por un lado, consideramos las campañas, entendidas como conjunto de acciones que son resultado “del trabajo relacional, motivacional y estratégico” y mediante el cual los movimientos tratan de producir “cambios” (Ganz, 2010: 27). Por otro lado, para referirme “a los componentes ideológicos relativos a la movilización”, analizo el proceso de enmarcado, señalado por Almeida como la dimensión que “involucra la batalla por las ideas” (2020: 146). Los marcos de acción colectiva son “conjuntos de creencias y significados orientados a la acción que inspiran y legitiman las actividades y campañas de una organización” (Benford y Snow, 2000: 615). El enmarcado es un proceso interpretativo de los individuos en el mundo social que permite “localizar, percibir, identificar y etiquetar sucesos dentro de su espacio vital y del mundo en general” (Benford y Snow, 2000: 615). Utilizado en el estudio de la acción colectiva, se define como un proceso interactivo y emergente de las organizaciones “enfocando la atención y poniendo entre paréntesis lo que en nuestro campo sensual está ‘dentro del marco’ y lo que está ‘fuera del marco’”. También funcionan como mecanismos de articulación en el sentido de unir los diversos elementos” (Ketelaars, Snow y Vliegthart, 2019: 393). Los marcos “desempeñan esta función interpretativa al simplificar y condensar aspectos del ‘mundo exterior’, pero de maneras que están ‘destinadas a movilizar adherentes y constituyentes potenciales, a obtener el apoyo de los espectadores y a desmovilizar a los antagonistas’” (Benford y Snow, 2000: 615).² Los marcos pueden *amplificarse* para incluir “un asunto, problema o conjunto de acontecimientos particulares (haciendo hincapié en agravios específicos para realzar valores culturales y despertar fuertes respuestas emocionales)” y *extenderse* para “incluir los problemas de otros grupos (a menudo necesaria para la formación de coaliciones)” (Almeida, 2020: 151). En segundo lugar, el concepto de estructuras de oportunidad hace referencia a la facilidad o dificultad de acceso a los canales

1 Para la importancia del liderazgo en la movilización sindical, ver Darlington (2002, 2009, 2018) y Kenneth *et al.* (2010). Para el estudio de campañas sindicales como indicadores, ver Badigannavar y Kelly (2005).

2 “Aplicada a los movimientos sociales, la idea de encuadre problematiza los significados asociados a eventos, actividades, lugares y actores relevantes, y sugiere que esos significados son típicamente discutibles y negociables y, por lo tanto, abiertos al debate y a la interpretación diferencial. Desde este punto de vista, las reivindicaciones movilizadoras no se consideran como sentimientos que se producen naturalmente ni como surgidas automáticamente de condiciones materiales especificables, sino como el resultado de una interpretación interactiva o de un trabajo significativo” (Ketelaars, Snow y Vliegthart, 2019: 393).

institucionales. La estructura política implica, por un lado, elementos más *estables* (como instituciones, reglas electorales, regulaciones laborales, etc.) y, por otro, elementos más *volátiles* (como la orientación del gobierno, las alianzas, etc.) (Gamson y Meyer, 1996: 289). Las estructuras políticas, además, pueden habilitar diferentes acciones al ser enmarcados por las organizaciones como *oportunidades* o como *amenazas* (Almeida, 2020). Aplicado al ámbito de los sindicatos, la estructura de oportunidad político-sindical “configura un escenario laboral, un escenario político y un escenario simbólico que funcionan como plataformas donde las arenas y las acciones políticas se inscriben” (Morris, 2018: 53). En tercer lugar, el concepto de fortalecimiento remite a las dimensiones sociales o asociativas que el sindicato puede ampliar o recomponer en el contexto hostil: las coaliciones con otros sectores, el apoyo de la comunidad a sus reclamos o el aumento del compromiso y de la participación de sus miembros. A partir de este marco de análisis, examino la relación entre los cambios en la estructura de oportunidad desde el año 2015, el desarrollo del liderazgo del SUTEBA y las posibilidades de fortalecimiento. Analizo tanto formas de protesta que le permitieron obtener solidaridad externa como cambios interpretativos que le permitieron fortalecer el consenso interno, generar motivación e incluir a otros grupos en los reclamos.

Metodología

Diseñé la investigación como un estudio de caso único. Este estudio permite indagar en las acciones del sindicato haciendo énfasis en sus aspectos significativos y manteniendo un enfoque holístico (Stake, 2003). Me sitúo en un tipo de caso intrínseco, cuyo interés reside en conocer las características del caso en profundidad (el desarrollo del liderazgo del SUTEBA en el período).³ Para la producción de datos recurro a la investigación documental sobre archivos sindicales (estatutos, documentos, comunicados, folletos y publicaciones en redes sociales). Además, analizo leyes, proyectos de ley, declaraciones parlamentarias y archivos periodísticos. En segundo lugar, llevé adelante entrevistas en profundidad a dirigentes y delegados sindicales con un guion semiestructurado. Para la selección de los entrevistados, utilicé un muestreo de tipo intencional seleccionando dirigentes que hubieran ocupados cargos directivos en las estructuras provinciales, en las seccionales, y delegados de escuela en el período 2015-2019. Las entrevistas fueron realizadas entre los años 2020 y 2022. Si bien se realizaron en la seccional de La Plata del SUTEBA, los dirigentes entrevistados formaban parte de la lista que conducía el sindicato a nivel provincia (elegida para el período 2017-2021 y reelecta para el período 2022-2026) y participaban en reuniones y equipos de trabajo provinciales del sindicato, y me brindaron información sobre las dinámicas en los niveles distrital y provincial. En entrevistas con dirigentes provinciales pude confirmar y complementar muchos de los argumentos volcados en las entrevistas durante la investigación en la seccional. Los delegados fueron entrevistados a partir de contactos propios, en algunos casos, y por recomendaciones de dirigentes de la seccional, en otros. En todos los casos se identificaban con la lista oficialista. Como fuentes de datos para analizar los marcos de interpretación utilizo las entrevistas, discursos públicos de dirigentes y publicaciones en redes sociales y sitios web. Para analizar las campañas recurro a las entrevistas y los archivos del sindicato.

³ En el campo de los estudios sindicales, los estudios de caso son una metodología utilizada frecuentemente para analizar las estrategias sindicales y “comprender las innovaciones y sus causas e impactos” (Turner, 2005: 8).

Presentación del caso

El Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA) es una organización gremial que representa al personal de escuelas bajo la Ley 10579 (1987, provincia de Buenos Aires), que incluye maestras, profesoras, preceptores, directivos, equipos de orientación y bibliotecarias, entre otros. Fundado en 1986, es una organización de primer grado, con un consejo ejecutivo provincial y seccionales por distrito (Estatuto, 1986). Integra la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) como organización de segundo grado, y la Central de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina *de los trabajadores* (CTA-T) como organización de tercer grado. La lista Celeste conduce el gremio desde su fundación ganando las elecciones cada cuatro años para la conducción provincial, y en la mayor parte de las 98 seccionales.⁴ También conduce la CTERA, desde donde promueve acciones a nivel nacional. Se posiciona como una agrupación de centroizquierda que se define como:

... una agrupación nacional de trabajadores de la educación, en donde han confluído compañeros peronistas, intransigentes, radicales no oficialistas, demócratas cristianos, socialistas e independientes, a debatir fraternal y democráticamente un proyecto común para todos los trabajadores de la educación de nuestro país. Un proyecto tendiente a diseñar, materializar, consolidar y expandir un modelo nacional y popular de educación puesto al servicio de la liberación social, político, económico y cultural de nuestro pueblo en apertura fraterna y progresiva hacia Latinoamérica y el mundo (SUTEBA, 2006: 28).

El SUTEBA comenzó con alrededor de 18.000 afiliados y 15 seccionales, alcanzó los 35.000 afiliados y 31 seccionales a mediados de los noventa y se convirtió, hacia el año 2009, en el gremio mayoritario del sector con 75.000 afiliados y 98 seccionales, superando a la Federación de Educadores Bonaerenses, con 60.000 afiliados. Actualmente, el sindicato ronda los 120.000 afiliados y se consolida como el de mayor cantidad de afiliados del sector.⁵

Campaña por las paritarias (2016-2019): disputas en torno al salario, la infraestructura y la elaboración de un marco de injusticia

Si hay algo que sabemos de lo sindical es que no hay conquistas eternas, todo el tiempo esas conquistas se tienen que estar defendiendo y ampliando.
Entrevista a Daniel, dirigente de seccional

Pese a que el SUTEBA y el gobierno se enfrentan ideológicamente (Gotelli, 2022), en el año 2016 la negociación paritaria entre los sindicatos docentes provinciales y el gobierno provincial se firma sin conflicto (“Acuerdo paritario”, Decreto 1712/16). El ciclo lectivo comienza “a término” en la provincia de Buenos Aires “luego de que la administración de María Eugenia Vidal y los principales gremios docentes cerraran la paritaria del año con un incremento del 34,6% anual”. El acuerdo de febrero de ese año permitió el comien-

4 En los últimos años se consolidaron dos listas opositoras a la conducción: la Multicolor, que conduce en tres seccionales y la Azul y Blanca, que conduce en una seccional.

5 En el sector público es común encontrar más de un sindicato con personería gremial por rama de actividad. En las negociaciones paritarias se convoca a todos los sindicatos con personería gremial con representación proporcional de sus delegados paritarios según la cantidad de afiliados del sindicato.

zo del ciclo lectivo sin paros por parte del SUTEBA.⁶ Un primer punto de desacuerdo surgió alrededor de la convocatoria o no de nuevas paritarias durante 2016. Mientras los delegados paritarios de los gremios docentes declararon que el acuerdo era una “paritaria abierta”,⁷ es decir que debía volver a convocarse a negociaciones paritarias si la inflación superaba la meta anual del gobierno del 25%, los funcionarios del gobierno provincial resaltaban que no sería necesario una reapertura, ya que la meta se cumpliría: “La paritaria no queda abierta; habrá un monitoreo, pero si se cumplen las expectativas inflacionarias no hará falta discutir”.⁸ Luego de mitad de año, cuando la inflación efectivamente supera la meta del 25% anual, el SUTEBA (dentro del Frente Gremial Docente Bonaerense)⁹ comienza a presionar por la reapertura de paritarias y por la convocatoria a “comisiones técnicas”.¹⁰ En agosto de 2016 se convocó a un paro y se movilizó por la recomposición salarial.¹¹ En noviembre, ante la falta de diálogo con el gobierno, se convocó a un paro por la “subejecución del presupuesto educativo 2016, recorte del presupuesto 2017 y [la] no reapertura de paritarias”.¹²⁻¹³ Desde el sindicato comenzaban a denunciar un ajuste del presupuesto del año siguiente y la ruptura de convocatorias al diálogo desde agosto.¹⁴ Al año siguiente, tuvieron lugar protestas en reclamo de aumento salarial por encima de la inflación. Durante el primer año de gobierno de Cambiemos, los dirigentes del SUTEBA comenzaron a encontrar crecientes dificultades para acceder a espacios de decisión. En este contexto, el sindicato comienza a organizar campañas públicas para enfrentar la política del gobierno. Durante 2017, el sindicato lleva adelante una semana de paros por el conflicto salarial con movilización a la gobernación bonaerense en la provincia.¹⁵ Luego de varias jornadas de paros y movilizaciones encabezados por el Frente Gremial Docente Bonaerense (FGDB), se firma una cláusula salarial de actualización automática (“cláusula gatillo”) para que los salarios se actualicen según el índice de inflación.¹⁶

A nivel nacional, ante la falta de convocatoria del gobierno a la paritaria nacional docente (suspendida desde 2017), la lista Celeste impulsa desde la CTERA la marcha federal educativa” en la Capital Federal (imagen 1), en el marco del Frente Nacional Educativo, junto con sindicatos docentes nacionales (Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica, AMET, Unión Docentes Argentinos, UDA, Sindicato Argentino de Docentes Particulares, SADOP) y federaciones docentes (Confederación de Trabajadores Argentinos, CEA).¹⁷

6 “Paritaria docente bonaerense se reabrirá si la inflación de 2016 supera el 25%”, *El Cronista*, 29/2/2016.

7 Ídem.

8 Ídem.

9 SUTEBA se unió con el otro sindicato docente mayoritario de la provincia, FEB, en un frente gremial a comienzos de 2000, bajo una gestión provincial que ajustaba el gasto fiscal con el auspicio económico del Fondo Monetario Internacional (FMI). Luego se sumaron el resto de los sindicatos docentes con actuación en la provincia: SADOP, AMET y UDA. Según el propio sindicato, el Frente Gremial Docente Bonaerense (FGDB) se constituyó como una coalición de sindicatos del sector educativo provincial para resistir las políticas de ajuste del gasto a finales del ciclo económico de la convertibilidad (SUTEBA, 2006).

10 “Si es verdad que quieren dialogar que nos convoquen” (SUTEBA, 10/11/2016).

11 SUTEBA (2016).

12 “Multitudinaria movilización del FGDB a la casa de la provincia” (SUTEBA, 1/8/2016).

13 “Si es verdad que quieren dialogar que nos convoquen” (SUTEBA, 10/11/2016).

14 Ídem.

15 “60.000 docentes marcharon a casa de gobierno” (SUTEBA, 16/3/2017).

16 “Los gremios docentes rechazaron la propuesta de la provincia y vuelven a parar el lunes” (*Infobae*, 10/3/2017).

17 “Más de 400.000 personas: histórica e impresionante marcha federal educativa a plaza de mayo” (CTERA, 22/3/2017).

Imagen 1. Marcha Federal Educativa en la Capital Federal por la convocatoria a paritarias nacionales, 22/3/2017



Fuente: Archivo CTERA.

Nota: se enarbola una bandera con la consigna “Donde hay una escuela está la patria”. En esta apuesta por vincular la “escuela” con la “patria”, los sindicatos intentaron *extender* el marco de interpretación del conflicto dentro de un sentido de construcción nacional más amplia que lo sectorial. Las injusticias contra los trabajadores docentes (la “escuela”) buscaban una resonancia más amplia al ser enmarcadas como injusticias contra un proyecto nacional (la “patria”).

También desde la CTERA, la lista Celeste organiza ese año la “Escuela pública itinerante”, una carpa abierta para reclamar por la reapertura de la paritaria nacional docente, suspendida desde 2017. La carpa fue instalada en la Capital Federal, como punto de partida, con el objetivo de recorrer distintos lugares del país, y a ella se fueron sumando reclamos contra el gobierno. En ese marco se organizaron talleres, clases públicas, conciertos, obras de teatro y la visita de referentes culturales y sociales.¹⁸ Durante esas actividades se narraba la problemática del sector y se buscaba extender el reclamo a la comunidad. Por ejemplo, con el dictado de clases públicas se hacía énfasis en los reclamos docentes para *amplificar* el descontento del sector en la comunidad; y con la visita de referentes de derechos humanos, el sindicato extendía redes de solidaridad y circulación de información con otros activistas.¹⁹

Pese a las acciones de la dirigencia del SUTEBa y la CTERA, la paritaria nacional siguió suspendida. En la provincia de Buenos Aires, las dificultades para los acuerdos paritarios en 2017 fueron crecientes y lo máximo que consiguieron desde el SUTEBa fue la actualización automática por inflación. En 2018 no hubo ningún convenio firmado entre el SUTEBa y el gobierno provincial. A lo largo del año se llevaron adelante movilizaciones y distintas formas de protestas por las negociaciones paritarias (Gotelli, 2022). Sin acuerdo con los gremios, el gobierno cerró la negociación paritaria por decreto.²⁰ El momento de mayor movilización se dio en los meses de agosto, septiembre y octubre, con una serie de paros y movilizaciones en conjunto entre sindicatos públicos provinciales de los sectores de salud, educación, judiciales y administrativos, en el marco del Frente de Estatales, contra el gobierno provincial (imagen 2).²¹⁻²²

18 “La escuela pública itinerante, la escuela de todos”, SUTEBa, 17/4/2017.

19 “Los docentes inauguraron la “escuela itinerante” y lo celebraron como un triunfo”, *Infobae*, 13/4/2017.

20 “Rotundo rechazo docente a la baja salarial que impone el decretazo de Vidal”, SUTEBa, 3/10/2018.

21 “El FUDb anuncia paro docente de 48 hs y movilización a la casa de la provincia” (SUTEBa, 5/10/2018).

22 “Los docentes bonaerenses superarán esta semana el récord de paros desde 2001” (*El Día*, 17/10/2018).

Imagen 2. Movilización del Frente de Estatales en la capital provincial por la reapertura de paritarias, 18/10/2018



Fuente: Archivo SUTEBA.

La unidad de los sindicatos fue clave para protestar y negociar de forma unificada contra el gobierno nacional y provincial.²³⁻²⁴ A la coalición del SUTEBA con sindicatos docentes en el Frente de Unidad Docente Bonaerense (FUDB), se sumó en la provincia la articulación entre sindicatos estatales (Frente de Estatales) de diferentes sectores: educación (FUDB), judiciales (Asociación Judicial Bonaerense, AJB), salud (Asociación Sindical de Profesionales de la Salud de la provincia de Buenos Aires, CICOP) y maestranza y administrativos (Asociación Trabajadores del Estado). A nivel distrital se conformaron frentes entre los sindicatos docentes del FUDB y de maestranza organizados en ATE (Frente de Unidad Gremial Bonaerense), y a nivel nacional se formó el Frente Nacional Educativo, con sindicatos docentes nacionales y federaciones docentes con personería gremial.²⁵

Por otro lado, se instala la “Carpa de la dignidad”, una carpa pública que organiza SUTEBA junto con el FUDB en la capital de la provincia para visibilizar el conflicto con el gobierno provincial.²⁶ Con esta acción se buscaba visibilizar la agenda del sindicato y conseguir el apoyo de la comunidad. Como lo planteaban sus dirigentes, la carpa era un espacio relevante para “que la sociedad” pueda conocer que “la lucha que [el sindicato] está disputando lleva las banderas de la defensa de la escuela pública”.²⁷

La infraestructura escolar es otro de los reclamos más presentes en las acciones del período. Ante la falta de convocatoria en espacios institucionales, el sindicato organiza en junio de 2018 un “carpetazo educativo” para llevar sus reclamos al gobierno provincial, entre ellos la infraestructura escolar, es decir, el estado deficitario de los edificios escolares de la provincia: “Lxs representantes del FUDB debieron entregar a través de una reja, cerrada con cadenas y candado, las carpetas con denuncias de la situación crítica de la educación pública”.²⁸

Poco después, en agosto de 2018, tuvo lugar un evento luctuoso de gran impacto en el sindicalismo docente, el fallecimiento de dos trabajadores en la Escuela N° 49 de la localidad bonaerense de Moreno por la explosión de una garrafa de gas.²⁹ La vicedirectora del estableci-

23 Formado por SUTEBA, FEB (Federación de Educadores Bonaerenses), SADOP (Sindicato Argentino de Docentes Privados) y UDOCBA (Unión de Docentes de la Provincia de Buenos Aires).

24 Para Murillo (2008), una de las causas de las dificultades para obtener logros del sindicalismo docente en los noventa fue la fragmentación de los sindicatos y la falta de articulación entre ellos.

25 Incluía a sindicatos no docentes del sector educativo como ATE.

26 “La lucha por la educación pública: la carpa de la dignidad sigue creciendo” (SUTEBA, 5/5/2017).

27 Ídem.

28 “A un año del Carpetazo: un gobierno que no ve, no escucha y no habla con la verdad” (SUTEBA, 31/5/2019).

29 “Tragedia en una escuela de moreno explotó una estufa y murieron dos personas” (*Infobae*, 8/2/2018).

miento, Sandra Calamano, y un auxiliar de la escuela, Rubén Rodríguez, fallecieron producto de la instalación precaria de una garrafa. Desde el FUDB responsabilizaron a la gestión provincial e impulsaron un juicio contra los responsables. María Laura Torre, secretaria general adjunta del SUTEBA, durante la conferencia de prensa del Frente de Unidad Docente Bonaerense por el inicio del juicio en agosto de 2023, decía:

En 2018, lxs docentes bonaerenses estábamos en una lucha colectiva en defensa de nuestros salarios, sin aumentos salariales, y peleando para hacer visible la necesidad imperiosa de que el Gobierno de la provincia, por entonces en manos de María Eugenia Vidal, y la Dirección General de Cultura y Educación, dirigida por Gabriel Sánchez Zinny, garantizaran escuelas dignas y seguras en toda la provincia (Torre, 2023).³⁰

Para la secretaria adjunta, la disputa entre el gobierno y el sindicato en el período era enmarcado como un conflicto por garantizar escuelas “dignas y seguras”. El sindicato considera que el gobierno no se hace responsable por la situación en las escuelas y exige que los responsables de la gestión educativa rindan cuentas sobre su gestión frente al poder judicial.³¹

El ataque a la representación sindical, el *marco de injusticia* del SUTEBA

La elaboración de marcos de movilización colectiva implica el enmarcamiento de injusticias (Benford y Snow, 2000). Como sostienen Ketelaars, Snow y Vliegenthart: “las reivindicaciones movilizadoras no se consideran como sentimientos que se producen naturalmente ni como surgidas automáticamente de condiciones materiales especificables, sino como el resultado de una interpretación interactiva o de un trabajo significativo” (2019: 393). En distintas entrevistas, los dirigentes enfatizaban los agravios del gobierno hacia el sindicato. Ana, una dirigente provincial con una larga trayectoria al frente de varias secretarías, nos relataba su balance del período en los siguientes términos: “Los últimos cuatro años de Macri y Vidal sufrimos un cercenamiento muy importante de derechos; no éramos convocados, no se ejercía el derecho pleno a poder representar a los trabajadores, la paritaria no existía”. Durante la entrevista, su narración del período es enmarcado como un tiempo de retroceso en la arena institucional que dificulta “el derecho pleno a poder representar a los trabajadores”:

Bueno, ni qué hablar de las situaciones de reclamo en cada una de las escuelas. Hemos tenido el Ministerio de Educación cerrado, vallado, con candado, con cadenas. Haber presentado reclamos de infraestructura, de comedor escolar, a través de vallas en el Ministerio de Educación con Vidal. Hemos tenido la explosión de la escuela de Moreno, donde Sandra y Rubén, la directora y un auxiliar, fallecieron producto de la desidia del gobierno de Vidal. Entonces, ¿por qué es importante la paritaria? Y bueno, porque es un ámbito de negociación, pero también una práctica de nuestra democracia, donde podemos discutir, intervenir, defender los derechos de los trabajadores y hacer propuestas también (entrevista a Ana).

La posibilidad de “intervenir”, “defender” y “hacer propuestas” se conciben como prácticas de representación del sindicato habilitadas por los espacios institucionales (“la parita-

30 “Conferencia de prensa del FUDB: justicia completa por Sandra y Rubén” (SUTEBA, 29/8/2023).

31 El ámbito judicial fue escenario de distintas presentaciones del sindicato contra las acciones del gobierno: se llevaron adelante presentaciones judiciales contra los descuentos por los días de paro, contra el intento de obligar a docentes a asistir a las escuelas durante el receso para recuperar los días no trabajados (“Conferencia de prensa del FUDB. La justicia le dio la razón a lxs docentes”, SUTEBA, 14/7/2017) o para derogar las multas impuestas por el ejecutivo al sindicato por convocar a huelga (“Una justa reparación: el ministerio de trabajo bonaerense deroga la infracción que Vidal quiso cobrar a SUTEBA por luchar”, SUTEBA, 29/6/2022).

ria”). Esas prácticas de representación consisten en expresar los problemas del personal de las escuelas frente al empleador y elaborar herramientas, como documentos, acuerdos o protocolos, para el trabajo de los delegados en las escuelas. Esa relación recursiva entre el trabajo sindical en las escuelas y seccionales y el trabajo sindical en el nivel provincial se interrumpe con la falta de acceso a los espacios de decisión. Para Ana, el acceso a espacios de negociación tenía que ver con una “práctica de nuestra democracia”. Dicho en otros términos, el acceso a espacios institucionales le permitía al sindicato llevar adelante su agenda sindical, expresar sus demandas, elaborar soluciones, negociar con el empleador y llevar las respuestas y herramientas ganadas de regreso a las escuelas. Sin esos insumos para el trabajo en los diferentes niveles del sindicato, la propia “práctica” de la dirigencia sindical se veía amenazada.

Frente a la dificultad de acceder a espacios de negociación, desde el sindicato buscaron desarrollar su liderazgo (adaptarse al nuevo contexto y conseguir sus objetivos) sobre campañas públicas, con medidas de protesta y carpas abiertas, y la *extensión* de los marcos interpretativos. Con estas acciones, la dirigencia buscaba involucrar a la comunidad en los reclamos, aumentar la visibilidad y el apoyo, y presionar al gobierno para que convoque al sindicato.

La campaña contra el Plan “Maestro”: la disputa por la política educativa y la *amplificación* del marco

En el año 2017, el gobierno lanza un conjunto de objetivos para los sistemas educativos provinciales y envía un anteproyecto de ley, el Plan “Maestro” (un conjunto de medidas para promover la “modernización en los sistemas educativos”), para su discusión al Congreso Nacional.³² El proyecto es recibido con críticas por los miembros del SUTEBa. Desde la lista Celeste sostienen que desconoce los espacios de diálogo entre el Estado y los sindicatos docentes (el proyecto no reconoce ningún espacio de negociación entre los sindicatos y el gobierno nacional), que desliga al gobierno nacional de su responsabilidad sobre el financiamiento educativo (elimina el fondo de compensación a las provincias establecido por la Ley de Financiamiento) y que avanza en modificar la Ley Nacional de Educación (introduciendo cambios en las condiciones de empleo y trabajo docente) sin establecer mecanismos de discusión con los sindicatos.³³⁻³⁴ Para polemizar sobre el sentido de las reformas, desde el sindicato buscaron *amplificar* el marco interpretativo sobre la política del gobierno “haciendo hincapié en agravios específicos para realzar valores culturales y despertar fuertes respuestas emocionales” (Almeida, 2020: 51). Las acciones estuvieron acompañadas por un trabajo pedagógico hacia los miembros del SUTEBa y la comunidad, y la búsqueda de solidaridades con otros sindicatos y actores sociales. Se elaboraron documentos donde se argumentaba la posición del sindicato y las consecuencias de la reforma educativa del gobierno para los docentes y la sociedad en general,³⁵ y se difundieron folletos (imagen 3) donde se resaltaba, con el entrecomillado y en primer plano, la palabra “Maestro” para enfatizar el agravio de un plan educativo sobre los maestros sin la participación de representantes sindicales en la discusión.

32 Proyecto de ley del Plan Maestro, 2017.

33 CTERA (2017).

34 SUTEBa (2018).

35 CTERA (2017).

Imagen 3. Folleto digital sobre el Plan “Maestro”



Fuente: Archivo SUTEBA (2017).

En el folleto se enfatizan las consecuencias de la reforma sobre el empleo docente (“flexibiliza y precariza tu trabajo docente”), se hace hincapié en el aumento de la arbitrariedad del empleador (“habilita al gobierno de turno a modificar unilateralmente la carrera docente”) y, con las comillas, polemizan sobre la legitimidad de un plan sobre los “Maestros” sin diálogo con los representantes docentes (con “los maestros afuera”).

Además de resaltar los agravios, los miembros del sindicato buscan transmitir un mensaje en el que se “clarificaba y vigorizaba” (Almeida, 2020: 51) el motivo del descontento. En una entrevista con Silvana, una dirigente del área de formación político-sindical retomaba una declaración de Finocchiaro (director general de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires en el período 2015-2017) para *clarificar* la posición del gobierno sobre la política educativa:

Se hizo lo que para mí tiene que ser un sindicato, se arreglan las cuestiones salariales, y esa es la intervención que debe tener el sindicato. SUTEBA no entiende de esa manera el sindicalismo, porque eso te convierte en un sindicato reivindicativo de lo salarial pero no de la política, nosotros queremos intervenir en las políticas educativas (entrevista a Silvana).

Mientras que para SUTEBA el sindicato debía intervenir en la discusión de las políticas del sector, para el gobierno el sindicato debía restringirse a la discusión salarial:

Entonces, la CTERA y el SUTEBA lo que decimos es: “Nosotros queremos participar”, y en esos años no se participaba. Finocchiaro lo expresa con total claridad, lo que son los sindicatos o lo que deberían ser los sindicatos para ellos, y para nosotros todo lo contrario (entrevista a Silvana).

Esa contraposición tiene que ver no solo con la discusión sectorial sino con la discusión política general, que Silvana expresa de forma elocuente cuando dice “queremos participar”. Esa “participación” del sindicato en las discusiones implicaba la posibilidad de influir en las decisiones del gobierno.

Mientras el SUTEBA intentaba mantener la participación en los espacios que había ganado en los años anteriores, los dirigentes de la lista Celeste se encontraban frente a un gobierno que no mostraba intención de negociar con el sindicato. Mientras se consolidaba el diagnóstico del sindicato sobre la ausencia de intención del gobierno de convocar a espacios de negociación, ya sea para salarios, infraestructura o política educativa, los dirigentes buscaban desarrollar su liderazgo con la *amplificación* de los marcos interpretativos y campañas públicas, con acciones de difusión y explicación sobre el Plan Maestro. Con la campaña contra el Plan Maestro y la *amplificación* del marco, la dirigencia buscaba aumentar el compromiso y la

motivación de los miembros del sindicato y conseguir mayor reconocimiento público sobre el conflicto presionando para ser convocados para discutir la política educativa.

La campaña contra la reforma previsional: la disputa por el régimen jubilatorio y la extensión del marco

Introduzco un breve repaso sobre los cambios en el sistema previsional (la legislación sobre las jubilaciones y pensiones) para contextualizar la campaña. Durante el año 1993, el gobierno del Partido Justicialista, en un contexto de reformas neoliberales, creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones mediante la Ley 24241. Esa ley había establecido un sistema previsional mixto por el que convivían el sistema público de reparto con el sistema privado de capitalización individual, gestionado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).³⁶ Como las provincias tenían sus propias instituciones administrativas de las jubilaciones y pensiones de los trabajadores estatales provinciales, el gobierno nacional negoció la transferencia de esas “cajas previsionales” a la nación. Así, más de diez provincias transfirieron sus cajas durante los noventa, y algunas más lo hicieron entre los años 2000 y 2001 (Cetrángolo y Grushka, 2020: 13). Las provincias que optaron por transferir sus cajas previsionales debieron armonizar los regímenes. La “armonización” del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones consistía en la equiparación de los requisitos de los sistemas de pensiones y jubilaciones provinciales con el nacional (como la edad jubilatoria o la cantidad de años de aporte) para unificar las condiciones de las distintas “cajas” y luego transferirlas a la nación. Una vez transferidas las cajas, esos fondos pasaban a formar parte del sistema mixto, en el que los trabajadores podían elegir entre el sistema de reparto estatal o el de capitalización individual administrado por alguna de las AFJP. De esta manera se intentó homogenizar los criterios del sistema de jubilaciones y pensiones provinciales con los criterios establecidos por el sistema nacional e integrarlos al sistema mixto, ya sea de reparto o de capitalización. La provincia de Buenos Aires y algunas provincias más optaron por mantener los fondos jubilatorios de sus empleados públicos bajo la órbita provincial, no equiparar su régimen y no hacer la transferencia a la nación. La provincia mantuvo su propio sistema de pensiones y jubilaciones (administrado por el Instituto de Previsión Social) con un régimen de jubilación propio. En 2008, el gobierno nacional, bajo la gestión del Frente para la Victoria, sancionó la ley que creó el Sistema Integrado Previsional Argentino, Ley 26425, mediante la cual se eliminaba el anterior sistema previsional mixto y se establecía un único sistema público obligatorio y contributivo.³⁷

A mediados de 2016, el gobierno nacional, bajo la gestión de Cambiemos, sanciona la Ley de Reparación Histórica de Jubilados y Pensionados (Ley 27260), que instruía al Poder Ejecutivo, en su artículo 27, a “armonizar” las condiciones de los sistemas de jubilaciones y pensiones que permanecían bajo administración provincial con las del sistema nacional. Esta política del gobierno fue enmarcada por los miembros del SUTEBa como un nuevo intento por “armonizar” las cajas, para “transferir” después hacia el sistema nacional los fondos de las cajas provinciales de jubilaciones y pensiones. Los docentes de la provincia de Buenos Aires tienen un “régimen especial” con una edad de jubilación, porcentaje y años de aporte diferentes al nacional (Cetrángolo y Grushka, 2020: 14), por lo que la propuesta de “armonizar” modifica las condiciones de jubilación del sector docente.³⁸ Desde el sindicato afirmaban que

³⁶ Ley 24241, Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (1993).

³⁷ Ley 26425, Sistema Integrado Previsional Argentino (2008).

³⁸ En el régimen jubilatorio de los docentes de la provincia de Buenos Aires, la cantidad de años de aporte para jubilarse es de 25; el monto se actualiza según los aumentos salariales de la paritaria; la edad mínima para

con la transferencia de la caja provincial a la nación se corría el riesgo de un futuro regreso al sistema mixto de reparto y capitalización. En términos de la dirigencia del sindicato, el riesgo de “privatización” de esos fondos.³⁹ Facundo, el responsable del área de jubilaciones de la seccional y parte del equipo provincial, decía en una entrevista sobre la posición del sindicato frente a la política previsional del gobierno:

Nosotros tenemos políticas en defensa de los sistemas públicos, solidario y de reparto y del régimen especial nuestro docente. Cuando hacían eso en la política de Macri y Vidal, buscaban armonizar para que económicamente la provincia dependa de la nación y ahí la nación volver a abrir a las privadas (entrevista a Facundo).

Para la dirigencia del sindicato, “la defensa de los sistemas públicos, solidarios y de repartos” entraba en tensión con el proyecto de reforma del gobierno nacional, que “amenaza” el sistema previsional provincial. Los dirigentes buscaban extender el marco incluyendo los problemas de otros grupos. Intentaban mostrar que la política previsional perjudicaba no solo a los docentes provinciales sino al resto de los jubilados y pensionados. Sostenían que la política previsional del gobierno era parte de una política general de “ajuste” que perjudicaba a todos los jubilados y pensionados del país (“lesiona profundamente derechos adquiridos de 17 millones de argentinos”).⁴⁰ Además, argumentaba que la reforma terminaba con la “moratoria previsional” (impidiendo que accedieran a la jubilación nacional personas sin los años suficientes de aportes), modificaba la fórmula del cálculo de actualización de los montos de las jubilaciones nacionales al hacer que perdieran poder adquisitivo contra la inflación (ponía a la movilidad jubilatoria “por detrás de la inflación”), e implicaba la posibilidad del aumento de la edad jubilatoria y el riesgo de una futura apertura hacia un sistema privado de capitalización individual.⁴¹

El gobierno avanzaba con la reforma.⁴² Mientras, los miembros del sindicato llevaban el conflicto fuera de las escuelas. Con distintas actividades, difundían y explicaban los riesgos de la reforma previsional. Difundían folletos por las redes sociales y *volanteaban* frente al Instituto de Previsión Social (IPS) y en ciudades turísticas durante la temporada de verano con el Frente de Unidad Docente Bonaerense.⁴³⁻⁴⁴ Para explicar los motivos del descontento se pro-

jubilarse son 50 años, y para calcular el monto de la jubilación se toma el mejor cargo. Por su parte, el sistema nacional establece 30 años de aportes; 60 años para jubilarse para las mujeres y 65 años para los hombres, el monto se calcula según los últimos diez años de aportes y se actualiza según una fórmula nacional.

39 Los riesgos de la unificación del sistema con el nacional para una futura apertura a la “privatización de los fondos” estaban entre las principales preocupaciones expresadas sobre las consecuencias de la reforma (ver “CTERA rechaza la armonización del sistema previsional, SUTEBA, 26/9/2017).

40 “CTERA contra la reforma previsional” (s/a: 4).

41 “Declaración de la multisectorial en defensa de la seguridad social en el acto por el día del jubilado y la jubilada” (2017: 2).

42 A finales del año 2017, el gobierno provincial ya había avanzado en la modificación de la Ley 15008 que regulaba el régimen de jubilación de los empleados del banco provincial (la caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires). SUTEBA, ATE y La Bancaria se movilizaron contra su tratamiento en la Legislatura bonaerense (“Masiva protesta frente a la Legislatura contra la reforma previsional en el Banco Provincia”, CTA, 19/12/2017). Las modificaciones fueron aprobadas: se equiparó la edad de jubilación de las mujeres con la de los hombres en 65 años, se disminuyó de 82% a 70% el porcentaje para el cálculo del haber jubilatorio y se pasó a actualizar los montos según la fórmula del sistema nacional (un antecedente para las reformas del resto de los regímenes jubilatorios provinciales). En 2023 fue declarado inconstitucional por la Corte bonaerense (“Con la reforma de las jubilaciones del Banco Provincia, Kicillof busca derribar otra ley de Vidal”, *La Nación*, 29/6/2022).

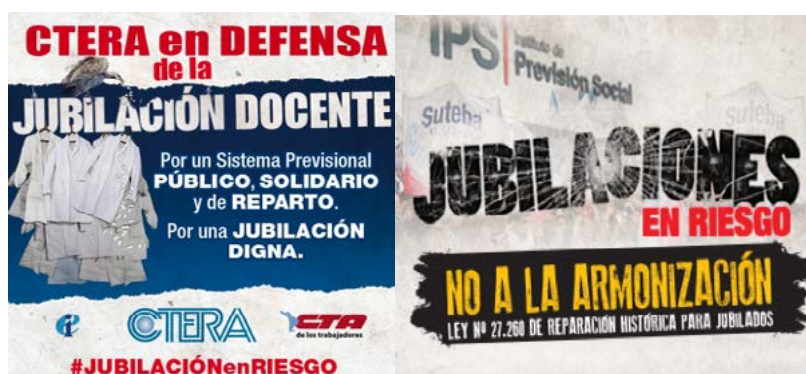
43 “La Plata: volanteada en defensa del IPS y contra la reforma previsional” (SUTEBA, 22/1/2018).

44 “En el marco del FUDB, realizó volanteadas y juntó firmas en numerosos distritos. Acciones provinciales en contra de la reforma previsional” (SUTEBA, 15/1/2018).

ducían videos y folletos con los que el sindicato buscaba involucrar a los propios trabajadores del sector y al resto de la comunidad.⁴⁵ Se incluía a otros sectores con la realización de actos en conjunto con la Multisectorial en Defensa de la Seguridad Social frente al Congreso de la nación, y las seccionales del SUTEBA presentaban en sus distritos pedidos de rechazo a la armonización previsional en los respectivos Consejos Deliberantes.⁴⁶⁻⁴⁷⁻⁴⁸⁻⁴⁹ El sindicato buscó aumentar el reconocimiento público y la presión sobre el gobierno con un paro en septiembre de 2016 contra la reforma y con marchas al Congreso Nacional en 2017.⁵⁰⁻⁵¹ Se movilizó durante el tratamiento de la reforma en el Congreso.⁵² Por último, presentó un proyecto de ley para una “consulta popular” sobre la reforma previsional.⁵³ Los miembros del sindicato extendieron el marco de injusticia del sindicato al enmarcar la reforma previsional como un avance contra el régimen especial de jubilación docente y lo ubicaron dentro de una agenda del gobierno más amplia vinculada a un avance contra los sistemas de jubilaciones provinciales que no estaban armonizados con el nacional. Además, intentaron construir poder social con la “desviación deliberada del nivel del lugar de trabajo y la apertura del entorno social del sindicato” (Schmalz, Ludwig y Webster, 2018: 122).

Por último, se desarrollaron acciones para amplificar las críticas al proyecto. Se hacía énfasis en cómo perjudicaba a los docentes. La CTERA publicó un documento en defensa del régimen docente (la edad jubilatoria, la cantidad de años de aportes necesarios, la fórmula de cálculo del monto y de la actualización del haber jubilatorio),⁵⁴ y con la difusión de afiches se hacía énfasis en el *riesgo* que corrían las jubilaciones docentes.

Imagen 4. Afiche digital de la CTERA contra la armonización del sistema previsional



Fuente: SUTEBA, Archivo Jubilaciones (2016).

Nota: en los afiches se *clarifican* y *vigorizan* los aspectos más agraviantes para el sindicato, la “armonización” de las cajas provinciales y nacionales que pretende la ley, con la modificación del régimen especial docente, por un lado, y el riesgo de la modificación del “sistema previsional, público, solidario y de reparto” que implica la reforma, por el otro.

45 “Propuesta de reforma previsional de Vidal para docentes” (SUTEBA, s/f).

46 Formada por sectores gremiales, políticos y de derechos humanos, como UTE, ATE, CTA, SUTEPA, FOETRA y Trabajadorxs Jubiladxs en Lucha, entre otros.

47 “Reunión de la multisectorial, 20/9 acto en el Congreso. Unidad por la defensa de nuestro sistema previsional” (SUTEBA, 13/9/2017).

48 Asambleas Legislativas Municipales.

49 “Acciones en todos los distritos: SUTEBA en contra de la armonización del sistema previsional” (SUTEBA, 20/12/2016).

50 SUTEBA (2016).

51 “29/11 CTERA convoca a paro nacional y movilización al Congreso contra la reforma previsional, laboral e impositiva” (SUTEBA, 28/11/2017).

52 “CTERA convoca a paro nacional y movilización al Congreso contra la reforma previsional, laboral e impositiva” (SUTEBA, 28/11/2017).

53 Cámara de Diputados, Proyectos 2017.

54 CTERA (2018: 6).

El resultado de las campañas

Los conflictos que generaron las campañas del SUTEBA tuvieron diferentes resultados. La convocatoria a negociaciones paritarias, tanto nacionales como provinciales, no tuvieron lugar en los años restantes del período, y recién con la nueva gestión en 2019 fueron convocadas nuevamente. En términos salariales, la firma de cláusulas gatillo permitió al sindicato seguir a la inflación, aunque no “ganarle”, pero en los años 2018 y 2019, sin paritarias, el salario docente perdió poder adquisitivo (Gotelli, 2022). En cuanto a la política educativa, si bien el gobierno de Cambiemos presentó el anteproyecto de ley Plan Maestro, no se promovió su tratamiento en el Congreso y el debate educativo quedó soslayado por los problemas económicos de la gestión. La reforma previsional fue aprobada en general (Ley de Reparación Histórica), pero no se avanzó en la armonización de los sistemas provinciales ni en las transferencias de las cajas a la nación. Por último, si bien no se convocó a paritarias, tampoco el gobierno logró avanzar en modificar la ley provincial de paritarias y la ley nacional de financiamiento educativo, que instituyen las negociaciones colectivas en el sector docente. El balance muestra que la presión del sindicato tuvo éxito en algunas áreas, pero la principal consecuencia del desarrollo del liderazgo del sindicato en el período fue el fortalecimiento de su legitimidad y del reconocimiento público. La conducción del sindicato se mantuvo en 2017 pese al hostigamiento del gobierno (con alrededor del 73% de los votos y ganando en 103 de las 112 seccionales), y en las elecciones de 2022 aumentó la cantidad de votos y de seccionales (con el 81,3% de los votos y ganando en 129 de las 133 seccionales). Se posicionó como uno de los principales actores de oposición al gobierno y formó parte, con su herramienta política, del Movimiento Mayo, en la coalición del Frente de Todos que accedió al gobierno en 2019, y ganó influencia en diferentes áreas (Gotelli, 2021).

Conclusiones

En este artículo exploramos cómo los dirigentes del sindicato SUTEBA desarrollaron su liderazgo en un contexto de cambio en la estructura política. El cambio de partido en el gobierno, con las elecciones a presidente y a gobernador del año 2015, modificó el contexto del sindicato. Si bien el partido político en el gobierno es un elemento inestable en el sistema político, la llegada de la coalición Cambiemos bloqueó el acceso del sindicato a espacios de decisión. Ante el nuevo contexto, el sindicato desarrolló su liderazgo con campañas públicas y la amplificación y extensión de sus marcos de interpretación. El descontento por la falta de convocatoria a las mesas salariales y técnicas paritarias fue elaborado dentro de un marco de injusticia por los dirigentes del sindicato, identificando a los agraviantes, los gobiernos nacional y provincial, y el motivo del descontento, la amenaza a su capacidad de representación y el desarrollo de la agenda sindical.

La campaña en reclamo por las paritarias provinciales y nacionales, con la organización de actividades junto con sindicatos docentes y estatales, fue el primer conjunto de acciones. En la campaña se involucraron los diferentes niveles del sindicato: a nivel nacional, se organizaron las actividades de la CTERA y del Frente Nacional Educativo; en la provincia, dentro del Frente de Unidad Docente Bonaerense y del Frente de Estatales; y en los distritos, con Frente de Unidad Gremial Bonaerense. A nivel nacional, se organizó una escuela itinerante que le permitió al sindicato formar redes con activistas, conseguir el reconocimiento público sobre el conflicto, la solidaridad de otros grupos, y amplificar los motivos del reclamo. Frente a las dificultades para conseguir resultados en los espacios de negociación con el empleador, los paros y las movilizaciones funcionaron como otra forma de legitimación. La instalación de

carpas abiertas, una acción sindical que ya había sido utilizada durante los años noventa, le permitió al sindicato llevar el conflicto fuera del espacio de trabajo, amplificar los motivos del descontento docente contra el gobierno y entablar vínculos con otros sectores.

El sindicato enmarcó la política educativa del gobierno como opuesta a la educación pública y buscó disputar la agenda educativa. Frente a la ausencia de espacios de negociación para discutir, los dirigentes organizaron una campaña contra el “Plan Maestro”, difundieron las consecuencias del plan entre los docentes para aumentar su apoyo e intentaron conseguir mayor reconocimiento público sobre el conflicto presionando para ser convocados a discutir la política educativa.

La campaña contra la reforma previsional se manifestó en lugares públicos y de alto contenido simbólico, como el IPS, el Congreso Nacional o los Consejos Deliberantes. Uno de los desafíos de los dirigentes del sindicato fue construir una agenda más amplia que el reclamo salarial y conseguir mayor reconocimiento público en torno al conflicto, para lo que extendieron sus marcos. Se expresaron reclamos de justicia más amplios que lo estrictamente corporativo, haciendo referencia a la comunidad, y se entablaron lazos de solidaridad con otros grupos perjudicados por la reforma del gobierno, como las gestiones municipales, los trabajadores del sector público y jubilados y pensionados del sistema nacional. El sindicato buscó involucrar a la comunidad por medio de actos multisectoriales, presentación de pedidos de rechazo a la reforma y el proyecto de una consulta popular.

En síntesis, en el artículo argumento que la dirigencia del sindicato mantuvo su liderazgo en la escena pública y logró fortalecerse pese a la hostilidad del gobierno y a las dificultades para llevar adelante la representación en las negociaciones paritarias. Nos centramos en analizar cómo el sindicato amplificó y extendió sus marcos de interpretación y llevó adelante acciones para fortalecerse, tanto con protestas que le permitieron obtener solidaridad externa como con cambios interpretativos con los que consiguió fortalecer el consenso interno, generar motivación e incluir a otros grupos en los reclamos.

Bibliografía

- Abal Medina, P. (2014). *Ser solo un número más. Trabajadores jóvenes, grandes empresas y activismos sindicales en la Argentina actual*. Buenos Aires: Biblos.
- Almeida, P. (2020). *Movimientos sociales: la estructura de la acción colectiva*. Buenos Aires: CLACSO.
- Armellino, M. (2015). “Reformas de mercado y reacciones sindicales en Argentina. Una revisión desde la experiencia de los trabajadores públicos”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 55(216), pp. 271-304.
- Badigannavar, V. y Kelly, J. (2005). “Why are some union organizing campaigns more successful than others?”. *British Journal of Industrial Relations*, 43(3), pp. 515-535.
- Becher, P. A. (2022a). “Los procesos de conflictividad y las prácticas sindicales de Suteba Bahía Blanca (2003-2015)”. *Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, vol. 11, n° 17.
- (2022b). *Los guardapolvos vienen marchando. Estrategias y prácticas de SUTEBA Bahía Blanca (2003-2015)*. Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires.
- Beliera, A. (2019). *Lo sindical en su multiplicidad. Trabajo, profesiones y afectos en el hospital*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Benford, D. R. y Snow, A. D. (2000). “Framing processes and social movements: An Overview and Assessment”. *Annu. Rev. Sociol* (26), pp. 611-639.

- Cetrángolo, O. y Grushka, C. O. (2020). "El sistema de pensiones en la Argentina: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera". *Macroeconomía del Desarrollo* 45821, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chiappe, M. y Spaltenberg, R. (2010). *Associações e Sindicatos de Trabalhadores em Educação*. Seminário Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação, Río de Janeiro, 22 y 23 de abril.
- Collier, R. y Etchemendy, S. (2008). "Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neo-corporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)". *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político* (13), pp. 145-192.
- Darlington, R. (2002). "Shop stewards' leadership, left-wing activism and collective workplace union organization". *Capital and Class*.
- (2009). "Leadership and union militancy: The case of the RMT". *Capital and Class*, 33.
- (2018). "The leadership component of Kelly's mobilisation theory: Contribution, tensions, limitations and further development". *Economic and Industrial Democracy*, vol. 39(4), pp. 617-638.
- Diana Menéndez, N. (2008). "La trama compleja de la acción sindical. Los casos de ATE y UPCN". *Trabajo y Sociedad, Indagaciones sobre el trabajo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, 9(10), pp. 1-29.
- (2009). "Aproximaciones teóricas en torno a la representación sindical". *Gaceta Laboral*, vol. 15, nº 2, pp. 32-58. Universidad de Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas, Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y Disciplinas Afines.
- Duhalde, S. (2016). "El recurso organizativo como base de la acción sindical. Una aproximación a su estudio". *Estudios del Trabajo* (49/50).
- Ganz, M. (2000). "Resources and Resourcefulness. Strategic Capacity in the Unionization of California Agriculture, 1959-1966". *American Journal of Sociology* (105), pp. 1003-1062.
- (2010). "Leading Change Leadership, Organization, and Social Movements". En Nohria, N. y Khurana, R., *Handbook of Leadership Theory and Practice: A Harvard Business School Centennial Colloquium*.
- Ganz, M. y Lin, E. (2011). "Learning to Lead. Pedagogy of Practice". En Snook, S.; Nohria, N. y Khurana, R., *Handbook for teaching leadership: knowing, doing, and being*, pp. 353-366. Los Angeles: SAGE.
- Gamson y Meyer (1996). "Comparative Perspectives on Social Movement: Framing Political Opportunity". En McAdam, D.; McCarthy, J. D. y Zald Mayer, N. (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gotelli, A. N. (2017). *Proyecto político-económico y modelo de acumulación en la Argentina reciente. Los primeros años del gobierno de Cambiemos*. Trabajo final de grado (Licenciatura en Sociología). La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- (2022). "Escenario económico y conflicto social durante el gobierno de Cambiemos". *Question*, 3 (72): e709 (artículo).
- (2021). "Sindicatos del sector público frente al escenario de emergencia sanitaria. Acciones político-sindicales del CICOP y SUTEBA durante la emergencia sanitaria: un nuevo escenario de conflicto". XIV Jornadas de Sociología de la UBA, del 1 al 5 de noviembre de 2021, Buenos Aires, Argentina. "Sur, pandemia y después" (ponencia).
- (2023). "Corrientes teóricas para el estudio de la acción sindical". *(En)clave Comahue* (29), pp. 9-32 (artículo).
- (2024). "Revisando el enfoque de revitalización. ¿Un programa de investigación para el estudio de sindicatos?". *Etcétera* (en prensa).

- Haidar, J. y Senén González, C. (2009). “Los debates acerca de la revitalización sindical y su aplicación en el análisis sectorial en Argentina”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 22, pp. 5-32, Caracas.
- Haidar, J. (2013). “El estudio de los sindicatos en la ciencia política argentina”. *Temas y Debates* (26), pp. 147-166.
- Kelly, J. (1998). *Rethinking Industrial Relations: Mobilization, Collectivism and Long Waves*. Londres: Routledge.
- Kenneth T. A.; Ganz, M.; Baggetta, M.; Han, H. y Lim, C. (2010). “Leadership, Membership, and Voice: Civic Associations That Work”. *AJ*, vol. 115, n° 4, 1191-1242, enero.
- Lafiosca, M. L. (2008). *La reorganización del sindicalismo docente bonaerense en el período democrático. El caso del SUTEBA (1983-1989)*. V Jornadas de Sociología de la UNLP y I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales. FAHCE-UNLP, 10 de diciembre.
- López, E. y Pérez, P. (2018). *¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía*. FAHCE-UNLP.
- Medwid, B. y Senén González, C. y (2008). La expansión de la afiliación sindical: análisis del módulo de relaciones laborales del EIL. *Trabajo, Ocupación y Empleo*, n° 8, Buenos Aires, MTEySS.
- Morris, M. (2018). *¿El movimiento obrero organizado? La acción política de las centrales sindicales argentinas (2007-2015)*. Tesis de posgrado. FAHCE-UNLP.
- (2017). “La revitalización sindical en Argentina (2003-2015): dimensiones e indicadores para su conceptualización”. *Población y Sociedad*, 24 (2), pp. 195-226.
- Murillo, M. V. (2008). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rodríguez, L. G. (2017). “Cambiemos. La política educativa del macrismo”. *Question/Cuestión*, 1(53), pp. 89-108.
- Schmalz, S.; Ludwig, C. y Webster, E. (2018). “The Power Resources Approach: Developments and Challenges”. *Global Labour Journal*, 9(2).
- Senén González, C. (2011). “La revitalización sindical en Argentina durante los Kirchner”. *Revista Trabajo: Trabajo y Sindicatos Durante los Gobiernos de Izquierda en América Latina*, n° 8. México.
- Snow, D. A.; Vliegthart, R. y Ketelaars, P. (2019). “The framing perspective on social movements: Its conceptual roots and architecture”. En D. A. Snow; S. A. Soule; H. Kriesi y H. J. McCammon (eds.), *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements*, pp. 392-410.
- Stake, R. (2003). “Case studies”. En N. K. Denzin e Y. S. Lincoln (eds.), *Strategies of qualitative inquiry*, pp. 134-164. Sage Publishing.
- Varela, P. (2015). *La disputa por la dignidad obrera: Sindicalismo de base fabril en la zona norte del Conurbano bonaerense 2003-2014*. Imago Mundi.
- Varesi, A. G. (2016). “Tiempos de restauración. Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses”. *Realidad Económica*, n° 302.
- Vilarino, G.; Migliavacca, A. y Remolgao, M. (2019). “Precarización de la educación pública y resistencia colectiva en la Argentina gobernada por Cambiemos. Los desafíos de un nuevo ciclo neoconservador”. *Revista Educação e Emancipação*, 12(3), pp. 61-92.
- Wolanski, S. I. (2018). “Bancando este proyecto. Un estudio etnográfico sobre las relaciones sindicatos-Estado”. *Trabajo y Sociedad*; 30, pp. 155-174.
- Documentos
- Almazan, S. (secretaria adjunta de CTERA) (2018). “Plan Maestro y políticas educativas mercantiles”. CTERA.
- CTERA (s/a). “CTERA contra la reforma previsional”, archivo web CTERA.

- (2017). “Declaración de la multisectorial en defensa de la seguridad social en el acto por el día del jubilado y la jubilada”, archivo web CTERA.
- SUTEBA (1987). Estatuto 1986. Resolución N° 152, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Registro N° 1418.
- (1994). Estatuto.
- (2006). “Banderas en mi corazón”. SUTEBA, 20 años de lucha, pasión y proyecto.
- (2009). Estatuto.
- (2009). “¿Por qué afiliarte al SUTEBA?”. Folleto.
- (2013). “Clase trabajadora, nuestra historia”. Secretaría de Formación Político Sindical. CTERA-CTA.
- (2016). Estatuto.
- (2016). Cuaderno del delegado: herramientas de intervención sindical en salud laboral para delegados gremiales. CTERA-CTA.
- (2016). Folletos de CTERA contra la reforma previsional. Archivo web SUTEBA.
- (2017). Folletos contra el Plan Maestro. Archivo WEB SUTEBA.
- (2021). Estatuto.

Leyes

- Anteproyecto de ley del Plan Maestro (2017).
- Ley 10579, Estatuto del Docente (1987). Provincia de Buenos Aires.
- Ley Nacional de Educación, Ley 26206 (2006).
- Ley 24241, Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (1993).
- Ley 26425, Sistema Integrado Previsional Argentino (2008).
- Ley 26075, Financiamiento Educativo (2005).
- Ley 13552, Paritaria Docente (2006). Provincia de Buenos Aires.

Fuentes electrónicas

- CTA, 19/12/2017, “Masiva protesta frente a la Legislatura contra la reforma previsional en el Banco Provincia”.
- CTERA, 22/3/2017, “Más de 400.000 personas: histórica e impresionante marcha federal educativa a plaza de mayo”.
- El Cronista*, 29/2/2016, “Paritaria docente bonaerense se reabrirá si la inflación de 2016 supera el 25%”.
- El Día*, 17/10/2018, “Los docentes bonaerenses superarán esta semana el récord de paros desde 2001”.
- Infobae*, 10/3/2017, “Los gremios docentes rechazaron la propuesta de la provincia y vuelven a parar el lunes”.
- , 13/4/2017, “Los docentes inauguraron la ‘escuela itinerante’ y lo celebraron como un triunfo”.
- La Nación*, 29/6/2022, “Con la reforma de las jubilaciones del Banco Provincia, Kicillof busca derribar otra ley de Vidal”.
- SUTEBA, 1/8/2016, “Multitudinaria movilización del FGDB a la casa de la provincia”.
- , 10/11/2016, “Si es verdad que quieren dialogar que nos convoquen”.
- , 20/12/2016, “Acciones en todos los distritos: SUTEBA en contra de la armonización del sistema previsional”.
- , 16/3/2017, “60.000 docentes marcharon a casa de gobierno”.
- , 17/4/2017, “La escuela pública itinerante, la escuela de todos”.
- , 5/5/2017, “La lucha por la educación pública: la carpa de la dignidad sigue creciendo”.
- , 14/7/2017, “Conferencia de prensa del FUDB. La justicia le dio la razón a lxs docentes”.

- , 13/9/2017, “Reunión de la multisectorial 20/9 acto en el Congreso. Unidad por la defensa de nuestro sistema previsional”.
- , 26/9/2017, “CTERA rechaza la armonización del sistema previsional”.
- , 28/11/2017, “29/11 CTERA convoca a paro nacional y movilización al congreso contra la reforma previsional, laboral e impositiva”.
- , 28/11/2017, “CTERA convoca a paro nacional y movilización al congreso contra la reforma previsional, laboral e impositiva”.
- , 15/1/2018, “En el marco del FUDB, realizó volantes y juntó firmas en numerosos distritos. Acciones provinciales en contra de la reforma previsional”.
- , 17/1/2018, “Baradel en C5N: ‘Invitar a desafiliarse es una práctica antisindical y desleal’”.
- , 22/1/2018, “La Plata: volanteada en defensa del IPS y contra la reforma previsional”.
- , s/f, “Propuesta de reforma previsional de Vidal para docentes”.
- , 3/10/2018, “Rotundo rechazo docente a la baja salarial que impone el decretazo de Vidal”.
- , 5/10/2018, “El FUDB anuncia paro docente de 48 hs y movilización a la casa de la provincia”.
- , 31/5/2019, “A un año del Carpetazo: un gobierno que no ve, no escucha y no habla con la verdad”.
- , 29/8/2021, “Conferencia de prensa del FUDB: justicia completa por Sandra y Rubén”.
- , 29/6/2022, “Una justa reparación: el ministerio de trabajo bonaerense deroga la infracción que Vidal quiso cobrar a SUTEBA por luchar”.
- Todo Noticias*, 16/3/2017, “Qué respondió Roberto Baradel cuando le preguntaron si era kirchnerista”.

Anexo: entrevistas

Nº	Fecha de entrevista	Rol en el sindicato	Seudónimo	Tema de la entrevista
1	7/12/2021	Secretario de Derechos Humanos de seccional	Luis	Funcionamiento de la Secretaría, actividades, organización del sindicato.
2	9/12/2021	Secretaria de Jubilaciones de seccional	Facundo	Agenda previsional del sindicato, historia y organización del sindicato.
3	8/2/2022	Secretaria de Igualdad de Género y Diversidad de seccional	Lucía	Actividades de la secretaria, coordinación con otros actores sociales, sindicales y gubernamentales.
4	8/3/2022	Exdelegada	Josefina	Actividades de los delegados.
5	17/3/2022	Delegado	Esteban	Actividades de los delegados.
6	25/3/2022	Secretario de Cultura y Educación de seccional	Daniel	Funcionamiento de la Secretaría, política educativa de los gobiernos, relación con los afiliados.

Nº	Fecha de entrevista	Rol en el sindicato	Seudónimo	Tema de la entrevista
7	28/3/2022	Exdelegada. Secretaria de Salud de seccional	Inés	Participación en espacios institucionales, relación con los afiliados.
8	3/5/2022	Secretaria de Formación Político Sindical de seccional	Silvana	Formación de los miembros del sindicato. Actividades de la secretaria.
9	1/9/2022	Exdelegada. Subsecretaria Gremial de seccional	Paola	Actividades de los delegados y la seccional.
10	1/11/2022	Secretaria de Políticas Culturales y Ambientales de SUTEBA Provincia (exsecretaria de Jubilaciones y de Derechos Humanos de Provincia). Fundó una seccional de zona norte del sindicato, de la que fue secretaria general.	Ana	Agenda provincial del sindicato, actividades de los equipos provinciales.
11	2/11/2022	Secretaria de Jubilaciones de seccional	Laura	Funcionamiento de la seccional.
12	2/11/2022	Secretaria adjunta de seccional	Romina	Actividades del sindicato a nivel provincial y de la seccional.
13	3/11/2022	Asesor en la Dirección General de Cultura y Educación (2012-2014), director de la Dirección de la DGC-yE (2015-2019)	Fabián	Relación entre la gestión educativa provincial y los sindicatos.

