

LOS SINDICATOS DOCENTES EN AMÉRICA LATINA



DOCUMENTO DE TRABAJO

SEPTIEMBRE DE 2008

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. ALGUNOS APUNTES SINDICALES.....	6
2.1. El crecimiento del sector docente.....	7
2.2. El contexto político del desarrollo sindical.....	9
2.3. El estado como empleador.....	9
2.4. La no valoración económica del conflicto.....	11
2.5. Los cambios en la identidad docente.....	12
2.6. Los cambios en las corrientes pedagógicas.....	14
3. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS NACIONALES.....	16
3.1. Argentina: cooperación y confrontación en la relación entre sindicato docente y gestión educativa.....	16
3.2. Bolivia: sindicatos divididos y alta conflictividad.....	20
3.3. Chile: un modelo de diálogo institucionalizado.....	23
3.4. Colombia: la confrontación con el sindicato como estrategia de política educativa.....	27
3.5. México: el desafío de superar las relaciones corporativas.....	30
3.6. Paraguay: de la cooptación a la autonomía.....	35
3.7. Uruguay: el dilema adhesión – confrontación en la relación entre sindicatos y gestión educativa.....	38
3.8	
Brasil.....	39
4. ANEXO: LA SITUACIÓN SINDICAL DOCENTE EN AMÉRICA LATINA.....	47

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas educativos de la región se originaron en el siglo XIX durante el proceso de constitución de los estados. En un intento de concentración política y construcción de la nación, el estado no solo asumió el monopolio del uso de la fuerza y la recaudación de los impuestos sino también el control de la educación como medio para crear una identidad común en su territorio. Los sistemas educativos se abocaron al alcance de metas cuantitativas, como el aumento de las tasas de escolarización para alfabetizar a su población, generando una demanda permanente de cargos docentes a medida que aumentaba la matrícula.

El desarrollo de un tipo de carrera magisterial que garantizaba especialmente la estabilidad y otorgaba una retribución mucho más atada a la antigüedad que a otras variables era compatible con sistemas educativos que requerían cada vez mayores recursos humanos y con la creciente demanda de un mercado laboral en el que se ampliaba la participación femenina.

Las necesidades de expansión de los sistemas educativos no entraban en tensión con el crecimiento de la planta docente. Los conflictos surgían por reclamos salariales y por condiciones laborales, pero no se cuestionaban las características centrales del llamado estado educador.

Lo cierto es que en la lógica de organización de los sistemas educativos de la región, el rol de los sindicatos docentes ha sido central. En el marco de estructuras verticales y con objetivos centralmente cuantitativos, la relación entre los ministerios y los sindicatos se consolidó bajo una modalidad que podría definirse como de bi-lateralidad o co-gobierno.

Como señala Juan Carlos Navarro¹, el problema se presenta cuando aquel esquema basado en el desarrollo cuantitativo empieza a recibir demandas de tipo cualitativo. Desde principios de los noventa, los países de la región se vieron atravesados por profundos procesos de reforma educativa. En el marco de la globalización y del aceleramiento de los procesos de construcción del conocimiento, en el que aparecía un nuevo

¹ NAVARRO, J.C. Dos tipos de políticas educativas. Publicado por el IPES-BID, Washington 2006.

escenario económico, y un “consenso” acerca de la ineficiencia de los sistemas educativos para responder a las necesidades de la sociedad, dichos sistemas comenzaron a transformarse. De este modo, incorporaron la búsqueda de la calidad y la equidad como ejes centrales de la nueva agenda educativa e impulsaron políticas de “sintonía fina” y muchas veces diferenciadas.

Con distintos niveles de cobertura, equidad y calidad en sus resultados, los sistemas educativos fueron expuestos a críticas demasiado impiadosas con el objetivo de empujar reformas que se suponía, mejorarían los resultados. Se criticó y con razón la desigualdad al interior de los sistemas pero sin señalar la desigualdad social en la cual se desarrollaban éstos; se remarcó la mediocridad de los docentes en sociedades en las cuales el mundo intelectual no brilla especialmente y sobre todo, se tendió a explicar muchos de los problemas de los sistemas educativos a partir del rol de los sindicatos docentes.

En este contexto, y basadas en el discurso de búsqueda de calidad, algunos ministerios de educación propusieron modificar las relaciones laborales y modelos de carrera profesional asentados durante décadas en los distintos países. El modelo de docentes que tienen el mismo salario de base, que progresan a través del mismo mecanismo (la antigüedad) sin importar el contexto y los resultados, empezó a percibirse como un freno a políticas socio educativas localizadas o basadas en los resultados de aprendizaje de los niños. La resistencia de los sindicatos fue vista, entonces, como una expresión conservadora de un modelo sindical atado a una vieja idea de estado educador que se niega a las reformas.

Mientras los funcionarios suelen caracterizar a los sindicatos docentes con el mote de corporativos, conservadores, y hasta responsables de frenar las reformas necesarias para mejorar los resultados, éstos se enorgullecen de haber resistido a las reformas que califican de neoliberales y de haber asegurado, lo que consideran, las conquistas laborales trascendentes de los educadores.

¿Todas las reformas garantizan mayor eficiencia, equidad y calidad? ¿O todas las reformas son fruto del pensamiento neoliberal y solo encubren la voluntad de privatizar la educación? ¿Los cambios estructurales ponen en jaque la supervivencia de los sindicatos? ¿O puede haber nuevos modelos de organización sindical que den cuenta de cambios en los sistemas educativos?

Lo cierto es que la incorporación de los objetivos de calidad y equidad como prioritarios, implica nuevos modelos de organización de las relaciones laborales y de poder en los sistemas educativos. Y considerando que las transformaciones productivas de nuestros países convirtieron a los sindicatos docentes en actores importantes en la vida política y sindical, resulta necesario que los estados encuentren una relación conflicto-colaboración que sea provechosa para el mejoramiento de la educación. Como se describirá más adelante, el mapa de la región muestra diversas modalidades de relación entre ambos actores, que van desde la modalidad simple y llana de enfrentamiento, hasta la incorporación de los sindicatos en el gobierno del sistema educativo. Esta diversidad nos muestra que no hay una receta, sino distintos modelos de relación estado-sindicato.

El presente documento tiene como objetivos principales presentar un panorama sobre los modelos de relación entre sindicatos docentes y Ministerios de Educación en América Latina, y proponer algunos ejes de trabajo para el seminario. En esta línea, el documento se divide en dos apartados. En primer lugar se plantea una descripción conceptual acerca del gremialismo docente en la región; luego, se presentan una serie de casos nacionales que permiten analizar la compleja relación entre el estado y el gremio docente. Finalmente se anexa una clasificación, a partir de las variables elegidas por el equipo del CEPP, de los sindicatos docentes en América Latina.

2. ALGUNOS APUNTES SINDICALES

El elevado número de conflictos docentes aparece como rasgo central, cuando se procura analizar la cuestión sindical en América Latina. Según los datos publicados por el Olped-Brasil, entre los meses de septiembre y diciembre del año 2007 se han registrado alrededor de 150 conflictos.

TOTAL DE DÍAS DE CONFLICTOS POR PAÍS			
País	Cantidad de Registros de Conflictos	Cantidad de Registros sin Informaciones de Duración	Cantidad de Días de Conflicto
Argentina	39	10	60
Bolivia	1	1	0
Brasil	21	10	25
Chile	1	0	1
Colombia	0	0	0
Costa Rica	1	1	0
República Dominicana	4	2	3
Ecuador	6	6	0
Guatemala	0	0	0
Honduras	2	1	1
México	7	6	1
Nicaragua	2	2	0
Panamá	1	1	0
Perú	4	1	70
Paraguay	3	1	11
El Salvador	1	1	0
Uruguay	5	3	2
Venezuela	4	3	1
Total	102	49	175

Fuente: Observatorio Latino-Americano de Políticas Educativas (OLPEd).
www.olped.net

En Argentina un informe de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales indica que durante el año 2007, los empleados públicos concentraron el 62% de los conflictos, el 65% de los paros, el 88% de jornadas individuales no trabajadas y resultaron ser el 77% del total de los huelguistas. Al situar la mirada en el sector público, fue en la educación donde hubo más cantidad de huelguistas: 487.436. Con la intención de dimensionar lo que esto significa, basta decir que en todo el sector privado hubo 253.714 huelguistas y en la industria 39.006.²

Por lo tanto, a pesar que la región ha alcanzado un lustro de crecimiento económico, la conflictividad en el sector estatal y en especial en el espacio docente, sigue siendo significativa, lo que necesariamente lleva a preguntarnos por qué en este ámbito los conflictos resultan más recurrentes que en otros sectores laborales.

Con el objetivo de responder a este interrogante, y sin desconocer las particularidades de cada uno de los casos nacionales, planteamos seis ejes que consideramos relevantes para entender este fenómeno:

- El desarrollo del sector docente.
- El contexto político del desarrollo sindical.
- El estado como empleador.
- La no valorización económica de los conflictos docentes.
- Los cambios en la identidad docente.
- Los cambios en las corrientes pedagógicas.

2.1. EL CRECIMIENTO DEL SECTOR DOCENTE

El crecimiento de los sistemas educativos en América Latina ha sido exponencial. La combinación de una alta tasa de natalidad, un avance significativo de las tasas de escolarización, la extensión continua de la obligatoriedad y la decisión de trabajar con grupos de alumnos más reducidos, se tradujo en un incremento substancial de los planteles docentes.

² GINDIN, J. Sindicalismo docente en América Latina. Experiencias recientes en Bolivia, Perú, México, Chile y Argentina. Ediciones de AMSAFE Rosario, Argentina 2008.

DOCENTES DE ENSEÑANZA BÁSICA EN AMÉRICA LATINA

	1980	2000	Crecimiento porcentual (%)
ARGENTINA	470.932 (1981)	823.600 (2004)	74,9
BOLIVIA	48.894	63.258 (1999)	29,4
BRASIL	1.141.132	2.070.657 (1998)	81,5
CHILE	-	133.650 (1999)	-
COLOMBIA	228.258	409.615 (1996)	79,5
COSTA RICA	21.596	39.988	85,2
EL SALVADOR	21.480	49.760 (1996)	31,7
ECUADOR	88.861	148.468	67,1
GUATEMALA	35.083	73.052 (1996)	108,2
HONDURAS	16.385	34.069 (1999)	107,9
MEXICO	675.766	1.226.988 (1999)	81,6
NICARAGUA	16.463	39.755	141,5
PANAMA	21.244	29.067 (1996)	36,8
PARAGUAY	18.900	56.400 (1997)	198,4
PERU	136.347	334.183	145,1
REP.DOM	18.024 (1981)	29.089 (1998)	61,4
URUGUAY	28.449 (1985)	39.605 (1996)	39,2
VENEZUELA	157.948	233.967 (1990)	48,1
TOTAL	3145762	5835171	85,5

Fuente: Elaboración propia en base a GINDIN, J. (2008)

A su vez, sumado al cuerpo docente, es importante mencionar el aumento de los planteles que no se encuentran directamente vinculados con la tarea de enseñanza, es decir al frente del aula. La burocracia administrativa, los especialistas pedagógicos, capacitadores y profesionales a cargo de los servicios sociales (comedores, becas, útiles, etc.), han provocado que las plantas de personal educativo de la mayor parte de los sistemas de educación de la región se encuentren entre los sectores laborales más numerosos, junto con los de salud y seguridad.

En conclusión, este despliegue cuantitativo permitió progresivamente la construcción de sindicatos que no solo tienen importantes redes de

servicios para sus afiliados sino que también son parte institucional de la vida de los sistemas educativos con importantes responsabilidades en la gestión cotidiana de los sistemas.

2.2. EL CONTEXTO POLÍTICO DEL DESARROLLO SINDICAL

La expansión masiva de los sistemas educativos se produjo en el marco de procesos sociales y políticos que impactaron decisivamente en la conformación del gremialismo docente en la región.

Hasta mediados del siglo XX, los sindicatos docentes se caracterizaron por reunir a sectores de clase media y en especial a las mujeres. Sin embargo, con la incorporación progresiva de la mujer al mercado laboral, el reclutamiento docente empezó a virar cada vez más hacia los sectores populares, modificando así la composición del colectivo docente.

Por último, la fuerte alza en las luchas sociales en toda América Latina; la revolución cubana, los conflictos armados, la sucesión de dictaduras y democracias y un marco gremial general que giraba hacia posiciones combativas, son algunos de los elementos centrales que marcaron el desarrollo del sindicalismo de fines de los 60 y los años 70.

De aquel sindicalismo más propio de los funcionarios públicos se pasó a prácticas propias del resto del mundo sindical, con la marca de haberse desarrollado en épocas en donde los movimientos sociales fueron protagonistas de numerosas luchas ya sea contra gobiernos dictatoriales o por la ampliación de derechos sociales.

2.3. EL ESTADO COMO EMPLEADOR

La relación de los docentes con sus empleadores cambia significativamente según quien sea éste, público o privado.

Todas las investigaciones sobre conflictividad docente muestran que el sector privado de la educación cuenta con menores niveles de conflictividad que el público. Este comportamiento, que pareciera ser una variable que atraviesa la región, ha llevado al estado a pensar diversas acciones de transferencia de responsabilidades a la sociedad civil como un modo de "ganar" gobernabilidad.

A modo de ejemplo, se puede mencionar el caso de Nicaragua que en el año 2002 sancionó la Ley de Participación Educativa, a través de la cual se ratificó la reforma de los 90 que establece la contratación de los maestros a las escuelas y comisiones de padres que las dirigen. Por lo tanto, frente a la debilidad política para enfrentar el bloqueo de los sindicatos docentes, el Ministerio de Educación optó por descentralizar la gestión directamente a escala de las escuelas. Este tipo de programas se repitieron en diversos países de Centroamérica como Guatemala (PRONADE), Honduras (PROHECO) y el Salvador (EDUCO).

No obstante, es importante destacar que el caso de El Salvador tiene un origen distinto. El Salvador vive por estos días una polémica ilustrativa de estas tensiones. Durante la guerra civil que ensangrentó a ese país, una parte del sistema educativo se desarrolló en zonas fuera del control estatal, estableciéndose una modalidad de autonomía, participación de los padres y contratación de maestros, cercanas al modelo de las conocidas escuelas charter. Al finalizar la guerra civil, éstas fueron integradas al sistema bajo el nombre del programa EDUCO (que hoy reúne el 38% de la matrícula) pero manteniendo su total autonomía. La discusión del Ministerio de Educación del Salvador con el gremio docente pasa hoy por incorporar a estos docentes al modelo más tradicional de estatuto que rige para el resto del sistema. Este reclamo es resistido no solo por el ministerio sino también por buena parte de las comunidades en donde funcionan las escuelas EDUCO.

La lucha de los sindicatos por resguardar la carrera docente de los intereses de los gobiernos de turno, hizo que se consolidaran estatutos que legitimaron estructuras poco flexibles para evitar cualquier estrategia educativa que se proponga un uso diferente de los recursos humanos, como puede ser el cierre de un curso en una escuela para abrirlo en otra. En tal sentido, en América Latina se planteó un modelo de estatutos laborales docentes que además de reflejar reivindicaciones históricas del magisterio, privilegiaron la seguridad laboral y el progreso permanente vinculado a la antigüedad.

Lo cierto es que el lugar que ocupa el cuerpo docente como colectivo social, y en muchas ocasiones como base electoral, provoca que la relación que mantiene el estado-empleador con el sector gremial docente se diferencie de aquellas que se pueden dar en términos de una lógica capitalista. Los estados democráticos suelen ser empleadores más débiles y

con menos herramientas que aquellos que se desarrollan en el sector privado. Las posibilidades de actuar de los estados en un conflicto, no solo están reguladas por la lógica de las relaciones laborales o los estatutos especiales sino también por las condiciones políticas en las cuales el conflicto se desarrolla.

2.4. LA NO VALORACIÓN ECONÓMICA DEL CONFLICTO

La no valorización económica del conflicto es una de las razones principales por las cuales los conflictos docentes llegan rápidamente a situaciones de paro. Para comprender la idea de “no valorización económica”, consideramos pertinente comparar algunos elementos del sector público con otros del sector privado.

En el ámbito empresarial un conflicto por los salarios o por condiciones de trabajo tiene un límite constitutivo: las posibilidades de la empresa de acceder a ese requerimiento. En otras palabras la tasa de ganancia establece los márgenes de lo posible de la disputa y la negociación salarial en una economía capitalista. Lo cierto es que la disputa puede ser más o menos dura, pero el límite tanto para el empleador como para el empleado es la posibilidad de destrucción de la empresa, perjudicando a los propietarios en sus ganancias y a los empleados en su trabajo y consecuentemente en sus salarios.

Sin embargo, en el sector público esta dinámica se constituye bajo un manto de opacidad. Los gobiernos pueden revelar sus ingresos fiscales pero se encuentran en conflicto con un actor que considera que su estabilidad y existencia no está emparentada con la suerte de su ocasional empleador. El estado no puede quebrar ni deshacerse de sus docentes.

Mientras en una empresa capitalista se puede “objetivar” la incorporación de valor que agrega el trabajo, en el mundo del estado y más precisamente en el ámbito educativo pareciera irrealizable. Por lo tanto, en la mayoría de los países de la región la referencia se basa en lo subjetivo, es decir, en lo que los actores determinan como “justo” o “decente”, convirtiéndose en algo difícil de objetivar.

En síntesis, en el ámbito privado las huelgas son una herramienta de presión ya que actúan directamente sobre las ganancias de las empresas. Pero en lo que respecta a los conflictos entre el estado y los sindicatos, este efecto

no se produce y el paro tiende rápidamente a “contaminarse” de condimentos políticos.

En tal sentido, a diferencia del sector privado, los conflictos docentes se trasladan rápidamente al campo de la opinión pública y prevalecen las reglas del conflicto político sobre las clásicas reglas del conflicto gremial.

Es importante destacar que la comparación entre el ámbito público y privado refleja la dificultad de alcanzar un acuerdo entre el Estado y los sindicatos en lo referido a la cuestión salarial. A pesar de la situación planteada, uno de los desafíos centrales entre ambos actores pareciera ser la búsqueda de ciertos criterios comunes acerca de la valorización del colectivo docente, un balance entre lo deseado y lo realizable.

2.5. LOS CAMBIOS EN LA IDENTIDAD DOCENTE

A partir de la década del 60, en numerosos países de América Latina se intensificaron dos procesos paralelos: por una parte se masificó la educación y por ende los planteles docentes y, por otra se aceleraron las tendencias a la secularización del oficio de enseñar³. En un contexto social de crecientes luchas por los salarios y mejores condiciones de trabajo, los docentes dejaron de pensarse en referencia a las profesiones liberales, como los abogados o médicos, para pasar a percibirse como trabajadores de la educación.

La profesionalización de los docentes significó la identificación de los mismos como sujetos colectivos que comparten un conjunto básico de derechos laborales, intereses y demandas con el resto de los asalariados que se expresan a través de las respectivas organizaciones sindicales.

Es que al mismo tiempo que la masificación de la educación, se produjo un cambio sustancial en el reclutamiento de los docentes. En mercados laborales donde el papel de la mujer no era relevante, desde principios de siglo la profesión docente y en especial la educación primaria estuvo fuertemente feminizada. Sin embargo, a partir de la década del 50 se aceleró la inclusión de la mujer en el resto de las profesiones ocasionando que aquellas que estaban mejor preparadas eligieran puestos laborales más interesantes en términos de ingresos. Por consiguiente las mujeres que

³ TENTI FANFANI, E. La condición docente: análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Siglo XXI Editores, Argentina 2005.

empezaron a ocupar la docencia, provenían de sectores sociales más bajos y con menos recursos culturales de base.

Estas transformaciones no solo produjeron cambios en el aula, sino que trastocaron el peso del salario en la estructura familiar; de aquella imagen del salario docente como segundo ingreso del hogar solo pareciera quedar el recuerdo. Cambios en las estructuras familiares, así como relaciones laborales más precarias, generan que para la mayoría de los docentes su salario represente el más importante, o simplemente el único, dentro de la estructura familiar. En una encuesta docente realizada por el IIPE-Unesco en Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, se observó que el 71% de los docentes señalaba su salario como un pilar fundamental en la estructura salarial de la familia⁴.

En tal sentido, estos cambios causan que gran parte de los docentes del sector público trabajen en una doble pinza social: la de la pobreza del medio donde desarrollan sus actividades y la propia pobreza. Cabe destacar que esta realidad social, pareciera presentarse dentro de un cierto contexto de pérdida de peso institucional al interior del sistema educativo.

Como se planteó anteriormente, a finales del siglo XIX y principios del XX, el peso institucional del aparato educativo tuvo una fuerte consistencia para moldear las subjetividades de los docentes. Los objetivos de la profesión, el papel social, los métodos de enseñanza fueron transmitidos institucionalmente a los docentes. El sistema educativo con sus regulaciones, controles y recursos pudo ejercer un papel decisivo en la construcción de la subjetividad de los agentes educativos; y lo hacía como parte de un programa de construcción estatal en donde esta tarea era sumamente importante.

Actualmente, la situación ha cambiado. Los sistemas educativos latinoamericanos han mostrado en los últimos años un debilitamiento de la capacidad de gobierno de los estados. Sindicatos, grupos empresarios, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, grupos académicos, han irrumpido como actores que “desafían” la capacidad de control y autonomía de los Ministerios de Educación.

⁴ Ibid.

En síntesis, en un mundo docente más heterogéneo, en sociedades también más heterogéneas, comienza a forjarse un nuevo equilibrio, en el cual la condición de profesionales y trabajadores de la educación ha ganado espacio en la conformación de la identidad docente.

2.6. LOS CAMBIOS EN LAS CORRIENTES PEDAGÓGICAS

La pérdida de la capacidad estatal para moldear la subjetividad de los docentes, no solo fue fruto del cambio en las características propias de este colectivo o de la situación social externa. Es imprescindible reconocer el impacto de tuvo la renovación de las corrientes pedagógicas en el pensamiento y accionar de los docentes.

Las nuevas visiones acerca de los procesos de enseñanza y aprendizaje que empezaron a surgir a finales de los 60 y principios de los 70, implicaron un cambio sustancial en el rol del docente, en su relación con el saber y con sus alumnos.

Lo que entró en crisis fue la idea de que igualdad de oportunidades, era la traducción de un docente explicando lo mismo a un grupo de alumnos, tal como había sido la consigna del surgimiento de la escuela pública en la Revolución Francesa. Las teorías del aprendizaje y sus traducciones en modelos pedagógicos habían instalado la idea de que los procesos de aprendizaje de los chicos no son estandarizados y homogéneos, que diferentes objetos de conocimiento tienen procesos propios de adquisición, y que era preciso trabajar sobre modelos diferenciados para abordar estas heterogeneidades.

El pasaje de las ideas enciclopedistas a ideas basadas en modelos derivados del constructivismo, la Escuela Nueva de Colombia, los modelos de educación personalizada, las investigaciones de adquisición de la lectoescritura, entre otras, parecieron modificar no solo el discurso y las prácticas en el aula, sino el modo de los docentes de pensarse a sí mismos. Estas nuevas corrientes de pensamiento pusieron en cuestión los métodos tradicionales de enseñanza e incorporaron nuevos valores a la tarea docente: el trabajo autónomo, la creatividad, la atención a la diversidad, etc.

Asimismo, el concepto de ciudadanía, que fue el pilar constitutivo del sistema educativo, fue redefinido a tono con las nuevas épocas y

entendido como un concepto que además busca crecientes espacios de participación y equidad.

En síntesis, los cambios en las corrientes pedagógicas y las consecuencias de su implementación en las aulas, lograron provocar en buena parte de los docentes un espíritu más crítico y de mayor compromiso con la realidad social. Este cambio, sumado a un nuevo modo de pensar el propio rol, son productores de una nueva matriz cultural y de identidad en los colectivos docentes, que sin duda, impactan en los modos de agruparse, y relacionarse con la autoridad.

3. PRESENTACIÓN DE LOS CASOS NACIONALES

En el siguiente apartado, se presentan una serie de casos nacionales que permiten analizar diversas modalidades de relación entre los sindicatos docentes y el estado en América Latina. La información presentada fue recogida de diversas fuentes, fundamentalmente vinculadas a conversaciones y debates con actores directos de esa relación⁵.

3.1. ARGENTINA: COOPERACIÓN Y CONFRONTACIÓN EN LA RELACIÓN ENTRE SINDICATO DOCENTE Y GESTIÓN EDUCATIVA.

El caso argentino es interesante porque pone en evidencia una disyuntiva en los acuerdos entre sindicatos y gobierno, una agenda de transformaciones posibles, y una serie de demandas sociales sobre la calidad de la educación en las escuelas públicas y los días de clase dictados.

¿Cómo son los sindicatos docentes en la Argentina?

En la Argentina, la afiliación a los sindicatos docentes es voluntaria. A diferencia de otros casos nacionales, en el argentino existen cinco sindicatos docentes con reconocimiento gremial nacional (CTERA, CEA, UDA, AMET y SADOP). Esos sindicatos poseen estructuras organizativas diferentes y algunos de ellos agrupan a sectores específicos del magisterio (AMET a los docentes de educación técnica y SADOP a docentes de educación privada). Además, algunos de estos sindicatos son agrupamientos de sindicatos provinciales (CTERA y CEA), en tanto que otros son sindicatos nacionales con filiales a nivel de las provincias.

Existe entonces una complejidad derivada de la cantidad de sindicatos, así como de los niveles en los que intervienen (nacional y provinciales). Este último punto es importante por el carácter federal del sistema educativo argentino. Desde 1992, la totalidad de las escuelas y la relación laboral de

⁵ Se utilizó, entre otros materiales, la documentación presentada por los participantes del primer seminario sobre "Sindicatos docentes en América Latina", organizado por la Fundación Konrad Adenauer y la Fundación CEPP, en diciembre de 2007 en la ciudad de Río de Janeiro. Por el otro, se consultó a funcionarios de los ministerios de educación y periodistas especializados, que participan en programas de asistencia directa o en grupos de trabajo coordinados por la Fundación CEPP.

todos los maestros depende de las provincias. Esto ha hecho que, hasta años recientes, el plano de la negociación gremial haya sido el de las provincias y no el nacional.

En los últimos años, sin embargo, algunas medidas como el establecimiento de un piso salarial nacional han revitalizado la negociación gremial nacional y conferido nuevo peso a las organizaciones gremiales reconocidas en este nivel.

De las organizaciones nacionales, CTERA es la que cuenta con un mayor número de afiliados, y probablemente con mayor presencia pública. Sin embargo, en las negociaciones paritarias nacionales intervienen todos los sindicatos con personería gremial nacional.

A su vez, en las provincias, coexisten también diversas organizaciones sindicales. CTERA cuenta con sindicatos provinciales de base en todas las provincias. En muchos casos, estos sindicatos de base son a su vez, los sindicatos mayoritarios de cada una de ellas. Sin embargo, esto no es así en todos los casos. En algunas provincias los sindicatos de base de CTERA comparten equilibradamente la representación del colectivo docente con otras agrupaciones provinciales.

Esta situación permite mostrar un panorama de gran complejidad, tanto en términos de las organizaciones y de su capacidad de movilizar organizadamente al colectivo docente, como en términos de la variedad de interlocutores con los que tienen que dialogar las gestiones educativas en los distintos niveles del estado (nación y provincias).

¿Cómo es la relación entre los sindicatos y la gestión educativa?

El análisis de las políticas educativas implementadas por el gobierno del presidente Kirchner muestra un cambio, tanto de la relación con las organizaciones sindicales, como en el modelo estructural de vinculación que presentan, respecto de etapas anteriores.

En el primero, parece presentarse una prioridad en la discusión con los sindicatos docentes, por sobre la tradicional alianza observada en la década de 1990, con los ministerios provinciales.

En el segundo sentido, parece haber una tendencia a la re-nacionalización del debate, a la ponderación del salario docente como

inversión principal y a la homogeneización de condiciones entre actores, más allá de las jurisdicciones administrativas. Las leyes sancionadas durante la última gestión educativa han repuesto un escenario nacional para la discusión salarial y política, el ministerio ha planteado su iniciativa de pisos salariales con un importante nivel de presión (fundamentalmente a las administraciones provinciales) y exposición política, entre otras acciones. Al mismo tiempo, el aumento en la inversión educativa producido por la ley de financiamiento y las decisiones administrativas del ministerio nacional, se han concentrado fundamentalmente en el gasto salarial.

Finalmente, la política salarial y el modelo de re-nacionalización del debate han tendido a reducir las diferencias salariales entre provincias; y dentro de cada una de ellas, entre los docentes con mayor y menor antigüedad. En este último caso, el aumento de los pisos como estrategia, la prioridad por los salarios más bajos en cada jurisdicción y por las provincias con salarios menores, ha resultado en un achatamiento de las escalas y de los incentivos fundamentales con los que contaba la política salarial (antigüedad en el cargo y zona desfavorable).

Los aspectos presentados, dan cuenta de un modelo estructural del sistema, que reduce diferencias y tiene como resultados la homogeneidad e igualdad, como valores centrales.

Dichos valores no son meramente aspectos de una política salarial. Sin duda, más allá de las convicciones, redundan en un fortalecimiento de la capacidad de los sindicatos de representar al colectivo, y definen una configuración del sistema educativo. Esta situación es particularmente importante para aquellos sindicatos nacionales que agrupan, a su vez, a una variedad de organizaciones sindicales provinciales (CTERA, y en menor medida CEA), ya que vuelve más homogéneo el colectivo que está siendo representado.

La pregunta que parece necesario abordar es en qué medida, ese modelo de sistema es el que se requiere para alcanzar los objetivos de mejoramiento de la calidad y la equidad. Observando el escenario regional, parecen observarse reformas que no se dirigen en el mismo sentido, y que plantean financiamientos diferenciales, incentivos salariales, mayor autonomía de las escuelas y las jurisdicciones, aumento en la participación de la sociedad civil, entre otras.

Por otra parte, estas reformas que es posible observar en la región, han requerido de acuerdos o decisiones adoptadas desde el orden nacional, lo que abonaría la necesidad de mantener una interlocución en ese nivel.

Ideas sobre escenarios futuros

Lo interesante del caso argentino, es que la lógica del acuerdo político con las organizaciones sindicales, que parece tener consecuencias sobre el modelo de organización sistémica, no se ha limitado a la cuestión salarial. El acuerdo con los sindicatos implica una mayor homogeneización del sistema, en tanto que quedan fuera de la discusión otras políticas que podrían implicar una diferenciación y autorregulación de los actores del sistema educativo (políticas de incentivo, sistemas basados en la demanda, etc.)

Estas tensiones estarán presentes en las negociaciones futuras: son una parte constitutiva de los próximos escenarios. A su vez, distintos fenómenos que se están dando en la base del sistema educativo indican que subyacen otros riesgos a estas estrategias. La demanda social por lograr mayor cantidad de días de clase efectivos parece minar la legitimidad de las demandas de los sindicatos docentes. Asimismo, se está observando una fuerte migración de los alumnos del subsistema público al privado, donde obtienen mayores garantías sobre la continuidad del ciclo lectivo.

En los últimos días se ha abierto en la Argentina una mesa de negociación paritaria docente de nivel nacional. El tema de negociación que mayor repercusión pública ha alcanzado ha sido el nivel de incremento al piso salarial, y el modo en que este nuevo piso será reconocido a nivel de las provincias (como un incremento del salario básico o como una asignación adicional que no repercute sobre el escalafón). En ese marco, la negociación parece haber adoptado la forma clásica de confrontación salarial en la que ambas partes hacen públicos distintos niveles de incremento esperados o propuestos, y buscan llegar a un acuerdo en algún nivel compartido (el acuerdo, que debe ser refrendado por las bases gremiales, se ubica en un incremento del 24%). La contraparte al incremento salarial es el cumplimiento de 180 días de clase en el año. Esta forma de la confrontación ha atravesado a todos los actores que participan de la negociación, más allá del grado de cercanía que los sindicatos docentes habían manifestado a la gestión educativa nacional.

Además, es esperable que, en caso de que entren en agenda algunos temas sensibles al sindicato, se generen otras tensiones con el gremio y al interior del mismo. Hasta ahora, la relación entre el gobierno y el sindicato se ha visto casi sin cuestionamientos por el hecho de que el sindicato no ha debido ceder en demandas fundamentales o posiciones estratégicas, pero esto no está asegurado como una matriz de relación hacia el futuro. Entonces, es importante preguntar, ¿qué aprendizajes se derivan para los actores de las instancias de cooperación desarrolladas hasta el momento?

3.2. BOLIVIA: SINDICATOS DIVIDIDOS Y ALTA CONFLICTIVIDAD

El caso de Bolivia es interesante porque permite observar el caso de sindicatos docentes divididos (urbanos y rurales), con una persistente estrategia de confrontación con el Estado, y con una agenda político-ideológica que se superpone con sus intereses como organización sindical. La defensa de un régimen laboral histórico parece funcionar como un obstáculo para el diálogo, pero también para el logro de reivindicaciones salariales.

¿Cómo son los sindicatos docentes en Bolivia?

Aunque las primeras iniciativas de organización de maestros comenzaron unos años después de la creación de las escuelas normales en 1909, la estructura de sindicatos docentes surge recién en los años 30 y 40, inicialmente en las ciudades capitales y posteriormente en áreas rurales.

Excepto en los primeros años de la década del 50 en la cual el gremio actuó de modo unificado, la trayectoria de los sindicatos en Bolivia se caracteriza por su división urbano-rural. Aunque esto no ha impedido la realización de presión conjunta, las negociaciones y movilizaciones suelen

seguir caminos diferenciados. La Confederación de Maestros Rurales de Bolivia (CONMERB) y la Confederación de Trabajadores de la Educación Urbana (CTEUB) conforman el gremio más numeroso del sector público. Ambas confederaciones están afiliadas a la Central Obrera Boliviana (COB) y a la Federación Internacional de la Enseñanza.

Además, en la actividad sindical Bolivia se observan dos ideologías claramente diferenciadas. Los dirigentes trotskistas son los más combativos y radicales del magisterio, y pretenden crear las condiciones para desencadenar el proceso revolucionario; dominan algunas federaciones como la de maestros urbanos de La Paz. Los dirigentes nacionales estuvieron desde su origen vinculados al Partido Comunista y son quienes sostienen posiciones más concertadoras.

Un rasgo particular de Bolivia es la obligatoriedad de los maestros a sindicalizarse debido a un acuerdo en 1963 entre los dirigentes del magisterio y los dirigentes del gobierno nacionalista, descontando un porcentaje del salario básico de los docentes y no docentes para la estructura sindical. La participación de maestros en marchas y el acatamiento a la huelga son supervisados por los dirigentes sindicales, multando y excluyendo a los docentes de beneficios e inclusive agrediéndolos físicamente cuando no se suman a las decisiones sindicales.

La causa principal de conflicto en la relación entre el magisterio y el Estado boliviano es la insatisfacción laboral asociada al bajo salario. La dificultad en el aumento de salarios se debe a la existencia del escalafón que establece el incremento por antigüedad en un rango de 30% a 100% sobre el haber básico. Durante el período de reforma educativa el escalafón se ha convertido en una bandera defendida con ímpetu por los dirigentes sindicales; actualmente la cuestión salarial continua siendo un tema conflictivo que se hace presente al inicio cada año escolar.

La relación de los sindicatos con el Estado

Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, en la década de 1990 se inició un proceso de reforma del sistema educativo boliviano que tuvo por objetivo la universalización y mejora de la calidad de la educación.

La percepción era que el sistema educativo poseía ciertas fallas de distinto orden, tanto pedagógico como financiero principalmente originadas en el Código de la Educación de 1955 que regía hasta el momento.

La iniciativa de la reforma surgió desde el Ministerio de Planeamiento y Coordinación quien creó el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma (ETAR), que inició una investigación y evaluación del sistema actual, con la participación de docentes pero no de los dirigentes sindicales. Estos se oponían a la “Ley maldita”, como la llamaban, considerando que la reforma llevaría a la descentralización del sistema, a la modificación del escalafón docente que ellos defendían y a la participación social con el fin de privatizar educación fiscal y así reducir el gasto público, dejando a miles de maestros desempleados.

En el proceso de reforma basado en la promulgación de la Ley, la relación con los sindicatos fue variando. El conflicto crítico no fue permanente y en ciertos momentos fue posible llegar a negociaciones y acuerdos; pero es esencial destacar que la actitud de las direcciones sindicales del magisterio estuvo condicionada por las diferencias entre dirigentes urbanos y rurales, y entre dirigentes trotskistas y el resto.

A inicios de 1995, los dirigentes del magisterio declararon huelga general exigiendo la reposición del Código de 1955. Después de varios meses de conflicto que dejó a los niños sin clases, el gobierno firmó un acuerdo con los sindicatos dejando en suspenso 10 artículos de la reforma.

La modalidad de sus reclamos siempre se basó y continúa siéndolo al día de hoy, en reiteradas huelgas, marchas y bloqueos de calles que en algunos casos llegan a episodios de violencia. A su vez, como se ha mencionado anteriormente, se ha llegado a agredir físicamente a docentes que no acataron las medidas sindicales.

Las continuas interrupciones de las clases escolares parecen haber generado un repudio por parte de los padres de los niños en edad escolar y por la población que se ve sorprendida por reclamos y cortes de calles.

Escenarios futuros

En el año 2006, el “Proyecto de ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez” fue aprobado en el II Congreso Nacional de Educación contando con la participación de 650 delegados de una treintena organizaciones.

Sin embargo, como muestra de su oposición, la CTEUB abandonó el Congreso basándose en los mismos argumentos que opusieron a la reforma de 1990, y presentó al Poder Legislativo sus propuestas de manera paralela al proyecto de Ley.

En tal sentido, el escenario futuro no parece ser demasiado alentador en lo que refiere a la relación entre los sindicatos y el Estado boliviano. La dificultad central es que mientras ninguna reforma ha logrado resolver el problema salarial, paradójicamente la solución se ve obstaculizada por el escalafón docente que el Estado entiende como erróneo y que los dirigentes del magisterio defienden como su máxima conquista histórica. Finalmente, otra dificultad para mejorar la relación entre estos actores parece ser que los dirigentes sindicales no siempre representan y expresan las demandas de los docentes, sino que responden a agendas político-partidarias.

3.3. CHILE: UN MODELO DE DIÁLOGO INSTITUCIONALIZADO.

El caso de los sindicatos docentes en Chile es interesante, porque es de los pocos países en América Latina donde el Estado y el sindicato mantienen una relación de cooperación y creciente institucionalización, en la cual ambos actores han asumido que obtienen resultados superiores en

contextos de cooperación, a los que obtendrían en contextos de enfrentamiento.

¿Cómo ha sido la relación de los sindicatos con la gestión educativa?

El Colegio de Profesores de Chile fue creado en el año 1974 y funciona de modo centralizado, lo cual facilita al gobierno el hecho de tener que acordar con una sola organización gremial. Durante la dictadura, el sindicato se convirtió en un actor político de oposición al régimen por lo que resultó ser un aliado de la Concertación en el proceso de democratización.

Aunque en la relación entre el Estado y el Colegio de Profesores predominaron los momentos de diálogo y cooperación, desde la década de 1990 Chile atravesó distintas etapas en las cuales las estrategias adoptadas por los actores fueron variando.

La primera etapa se inició con el retorno de la democracia. Entre los años 1990 y 1993 el objetivo primordial del gobierno consistió en mantener la paz social. En esta línea, la Concertación optó por mantener la administración descentralizada de las escuelas y el financiamiento por demanda heredado del régimen militar, pero a su vez sancionó el Estatuto Docente mejorando las condiciones salariales y laborales de los docentes que habían sufrido un fuerte deterioro en el gobierno de facto. En tal sentido, se puede decir que la primera etapa de la democratización resultó ser claramente beneficiosa para el Colegio de Profesores pero así también para el Estado, que producto de estas acciones logró mantener la paz social.

En una segunda etapa, entre los años 1994 y 1999, se puso en marcha una política de modernización del sistema educativo dejando entrever algunos desencuentros y conflictos entre Estado y sindicato. En 1994 la concertación convocó a un Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación, ampliando la discusión de política educativa, incorporando a nuevos actores y equilibrando así, el peso de actores tradicionales como el sindicato. Producto del diálogo se publicó un informe con las prioridades generales de política entre las cuales se propusieron iniciativas de mejoramiento profesional de los docentes.

En consecuencia, además de los tradicionales temas de conflicto tales como el régimen salarial y laboral, se sumó la tensión por la aparición del

Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) que fue interpretado por el sindicato como una expresión de desconfianza respecto del compromiso profesional de los docentes. En tal sentido, el período 1994-1999 se caracterizó por el aumento de la conflictividad que se plasmó en crecientes huelgas; mientras que en 1994 hubo cuatro días de huelga, en 1996 se observaron 14 y ya en 1998 el número aumentó a 28.

Finalmente la tercera etapa se inicia en el año 2000 en el marco de la elección presidencial. El candidato de la concertación, Ricardo Lagos, suscribió un compromiso de diálogo a largo plazo con el sindicato, lo que significó claramente el apoyo del mismo al candidato de la Concertación. En el marco de dicho compromiso, se llevaron a cabo reuniones, que permitieron construir un vínculo entre los representantes del Colegio de Profesores y el gobierno, considerando los intereses de las partes y proponiendo mayores márgenes de flexibilidad en el vínculo. El objetivo de la Concertación era evitar las movilizaciones que se habían sucedido en el período anterior y garantizar la puesta en marcha y buen funcionamiento del sistema de evaluación docente, como apuesta a la mejora de la calidad educativa. Por el otro lado, el Colegio de Profesores pretendía obtener un incremento salarial, mejorar sus condiciones laborales y se mostraba dispuesto a aceptar el sistema de evaluación si se aseguraba una la estabilidad de los empleos docentes. Producto de las negociaciones de las partes, en noviembre de 2000 se firmó el Protocolo de Acuerdo entre el presidente Lagos y el representante del Colegio de Profesores, Jorge Pavez, que mostró el alcance de resultados superiores a los que se habrían alcanzado en un contexto no cooperativo, como ya había sucedido en el período anterior.

Actualmente, el diálogo y la cooperación continúan siendo moneda corriente entre el gobierno de la Concertación y el Colegio de Profesores. Cabe destacar que en parte, esta situación se ha dado porque, pese al cambio presidencial, ambas partes han decidido mantener los equipos negociadores.

Escenarios futuros

La relación entre los gobiernos de la Concertación y el Colegio de Profesores ha sido predominantemente cooperativa. El diálogo y la acción concertada han primado sobre la acción inconsulta y la imposición recíproca de costos a través de la confrontación. Esta solidaridad está fundada en una memoria de movilización anti-dictatorial y un común

interés de evitar el progreso político de la oposición de derecha y centro-derecha. El predominio de la cooperación y la paulatina institucionalización de las relaciones, se apoyan en una solidaridad política fundamental entre los gobiernos concertacionistas y los dirigentes del Colegio.

Sin embargo, la última renovación de autoridades del Colegio de Profesores permite abrir un interrogante acerca de los costos que tiene para la dirigencia de la organización sindical estas prácticas de cooperación. El acuerdo político macro, el posicionamiento del sindicato en el arco de posiciones de las distintas fuerzas políticas del país, es uno de los fundamentos más importantes para el desarrollo de estrategias de diálogo y acuerdo, sin embargo, éstas no siempre son la mejor opción para la organización en términos de la representación de los intereses de sus afiliados. Esto último queda reflejado en el revés electoral que ha sufrido la conducción del sindicato en la última renovación de autoridades.

Teniendo en cuenta este panorama, convendría mantener abierto un interrogante acerca de cómo afectan estas relaciones a la gobernabilidad interna de las organizaciones sindicales y de las gestiones educativas.

3.4. COLOMBIA: LA CONFRONTACIÓN CON EL SINDICATO COMO ESTRATEGIA DE POLÍTICA EDUCATIVA

El caso de Colombia es interesante ya que durante casi cincuenta años el Estado ha logrado avanzar en reformas del sistema educativo sin negociar con los sindicatos, consolidándose una relación poco fluida entre ambos. En tal sentido, mientras que la postura del sindicato frente a las acciones del Estado ha sido básicamente de oposición, la consulta y la negociación no es una situación frecuente por parte del Estado.

¿Qué es la FECODE?

A pesar que el movimiento sindical inició en Colombia en los años '30, en la década de 1960 se ubica formalmente el comienzo de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), una organización sindical de segundo grado formada por organizaciones sindicales de educadores. La FECODE pretende mostrarse como una diversidad de sindicatos asociados bajo una autoridad central con el fin de contar con mayor poder como actor político; y hoy en día cuenta con 34 sindicatos filiales que corresponden a la representación de los maestros del sector público a nivel de los 32 departamentos, del distrito de Bogotá y de un sindicato de supervisores.

La FECODE cuenta con un nivel de adhesión muy alto, a tal punto que aun cuando no es obligatoria, prácticamente la totalidad de los docentes del sector oficial están afiliados al sindicato. En sus orígenes, la promoción de los espacios de actividad sindical fue promovida por el gobierno para delimitar el conflicto dentro del marco de la "legalidad", otorgando mayor espacio a los sindicatos más conservadores.

Históricamente las reivindicaciones del sindicato se dividieron en dos conjuntos: por un lado, las referidas a las exigencias de tipo laboral entre las cuales se encuentran los salarios, las prestaciones, la profesionalización de los docentes, entre otras; y por el otro lado están las exigencias referidas a la discusión más amplia de política educativa, tanto en cuestiones pedagógicas, como organizacionales y financieras.

La modalidad de reivindicación sindical varía desde la participación en diálogos, denuncias y foros, hasta acciones más radicales como huelgas y

paros masivos. Asimismo, otra medida para llevar a cabo sus reivindicaciones es la entrada de integrantes del sindicato a espacios gubernamentales con el fin de accionar desde el interior de la política educativa. Finalmente, hoy en día FECODE inició una campaña de recolección de firmas para promover un referendo legislativo que revierta la reforma constitucional aprobada en mayo de 2007, la cual recorta el nivel de las transferencias para la educación del nivel central a las entidades territoriales.

¿Cuáles han sido las estrategias de la FECODE y de la gestión educativa en esta relación?

Pese a que existieron y aun existen momentos puntuales de diálogo, la relación del sindicato con el Estado ha sido básicamente de oposición. La consulta y la colaboración no son situaciones frecuentes en esta interacción.

A partir de 1980, y como producto de la expansión del sistema educativo colombiano, se inició un proceso de descentralización variando la modalidad en que el sistema se administraba y se financiaba. En respuesta a la reforma, la FECODE fue tomando distintas posturas según las etapas que se iban sucediendo.

En una primera etapa, con la Constitución Política de 1991 y Ley 60 de 1993, el Estado definió que los departamentos y distritos se hicieran responsables de la administración total de la educación en su territorio junto con las transferencias constitucionales para esto. Sin embargo, tanto la oposición partidaria como el sindicato acusaron a la reforma de no contar con un sistema de rendición de cuentas que permitiera evitar el gasto desmedido de los departamentos.

En el año 2001 se realizó una nueva reforma que pretendía modificar las falencias de la reforma de 1993 y profundizar la descentralización plasmándola en un cambio constitucional. El gobierno no dialogó ni negoció con los sindicatos de modo directo, concentrando la discusión en el Parlamento. En algunos casos los propios dirigentes sindicales se relacionaron con los funcionarios para así participar de las decisiones sobre el futuro del sistema educativo.

Finalmente, en el 2007 el gobierno llevó a cabo una reforma modificando nuevamente el monto de las transferencias territoriales para la educación

y siendo fiel a su línea de conducta, no aceptó negociar con la FECODE tomando la misma postura que en la reforma anterior.

En un marco de debilidad institucional basada en su falta de participación, en los últimos años FECODE ha buscado nuevos medios para incidir en las decisiones político-educativas concentrando sus iniciativas en el ámbito legislativo, ya que la percepción es que gran parte de la política se está formalizando a través de leyes. Esta nueva realidad del sindicato colombiano, estaría en la base de un debilitamiento que le ha llevado a las pérdidas más recientes.

Acompañando este proceso de reforma, el poder ejecutivo sancionó un nuevo estatuto docente en 2002, que coexiste con el estatuto de profesionalización docente que estaba vigente desde 1979 pero que solo se aplica a los docentes que ingresaron a la actividad antes del nuevo estatuto. El estatuto de 2002 establece que ya no basta con acreditar una formación pedagógica sino que se introduce la evaluación como criterio para el ingreso y promoción en la carrera docente, así como para las escalas salariales para todos aquellos maestros que ingresen al servicio a partir de puesta en vigencia del nuevo estatuto.

La aparición del nuevo estatuto resultó ser un punto crítico en la relación entre la gestión educativa y el sindicato, ya que si durante la década pasada éste logró que las reformas no incluyeran la evaluación de los docentes acusando que las mismas tendrían un carácter sancionatorio, la FECODE no tuvo ninguna posibilidad de negociación ni de réplica al quedar la evaluación legitimada en el nuevo estatuto de profesionalización docente.

Escenarios futuros

Como se mencionó anteriormente, Colombia es un caso particular porque el Estado ha logrado avanzar con las reformas orientadas a la descentralización del sistema educativo sin negociar con los sindicatos. El nudo actual parece estar en los dos estatutos docentes ya que el nuevo debilita al FECODE. La pregunta central es en qué medida puede sostenerse en el largo plazo este debilitamiento del sindicato y una estrategia de confrontación desde la gestión educativa, y al mismo tiempo disponer de condiciones de gobernabilidad del sistema educativo contando con el apoyo del magisterio.

En la coyuntura reciente, el éxito en la implementación de la política educativa estuvo fuertemente sostenido por el impulso y el apoyo político que posee la actual administración. La estrategia de confrontación se ha basado en la gran legitimidad concentrada en el poder ejecutivo nacional, pero se ha mantenido en una relación bilateral, es decir, sin contar con el compromiso explícito de otros actores de la política educativa. En ese sentido, es posible indicar una situación riesgosa en el futuro si el modo de decidir e implementar la política educativa está permanentemente vinculado al grado de legitimidad y consenso de la figura presidencial. En ese marco, puede resultar importante avanzar en puntos de acuerdo y mecanismos institucionalizados de decisión que comprometan a distintos actores políticos clave (sindicatos, pero también parlamento, estado subnacionales, medios de comunicación, etc.)

3.5. MÉXICO: EL DESAFÍO DE SUPERAR LAS RELACIONES CORPORATIVAS

El caso de México es interesante porque permite analizar las relaciones entre la gestión educativa y una poderosa organización sindical en medio de un cambio en la organización política del país. México transita desde un modelo en el que Partido, gobierno y sindicato, funcionaban en un esquema articulado, a uno en el que empiezan a crecer los formatos republicanos. En este tránsito, emergen dificultades y restricciones que se derivan de la fuerza adquirida a través de las décadas por actores tradicionales, así como de las capacidades y herramientas construidas por estos actores para intervenir en la política educativa.

Esto, que ha sido común a varios países de la región en las últimas décadas, se ha visto particularmente exacerbado en el caso de México por la profundidad que han adquirido las relaciones corporativas entre el Estado y el sindicato docente.

¿Cómo es el sindicalismo docente en México?

México se caracteriza por contar con un sindicato docente único a escala nacional. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) es una de las organizaciones sindicales más poderosas de la región.

El SNTE nace en la década de 1940, como resultado de una política de unidad sindical del magisterio, conducida exitosamente desde el poder

político. En la misma época, el PRI promueve la creación de sindicatos únicos en las distintas ramas del Estado.

En menos de una década, el SNTE pasó de ser un frente de posiciones combativas, a constituirse en una organización monopólica de la representación docente, con fuertes relaciones con el Estado. Desde la década de 1940, la legislación que regula la relación laboral de los trabajadores estatales nacionales reconoce un único sindicato por área, con afiliación automática, y con imposibilidad de desafiliación. El SNTE reúne a los maestros y profesores, dependientes de la SEP y de los estados, los municipios y el sector privado, así como a los jubilados y pensionados del sector.

El gremio magisterial es uno de los más numerosos y disciplinados de México, lo que lo constituye, no solo en un actor importante de la política educativa, sino de la política en general. En ocasiones, su posición ha sido clave para definir una elección, lo que ha consolidado su poder político.

Una de las características organizacionales del SNTE es la concertación de poder en la conducción nacional (que se ha mantenido desde la década de 1970 en manos de la misma facción, Vanguardia Revolucionaria). Las disidencias sindicales (particularmente la CNTE) tienen una presencia acotada a algunos estados (Oaxaca, Chiapas y una sección del DF).

A su vez, la conducción nacional ha tenido históricamente una fuerte relación con la presidencia de la nación y con el PRI (partido de gobierno durante más de 70 años, hasta el año 2000). El último recambio en la conducción sindical se debió a un enfrentamiento entre el líder del SNTE (Carlos Jonjitud) y la presidencia de la nación, lo que marca la fuerte incidencia que el poder político tuvo en la organización sindical.

¿Cómo es la relación entre el sindicato y la gestión educativa?

La ampliación de la educación pública a lo largo del siglo XX ha supuesto la expansión de las plazas para maestros, y de ese modo ha fortalecido la base gremial del sindicato.

La conducción sindical y la base magisterial se desarrollaron en una relación de mutuo beneficio: la expansión del magisterio y su mejoramiento salarial, a su vez, incrementaba el poder de la dirigencia sindical. El mismo tipo de beneficio expansivo se produjo entre el SNTE, la

SEP y el PRI. En la medida en que se expandía la SEP, el SNTE adquiriría más poder, y esto beneficiaba al PRI, ampliando su base electoral disciplinada.

El acuerdo corporativo no implicaba ausencia de conflicto, sino que los enfrentamientos fueran encarados como “dentro” de una misma fuerza política y con escasa transparencia.

Otros factores se asociaron a esta matriz corporativa de pura expansión cuantitativa: los egresados de las escuelas normales tenían asegurado el acceso a las plazas, y su trabajo contaba con estabilidad garantizada, salvo situaciones sumamente excepcionales. Este mecanismo, sin embargo, está llegando a su límite. En la actualidad, las proyecciones demográficas decrecientes imponen una restricción estructural a estas políticas puramente expansivas.

El sindicato tiene, además, gran penetración en todos los órdenes del sistema educativo: nombramiento y remoción de funcionarios, de directores de escuela, de supervisores, etc.

Además, desde inicios de la década de 1990, el SNTE ha construido otros interesantes recursos organizacionales (particularmente, la “Fundación para la Cultura del Maestro”) que le ha permitido, al menos durante una primera etapa, ganar presencia en ámbitos como el académico y construir un discurso sobre la política educativa.

Desde finales de la década de 1970 se inicia en México un movimiento de descentralización que es reiteradamente bloqueado por el sindicato. Tras el reemplazo de Jonjitud por Elba Esther Gordillo, el proceso de descentralización se destraba, y en 1992 se firma el ANMEB (Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, rubricado por la SEP, el SNTE y los estados), que establece, entre otras cosas, el traspaso de las escuelas y los maestros de la dependencia nacional a los estados (este proceso se ha denominado “federalización”). Sin embargo, el SNTE logra mantener la titularidad nacional de la relación laboral.

En el marco del ANMEB se puso en marcha también el Programa de Carrera Magisterial. Carrera Magisterial se planteó formalmente como un sistema de incentivos, pero el SNTE logró un importante control de los mecanismos de evaluación y asignación de los incrementos salariales.

Además, a partir del ANMEB se formaliza una doble negociación salarial: (1) negociación nacional del salario: con un anuncio anual de incrementos salariales (cada 15 de mayo, día del maestro), (2) y una negociación en los estados (prestaciones especiales, días adicionales, etc.)

A partir de la alternancia política de 2000, el SNTE gana autonomía y potencia su lógica de reivindicaciones gremiales. Durante la gestión de Fox, el SNTE asumió una posición de apoyo negociado de distintas políticas educativas llevadas a cabo por el PAN, tras instancias iniciales de bloqueo (un caso paradigmático de este tipo de relación es la Reforma de la Educación Secundaria). El SNTE buscó garantizar su presencia en todos los ámbitos de decisión clave en los que se ponían en juego recursos.

En la actual gestión, el SNTE parece haber logrado una mayor presencia directa en la gestión educativa, particularmente en la Subsecretaría de Educación Básica. Esto ha generado costos ante la opinión pública para la Secretaría.

Perspectivas futuras

México está experimentando una creciente presión social por el mejoramiento de la calidad educativa. Esta presión recae en la SEP, entre los distintos funcionarios, y en última instancia, en la presidencia de la República. Una situación de este tipo indica que la clásica situación de co-gobierno educativo parece cada vez menos viable, al menos en los términos en los que estuvo planteada en el pasado.

En caso de encararse una nueva agenda de políticas educativas, el SNTE podría operar previsiblemente como en el caso del ANMEB, negociando concesiones a cambio de no perder control de recursos estratégicos, con el riesgo de que las políticas pierdan su sentido central. La característica de un sindicato más asociado a sus posiciones pragmáticas y de defensa corporativa, que de alta ideologización, facilita un modelo de ese tipo.

Frente a esta perspectiva, parece importante tener en cuenta algunas lecciones de los últimos años. En particular, la experiencia de creación de un Instituto de Evaluación Educativa, con la participación de distintos actores pareció generar un interesante contrapeso al poder de veto del sindicato. Asimismo, distintas experiencias de transparencia han permitido también limitar la fuerte presencia del sindicato en las decisiones.

Sin embargo, tras el debilitamiento de la matriz corporativa del Estado mexicano, el sindicato se ha convertido en un actor político muy poderoso y adicionalmente, con una autonomía de la que no disponía en etapas anteriores. Esto le ha permitido constituirse en un actor con capacidad de decidir en una contienda electoral en la que las fuerzas políticas se encuentran muy equilibradas. En ese marco, parece decisivo ensayar distintas alternativas que permitan contrapesar su capacidad de condicionar las políticas educativas.

3.6. PARAGUAY: DE LA COOPTACIÓN A LA AUTONOMÍA.

El caso de Paraguay resulta interesante ya que, luego de años de ausencia en la vida sindical a causa del régimen dictatorial (1954-1989), los gremios han logrado constituirse como actores resonantes en la política educativa.

¿Cómo son los sindicatos en Paraguay?

El periodo dictatorial (1954-1989) ha marcado el desarrollo de la sociedad paraguaya en toda su segunda mitad del siglo pasado, constituyendo un factor de relevancia para comprender las características de los sindicatos docentes.

Los gremios principales son: *Federación de Educadores del Paraguay (FEP)*, la *Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay-Sindicato Nacional (OTEP-SN)* y la *Unión Nacional de Educadores (UNE.)*

La FEP nace en 1962, en el contexto de la consolidación del régimen dictatorial, con el apoyo de algunas asociaciones locales de educadores, docentes del sector público y un estrecho vínculo con el ministerio de educación. El vínculo con el ministerio, y a través del mismo con las autoridades del gobierno, hizo que la FEP fuera percibida como una fuerza de apoyo a la dictadura. Asimismo, la prohibición de la sindicalización en el sector estatal y la dificultad de obtener un empleo público si no se pertenecía al partido de gobierno, produjo que la FEP redujera la actividad gremial al mínimo y se dedicara al otorgamiento de préstamos a sus asociados, entre otras cuestiones.

Con la caída de la dictadura en 1989, la FEP inició un proceso de redefinición de prioridades; en tal sentido a partir de 2000 organiza movilizaciones, pares y marchas callejeras, aunque aun enfrenta grandes desafíos para superar su legado histórico político y corporativista.

La OTEP-SN surge en 1986, en la etapa final de la dictadura, constituyendo uno de sus pilares el discurso político antidictatorial. En esta línea, a través de denuncias y reclamos, intentaban desmitificar la figura del docente como "apóstol", la cual había sido establecida por el régimen, y no hacía más que legitimar el deterioro de los salarios docentes. Entre sus acciones, se recuerda la Campaña de Firmas a favor de un mejor salario, la cual lo

consolidó en su conexión con la sociedad civil durante la dictadura y a posteriori en la consolidación de la OTEP-SN como gremio docente reconocido.

La UNE se constituyó en el año 1992, en un contexto político democrático y con vistas al futuro proyecto de la Reforma Educativa. Integra a los trabajadores de la educación y la cultura de los niveles inicial, básica, media y superior; y participó de movilizaciones centrales como el paro por la conquista del Estatuto Docente (2001) y las realizadas por el mantenimiento de los años de servicio en el Régimen de Jubilación (2004).

Históricamente las reivindicaciones de estas tres organizaciones se dividieron en el tema salarial, incluyendo las condiciones laborales en general, y la defensa de la educación pública paraguaya.

Finalmente es importante señalar la dispersión del gremio docente en Paraguay, lo que la mayoría de las veces resta cohesión y poder de negociación con el Estado. Esto se debe no solo a la fragmentación en las tres organizaciones nacionales mencionadas, sino en otras de alcance regional y asociaciones locales.

La relación de los sindicatos con el Estado

Desde el inicio de la transición democrática, y con la promulgación de la Constitución de 1992, se garantizó la libertad sindical y el derecho de huelga, determinando un nuevo marco de actuación gremial. En tal sentido, luego de años de ausencia en la vida sindical, el proceso de reforma educativa iniciado en 1994, situó al gremio en un actor con una postura fuertemente reivindicativa.

Las sucesivas huelgas fundamentadas bajo reclamos de incrementos salariales, como la resistencia en aceptar la puesta en vigencia de los 200 días mínimos de clase según fue establecido por la Ley General de Educación, la aprobación de la Ley del Estatuto del Educador, etc.; generaron una gran expectativa en los sectores gremiales. Sin embargo, los aspectos relacionados con la Formación y la Capacitación docente no hicieron más que generar una fuerte frustración.

La OTEP-SN desde sus inicios cuestionó la reforma educativa, intentando boicotearla en el año 2003. Aunque no tuvo la fuerza necesaria para hacerlo, planteaba que los organismos internacionales, comprometidos a

otorgar créditos para concretar la política de reforma, guiarían sus acciones de acuerdo a sus intereses, sin desterrar los elementos autoritarios y elitistas preexistentes, como el sistema de Supervisión, columna vertebral del modelo educativo autoritario heredado de la dictadura.

Durante el período de reforma, y hasta el día de hoy, la percepción de los gremios es su escasa participación en lo que respecta a las necesidades económicas, financieras y administrativas de los docentes. El reclamo es que el Estado solo interpela al sindicato como un modo de validar las decisiones previamente tomadas; por lo que el único modo de ser escuchados es a través de movilizaciones, huelgas, etc.

En síntesis, los sindicatos docentes irrumpieron en el ámbito educativo junto a la reforma educativa. Saliendo de un contexto histórico dictatorial, y con una normativa que les negaba la libre asociación y huelga, los gremios iniciaron un camino de luchas y reivindicaciones que lo situaron en un lugar de reclamo y enfrentamiento con el Estado. No obstante, es importante mencionar que aun alrededor de una 50% del total de docentes no está asociado a algún gremio.

Escenarios Futuros

Es indudable que el sindicato docente en Paraguay ha realizado un aprendizaje político para el logro de sus intereses. Sin embargo, como se indicó anteriormente, la mayor parte de las demandas y logros gremiales se han obtenido a través de la mano de huelgas, movilizaciones y protestas, de acciones de hecho, antes de iniciar el proceso de negociación.

Esta modalidad de negociación entre gremialistas docentes y los grupos políticos en el Poder Legislativo ha llevado a acuerdos que, en varios casos, han llegado a poner en jaque inclusive las políticas de Estado en el ámbito de la educación.

En tal sentido, el desafío actual pareciera ser encontrar los mecanismos y condiciones para posibilitar líneas concretas de concertación entre el gremialismo docente y el Estado.

3.7. URUGUAY: EL DILEMA ADHESIÓN – CONFRONTACIÓN EN LA RELACIÓN ENTRE SINDICATOS Y GESTIÓN EDUCATIVA.

El caso de los sindicatos docentes en Uruguay es particularmente interesante porque presenta la relación compleja entre un conjunto de sindicatos con alto grado de afiliación y unidad, y con una posición político - ideológica afín al oficialismo, pero que debe representar a sus afiliados a través de demandas y confrontaciones.

¿Cómo son los sindicatos docentes en Uruguay?

En Uruguay los sindicatos educativos tienen una larga trayectoria y reconocimiento tanto por parte del gobierno como de la sociedad civil. Históricamente, su relación con el Estado se caracterizó por contar con espacios de concertación, negociación y diálogo.

Una característica de los sindicatos docentes en Uruguay es su división por niveles de enseñanza, es decir que hay tres sindicatos medulares que reúnen a los docentes de enseñanza primaria (inicial y básica), enseñanza secundaria (ciclo básico y superior) y enseñanza técnica y profesional; La Federación Uruguaya del Magisterio (FUM) es el sindicato con mayor tradición (1945), y con mayor número de afiliados; de un total de 16.000 maestros que se desempeñan en el sector público 13.700 están afiliados a la FUM, y junto a los funcionarios no docentes de Enseñanza Primaria pública estatal constituyeron la FUM - TEP (Federación Uruguaya del Magisterio y Trabajadores de Enseñanza Primaria) abarcando un total de 20.000 trabajadores.

La Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) (1963) reúne a los docentes de enseñanza secundaria. De un total de 16.000 profesores de educación secundaria alrededor de 5.000 están afiliados. A su vez, los funcionarios no docentes de la educación secundaria conformaron una Asociación de Trabajadores de Enseñanza Secundaria (ATES).

En el nivel terciario está la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU surgida en 1983), agrupa a los profesores y funcionarios de la Enseñanza Técnica y Profesional.

Por último, los docentes de la Universidad de la República están representados en ADUR, Asociación de Docentes de la Universidad de la República y en la enseñanza privada el SINTEP (Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza Privada) agrupa a los trabajadores de los colegios privados sin distinción del nivel educativo.

Los diversos sindicatos se agrupan en un nivel de coordinación superior, la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU) y a su vez están afiliados al PIT – CNT, la central única de trabajadores permanente de la central sindical. En todos los niveles, aunque con diferencias ideológicas, las reivindicaciones responden a las mejora de las condiciones de trabajo y salariales, reclamos profesionales vinculados al Estatuto Docente, entre otros.

Otra característica de los sindicatos docentes es su tradición combativa en oposición a la dictadura, desarrollando junto a otros sindicatos acciones en defensa de los derechos humanos, entre otras acciones.

Las modalidades de confrontación los sindicatos suelen basarse en paros parciales y por tiempo determinado que afectan la jornada escolar; conferencias de prensa, propaganda y volantes como medios para incidir en el debate político, y finalmente solo en el período más convulsionado de la reforma educativa (1995 – 1999) se han llegado a realizar huelgas.

En síntesis, la existencia de un sindicato de educación de acuerdo a cada nivel de enseñanza, el alto porcentaje de afiliación, la existencia de un nivel superior de coordinación de sindicatos de la enseñanza (CSEU) y su participación en el PIT-CNT dan cuenta de un grado de sindicalización significativo y de una importante presencia activa de los mismos en el plano social y político.

¿Cómo ha sido la relación de los sindicatos con la gestión educativa?

Exceptuando los períodos de gobiernos militares en Uruguay, los sindicatos han sido históricamente reconocidos como actores relevantes teniendo una presencia activa y de debate en la política educativa. La relación

entre los sindicatos y los funcionarios ha sido mayoritariamente de diálogo y negociación.

No obstante, la década de 1990 la relación de los sindicatos con el Estado fue de confrontación y tensión, generando un clima no favorable al buen funcionamiento del sistema educativo. Con la asunción del presidente Julio María Sanguinetti, y la consecuente designación del Prof. Germán Rama al CODICEN puso en marcha un proceso de reforma del sistema educativo que a grandes rasgos proponía la universalización de la educación inicial para los niños de 4 y 5 años; la reducción de los índices de fracaso escolar en la escuela básica; la adecuada atención de las escuelas de contexto crítico; el desarrollo de las Escuelas de Tiempo Completo; la obligatoriedad de la enseñanza de la informática; la introducción a nivel de la enseñanza Técnica y Profesional de Bachilleratos Tecnológicos; entre otras. Todas estas iniciativas se acompañaban de propuestas de cambio de gestión y de evaluación externa.

Sumado a la resistencia al cambio que toda reforma suele provocar, los sindicatos, se posicionaron como opositores a ciertos aspectos de la reforma y a su modo de ejecución. La percepción de estos actores era que la reforma aun no se había discutido lo suficiente como para iniciar la implementación, y consideraban que el financiamiento provisto por organismos internacionales para la reforma se fundaba en intenciones perversas por parte de los mismos.

En tal sentido, durante estos años la tensión entre el sindicato y el Estado dificultó la existencia de espacios de negociación efectiva entre ambas partes.

En el año 2005 el nuevo gobierno del Frente Amplio-Encuentro Progresista, apostó a un nuevo CODICEN iniciando un período de reconstrucción del diálogo con los sindicatos educativos, lo que implicó deshacer ciertos aspectos de la reforma de la década anterior.

En síntesis, se puede afirmar que la relación entre los sindicatos con alto poder de afiliación y el Estado es de concertación y negociación, especialmente a partir del nuevo gobierno. En los últimos años los reclamos del sindicato se han basado en exigir una mejora en las condiciones laborales de los docentes, mayor espacio en la toma de decisiones y en su rol de actor político.

Escenarios futuros

En el año 2006, el Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay convocó un debate nacional en torno a la educación pública, promoviendo espacios de discusión y propuesta en el cual los sindicatos participaron activamente. Como resultado de este proceso, el Ministerio ha trasladado al parlamento el conjunto de conclusiones y producciones resultantes de ese debate, como insumo no vinculante para la elaboración de una nueva ley de educación. A pesar de haber sido parte de las discusiones previas al trabajo parlamentario, los sindicatos rechazan algunas de las propuestas en debate, tales como la designación de autoridades educativas en manos del poder político (Uruguay dispone actualmente de un conjunto de autoridades educativas designadas por el poder ejecutivo con el acuerdo del senado).

En cambio, los sindicatos sostienen que debe permanecer vigente la autonomía y el cogobierno de la administración nacional de educación pública, de acuerdo con lo establecido por la constitución nacional. Esta propuesta avanza en el sentido de consolidar una virtual bilateralidad en el gobierno educativo.

En consecuencia con estas iniciativas, se ha abierto una nueva etapa de reforma educativa que se superpone con las negociaciones por salarios y condiciones laborales. En este marco, el posible acercamiento que podría producirse por la afinidad política de los sindicatos docentes con el actual gobierno se ve tensionada por la necesidad de llevar a cabo acciones de confrontación en reclamo de mejoras en las condiciones laborales, inherente al rol de las organizaciones sindicales, así como al posicionamiento de los sindicatos de rechazo a aspectos centrales de la nueva ley de educación.

3.8 BRASIL

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, Brasil se caracteriza por una profunda descentralización de su sistema educativo. En un contexto en el cual el gobierno federal no tuvo un papel importante en la expansión del sistema de educación básica sino que quedó en manos de los estados, resulta interesante analizar la relación que se ha consolidado entre el sindicato docente y el estado.

¿Cómo son los sindicatos en Brasil?

Siguiendo la expansión que ha caracterizado a los sistemas educativos latinoamericanos desde su misma constitución, en los últimos treinta años, el cuerpo docente brasileño de educación básica prácticamente se ha duplicado. Hoy son 2.647.414 cargos en tareas específicamente docentes en la educación básica, esto es, excluyendo la educación superior. El 80% de estos cargos se encuentra en el sector público y son masivamente empleados por los gobiernos de los estados (958.593) y municipales (1.146.505); manteniéndose el gobierno federal con un marginal 14.825.

La mayor parte de este cuerpo docente, con el conjunto de los trabajadores del sistema público de educación básica, es representado a escala nacional por la Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). La CNTE participa de la Central Unica dos Trabalhadores (CUT) y, en el contexto internacional, de la Confederación de Educadores Americanos y de la Internacional de la Educación. Sin embargo, algunos sindicatos no están afiliados a la CNTE, existen sindicatos de trabajadores públicos municipales que engloban a los docentes empleados por los municipios y tampoco integran la Confederação; y, finalmente, los trabajadores de la educación básica empleados por el gobierno federal se organizan en el SINASEFE.

Aunque por décadas los sindicatos docentes en Brasil se caracterizaron por un espíritu negociador, inclusive cuando presentan sus demandas laborales con movilizaciones, desde 1930, el país atravesó distintas etapas en las cuales las estrategias adoptadas por el sindicato y el estado fueron variando.

Entre los años 1930 y 1945, Getúlio Vargas ocupó la presidencia de la República promoviendo la centralización política y la industrialización del país, estableciendo una serie de medidas en el ámbito sindical y laboral que apuntaron a regularlos, ampliando los poderes estatales de intervención, sancionando y promoviendo el respeto de los derechos laborales e impulsando el movimiento sindical para integrarlo subordinadamente a un proyecto que, liderado por el Estado, garantizaría crecimiento económico y paz laboral.

A diferencia del caso mexicano, el proyecto "corporativista" encarnado por Vargas no incorporó a los empleados públicos a un sistema corporativista de relaciones entre el gremio, el Estado y el sindicato como mediador entre ambos⁶. La Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que en 1943 reúne la legislación laboral y sindical varguista, y que sobrevivió por décadas con reformas relativamente menores, explícitamente prohibió la sindicalización del sector público. Por esto, el magisterio no tuvo que organizarse en los rígidos marcos de la legislación sindical brasileña, sino que las asociaciones o grupos de profesores realizaban los reclamos independientemente de si las mismas constituían el eje de su actividad.

Finalizado el gobierno de Vargas, Brasil atravesó un proceso de democratización, en el que se crearon nuevas entidades docentes, dando inicio a la lucha por la escuela pública y gratuita. Mientras en 1948 se

⁶ Esta cuestión, y sus desdoblamientos, es trabajada de manera más detallada en Gindin (2008).

enviaba al Congreso el primer proyecto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que sería sancionado en 1961, el magisterio crecía y se consolidaba como un gremio de mujeres.

Este período de apertura política y desarrollo de un movimiento sindical más autónomo, se extendió hasta 1964 cuando un golpe militar acabó con el gobierno de João Goulart (1961-1964). El gobierno profundizó sus características autoritarias y el magisterio acompañó al conjunto del movimiento sindical en diez años de represiva “paz laboral”.

Durante el período dictatorial, surge el “novo sindicalismo”, que protagonizó la formación del Partido dos Trabalhadores (PT) en 1980 y de la Central Única dos Trabalhadores (CUT) en 1983. El nuevo sindicalismo enfatizó su ruptura con las tradiciones políticas y sindicales del movimiento obrero brasileño, criticó el papel político y sindical que había jugado el Partido Comunista y denunció al modelo sindical varguista por limitar las posibilidades de la clase obrera y producir un sindicalismo dependiente del Estado.

En este contexto, los gobiernos de los estados, controlados por los militares, respondieron en general represivamente a las medidas de fuerza del magisterio. Al escenario político se sumaba la precariedad de la situación legal, ya que la Constitución Federal vigente, sancionada en 1967, no permitía la huelga en el sector público y la sindicalización del sector continuaba prohibida.

Durante el período dictatorial se reconfiguró la organización de la docencia a través de tres procesos: 1) el fortalecimiento de las organizaciones vía su agregación o su propio crecimiento; 2) la ampliación de la base de representación (que también supone fusión de entidades). Aunque ya se había iniciado en los '70, en 1990 la CPB se unificó con entidades de estos segmentos de trabajadores para constituir la Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); 3) el crecimiento de la participación política dentro de las entidades y su radicalización a través de huelgas masivas y combativas movilizaciones.

Luego de veinte años de gobiernos autoritarios, las demandas democratizadoras atravesaban toda la sociedad brasileña. Entre las reivindicaciones docentes se encontraba de las elecciones de los directores de los establecimientos escolares, es decir, que no ascendieran por concurso ni que fueran designados por las autoridades. También por primera vez, los docentes comenzaron a exigir derechos propiamente sindicales, empezando por la misma posibilidad de organizarse en sindicatos legalmente reconocidos.

En 1986, José Sarney, electo presidente del Brasil con el sistema establecido por los militares (elecciones indirectas), convocó a una Asamblea Nacional Constituyente en la que se sancionó una nueva Constitución, permitiendo la sindicalización y la huelga en el sector público. En los años siguientes, la reconstitución de las asociaciones de este segmento, incluidas las del magisterio, fue masiva; sin embargo, la situación continúa siendo algo ambigua porque los sindicatos no cuentan con mecanismos legales de negociaciones con su contraparte, los empleadores.

Progresivamente, y como sucedió con la mayoría de las organizaciones del sector público, la conducción de las entidades de la CPB/CNTE fue ganada por sectores identificados con el PT y la CUT.

Durante el inestable gobierno de Fernando Collor de Melo (1990-1992), el sindicalismo retrocedió notoriamente, no obstante en el caso del magisterio la desmovilización no significó un debilitamiento organizacional. El crecimiento de las entidades representativas del sector continuó y su identificación con el PT inclusive se estrechó. De hecho, la educación municipal fue la que más creció y esto promovió un escenario de fragmentación porque no todos los sindicatos de base de la CNTE afilian a los docentes que trabajan en los municipios de sus respectivos estados. La CNTE se propuso representar a los docentes municipales a escala nacional y permitió la afiliación de sindicatos de base municipal a la Confederación en 2002.

¿Cuál es la relación actual con el Estado?

El gobierno de Lula ha significado para el sindicato docente la apertura de numerosos canales de diálogo y negociación con el Estado. A través de estos espacios la CNTE canaliza sus principales demandas, como son las referidas al área del financiamiento educacional, básicamente en el FUNDEB.

Sin embargo, las negociaciones aún son coyunturales y a nivel estadual. Los problemas laborales y sindicales del magisterio son juzgados por la Justicia de cada estado que, sin negociación colectiva y sin leyes que regulen el derecho de huelga se atienen a la jurisprudencia para, frecuentemente, fallar a favor de los gobiernos, declarar las huelgas ilegales e imponer multas a los sindicatos docentes. Aun si la mayoría de las veces estas multas no se ejecutan, constituyen una fuerte carta de presión sobre los sindicatos.

Asimismo, cabe destacar que la participación del sindicato en el sistema educativo brasileño es escasa. La CNTE únicamente participa del Consejo

de Acompañamiento y Control Social del Fondo Nacional de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEB).

Por lo tanto, a pesar de la identificación de sus principales líderes con el gobierno actual, la CNTE no abandona la movilización y el reclamo por mayor participación en las decisiones del sistema educativo.

Escenarios futuros

Más allá de la histórica descentralización del sistema educativo brasileño, la CNTE ha logrado nacionalizar sus discusiones con el estado, es decir que el magisterio consiguió estructurar las demandas del sindicalismo docente a escala nacional.

En tal sentido, el desafío actual del sindicalismo docente brasileño pareciera ser construir un movimiento fuerte, no corporativo, que concentre sus demandas pero las supere al integrarlas en un movimiento superior. Básicamente, es el mismo desafío que tiene el conjunto del pueblo brasileño para colocar de manera clara en el escenario político el camino para la construcción de la una sociedad más justa.

4. ANEXO: LA SITUACIÓN SINDICAL DOCENTE EN AMÉRICA LATINA

	Tipificación			Participación en el sistema educativo		Modalidad clásica de protestas (2007)			
	Nombre del sindicato	Obligatoriedad y grado de afiliación	Tipo de sindicato	Negociación y relación sindical	Relación institucional dentro del sistema educativo	Identidad/vinculación política	Huelgas y paralizaciones	Marchas y movilizaciones	Otro
ARGENTINA	CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina)	Afiliación voluntaria Afiliados: 260.390 (dato de 2004)	2do nivel. Sindicato nacional con filiales en el nivel jurisdiccional	Paritarias. Atribuciones en la negociación de condiciones laborales, calendario educativo, salario mínimo docente y carrera docente.	Juntas de clasificación	Se define de izquierda	94	90	17
BOLIVIA	CONMERB (Confederación Nacional de Maestros de Educación Rural de Bolivia)	Afiliación obligatoria.	Único, central.	-	Intervención de los dirigentes del magisterio en la designación del personal del sistema educativo.	-	4	14	2
	CTEUB (Confederación de Trabajadores de la Educación Urbana de Bolivia)	De un total de 110.000 maestros en servicio, 52% son urbanos y 48% rurales.		-		Militancia trotskista			
BRASIL	CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação)	Afiliación voluntaria Afiliados: 694.009	Escala nacional, confederación que agrupa a sindicatos estatales	Mesa de negociación coyuntural	Participa en Consejo de Acompañamiento y Controle Social del Fundo Nacional de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica (Fundeb).	Articulación entre los dirigentes docentes y el gobierno del PT	47 ⁶	54	8

	Tipificación			Participación en el sistema educativo		Modalidad clásica de protestas (2007)			
	Nombre del sindicato	Obligatoriedad y grado de afiliación	Tipo de sindicato	Negociación y relación sindical	Relación institucional dentro del sistema educativo	Identidad/vinculación política	Modalidad clásica de protestas (2007)		
							Huelgas y paralizaciones	Marchas y movilizaciones	Otro
CHILE	COLEGIO DE PROFESORES	Afiliación voluntaria. Afiliados: 120.000	Central	Mesa de negociación, son de hecho, no de derecho: no existe normativa ni institucionalidad que las regule.	No.	Listas con dirigentes electos. Las 2 con mayor cantidad son: (Partido Comunista, Concertación de Partidos por la Democracia)	4	5	0
COLOMBIA	FECODE (La Federación Colombiana de Educadores)	Afiliación voluntaria Afiliados: 167.000.	2do nivel: formada por organizaciones sindicales de educadores a nivel de los 32 departamentos del país y del distrito de Bogotá, así como a un sindicato de supervisores	Mesa de negociación coyuntural	No	Polo de centro-izquierda	6	9	1
COSTA RICA	ANDE (Asociación Nacional de Educadores)	Afiliación voluntaria Afiliados: 37.924	Único, central	Mesa de negociación permanente	Participación en los aspectos sociales de los docentes (Ej: sus jubilaciones)	Gremial	3	5	0
ECUADOR	UNE (Unión Nacional de Educadores)	117.000 afiliados a nivel nacional (lo que correspondería a un 90% de los profesores del sistema público, incluyendo docentes de pre-escolar, primaria y ..	Nacional	Mesa de negociación coyuntural	Participa en la designación de docentes con representantes en los comités ejecutivos nacionales, provinciales y cantonales.	Su brazo político es el Movimiento Popular Democrático (MPD), vinculado al Partido Comunista Marxista Leninista del	0	10	3

	Tipificación			Participación en el sistema educativo		Modalidad clásica de protestas (2007)			
	Nombre del sindicato	Obligatoriedad y grado de afiliación	Tipo de sindicato	Negociación y relación sindical	Relación institucional dentro del sistema educativo	Identidad/vinculación política	Huelgas y paralizaciones	Marchas y movilizaciones	otros
EL SALVADOR	ANDES 21 de Junio (Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños 21 de Junio). También se encuentra BASES MAGISTERIALES	Afiliación voluntaria De 50,000 docentes se estima que hay 5,000 afiliados.	Representación Nacional	Mesa permanente de negociación (no solo cuestiones salariales e incentivos, sino aspectos académicos como cambios en la currícula escolar)	Juntas de vigilancia de la carrera docente: designación de cargos (Pero no es una cuestión exclusivamente gremial, sino que son docentes escogidos por voto que pueden estar o no afiliados)	Alejado de los partidos políticos pero se los suele vincular con la izquierda	0	3	0
GUATEMALA	ANM (Asamblea Nacional del Magisterio)	Afiliación obligatoria	Nacional	Mesa de negociación coyuntural.	Participa de las Juntas escolares que designan cargos docentes y tienen participación en el consejo consultivo nacional de educación	ANM (Asamblea Nacional del Magisterio)	3	3	0
HONDURAS	COPEMH (Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras)	Afiliados: 7.000	Nacional	Mesa de negociación coyuntural	junta nacional de selección, analizan los resultados de los concursos y se asignan las plazas en los tres niveles	Tendencia liberal	4	4	0
	COLPROSUMAH (Colegio Profesional Superación Magisterial de Honduras)	Afiliación obligatoria		No participa den las negociaciones. Muy enfrentado al gobierno	no participa en junta de selección				

	Tipificación			Participación en el sistema educativo		Modalidad clásica de protestas (2007)			
	Nombre del sindicato	Obligatoriedad y grado de afiliación	Tipo de sindicato	Negociación y relación sindical	Relación institucional dentro del sistema educativo	Identidad/vinculación política	Modalidad clásica de protestas (2007)		
							Huelgas y paralizaciones	Marchas y movilizaciones	Otros
MÉXICO	SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación)	Afiliación obligatoria. 1.300.000 docentes	Única opción de representación gremial para los trabajadores de la educación. Compuesto por 55 secciones distribuidas a lo largo de todo el territorio nacional.	Negociación salarial permanente (tanto a nivel federal como estatal)	Influencia del sindicato en el nombramiento o en la remoción de directores de escuela, de supervisores y del funcionariado educativo, y de docentes; tanto a nivel federal como estatal.	Históricamente vinculado al PRI. Actualmente existe un partido político propio.	12	27	17
	CNTE (Coordinadora nacional de trabajadores de la educación) Disidencia sindical al interior del SNTE								
NICARAGUA	CGTEN-ANDEN (Confederación General de	Afiliación voluntaria.		Mesa de negociación	Exclusión y falta de	Surgió como movimiento			

	Tipificación			Participación en el sistema educativo		Modalidad clásica de protestas (2007)			
	Nombre del sindicato	Obligatoriedad y grado de afiliación	Tipo de sindicato	Negociación y relación sindical	Relación institucional dentro del sistema educativo	Identidad/vinculación política	Modalidad clásica de protestas (2007)		
							Huelgas y paralizaciones	Marchas y movilizaciones	otros
PARAGUAY	FEP (Federación de Educadores del Paraguay)	Afiliación voluntaria. Afiliados: 15.000 asociados legalmente reconocidos Alrededor del 50% del total de los docentes no está asociado a ninguna organización gremial.	La FEP es una entidad gremial de carácter federativo y privado, que nuclea a organizaciones de educadores de toda la República.	Limitada participación. Durante la reforma se crearon los congresos y la Mesa Técnica (poca efectividad).	Dispersión del gremio docente, factor que resta cohesión y fuerza a la hora de negociar. Negociación entre gremialistas docentes y los grupos políticos en el Poder Legislativo	Corte nacionalista y corporativista, deslizado quizá como inercia de los años de la dictadura.	5	6	0
	OPEP (Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay)	Afiliados: 5.200.	Es un sindicato de trabajadores de la educación de alcance nacional.						
	UNE (Unión Nacional de Educadores)	15.000 afiliados, en su mayoría del sector público,	Nacional						
PERÚ	SUTEP (Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú)	Afiliación voluntaria Afiliados: 259.518	Afiliación a un único sindicato nacional.	Mesa de negociación salarial	No	Filiación política de izquierda	13	19	2
REPÚBLICA DOMINICANA	ADP (Asociación Dominicana de	No es obligatoria. Afiliados: 26.000. (pero por razones "históricas y hábito" a todos los maestros le descuentan por nómina la cuota	Único	Mesa de negociación coyuntural	Tiene participación institucional en cada distrito escolar en las	La conducción nacional se identifica con el Partido Revolucionario Dominicano (PRD). La oposición interna a la	8	8	0

	Tipificación			Participación en el sistema educativo		Identidad/ vinculación política	Modalidad clásica de protestas (2007)		
	Nombre del sindicato	Obligatoriedad y grado de afiliación	Tipo de sindicato	Negociación y relación sindical	Relación institucional dentro del sistema educativo		Huelgas y paralizaciones	Marchas y movilizaciones	otros
URUGUAY	FUM (Federación Uruguaya de Magisterio)	De 16.000 maestros, el 88% está afiliado a la FUM.	2do nivel (agrupa sindicatos a nivel local o departamental)	CSEU (coordinadores de sindicatos de la enseñanza del Uruguay) participa de la mesa bipartita. Además los sindicatos participan en comisiones de trabajo sobre asuntos pedagógicos, curriculares y presupuestales. Se les ha concedido licencia gremial para facilitar la acción sindical de sus dirigentes. En particular, tuvieron participación activa	Alto grado de participación docente en el gobierno del sistema educativo. Los docentes forman parte de las juntas de nivel inicial, primaria, secundaria, pero no significa participación sindical.	Vinculados al Frente Amplio (coalición gobernante de partidos de izquierda y centroizquierda), aunque en la FUM también hay sectores afines al Partido Nacional (centro derecha).	5	6	0
	FENAPES (La Federación Nacional de Profesores)	33,3% de profesores de secundaria afiliados de un total de aproximadamente 15.656	segundo grado (agrupan sindicatos a nivel local o departamental)						
	SINATED (Sindicato		Los docentes y						

*Panamá y Venezuela no se encuentran en la clasificación debido a la escasa información obtenida.