

## Sindicatos docentes y gobierno: Consensuando las reformas educativas

**Las negociaciones de las organizaciones docentes en América Latina durante la década de los 90, más allá de las reivindicaciones laborales, se han desarrollado en un contexto de profundas reformas en el campo educativo, de recuperación de los sistemas democráticos, de nuevas exigencias del mundo globalizado y de reconceptualización del rol del Estado en la provisión de los servicios sociales, entre otros.**

**Se trata de un escenario complejo donde no están ausentes los conflictos, cuyo manejo en muchos casos ha llevado a la paralización de los diálogos gobierno-magisterio, dificultando tanto la obtención de mejores condiciones de trabajo para los maestros como la implementación de las reformas educativas. Se presentan aquí algunas experiencias que, no exentas de dificultades y debilidades, han demostrado una mayor capacidad para gestar los diálogos necesarios y consensuar acuerdos.**

### Chile: entre las reformas educativas y las demandas laborales

Tras recuperar la democracia en marzo de 1990, la búsqueda de acuerdos se instala en Chile como una suerte de estilo político en la conducción de las políticas públicas. El primer gobierno democrático (Patricio Aylwin) optó por un programa de acción gradual sin grandes rupturas y lo más consensuado posible. De ahí que el término “reforma” educativa estuviese ausente del programa y del discurso oficial y se llevasen a cabo medidas políticas que buscaban sentar los fundamentos mínimos de calidad y equidad educativas que permitiesen avanzar hacia la reforma del sistema educacional bajo la presidencia de Eduardo Frei, que se inicia en 1994. A partir de ese año, el debate sobre la reforma educativa es restituido en el proyecto más amplio de modernización del país.

La educación en Chile no es considerada tan solo una política de partidos políticos o de gobiernos, sino una política de Estado. Este carácter y la cultura de consenso ya mencionada permitió la celebración de algunos acuerdos nacionales trascendentales:

- La aprobación del Estatuto Docente, que constituye una primera expresión de aprobación concertada de una medida educativa fundamental.
- La convocatoria del Presidente Frei en 1994, a propuesta del Colegio de Profesores, a un “Diálogo para la modernización de la educación chilena”, para lo cual se crea una instancia de concertación, la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, la que crea a su vez un Comité Técnico Asesor encargado de elaborar un diagnóstico sobre el estado de la educación y de

formular proposiciones. La Comisión constituyó un foro que se puede denominar “comunidad de políticas públicas”, de composición política y social plural (gobierno, partidos políticos, actores implicados en educación), y tuvo la misión de construir un compromiso sobre las tareas nacionales para modernizar la educación. El compromiso se buscó desde la base de un intercambio político entre la diversidad de actores que la componían.

- Los acuerdos gobierno-oposición de 1997 sobre el financiamiento y ampliación de la jornada escolar completa. Incluyeron también acuerdos sobre el mantenimiento del IVA y la reglamentación de inversiones públicas en establecimientos de propiedad privada.
- El Protocolo de Acuerdo del año 2000, que inaugura un estilo concertacionista entre el gobierno y el Colegio de Profesores, y que fue uno de los logros más importantes con los que el Presidente Ricardo Lagos inició su gobierno.

El grado de respeto y continuidad de los acuerdos ha sido muy alto por dos razones: primero, porque estos, sobre todo el último (2000), se han celebrado con el respaldo del Presidente de la República, la máxima institucionalidad del país y/o han sido objeto de largos debates en el Congreso; segundo, por la permanencia de los *policymakers* al interior del Ministerio de Educación, a pesar de los cambios de Presidentes y de ministros.

El contenido de la agenda se caracteriza por su elaborada definición, tanto en las medidas propuestas como en los principios que la inspiran y los criterios y estrategias de intervención. La amplitud del espectro de iniciativas políticas es otra de sus dimensiones sobresalientes. La formulación ha sido realizada sobre criterios político-técnicos.

Se debe señalar, sin embargo, que la

cultura del consenso no impidió la aparición de controversias e incluso de coyunturas críticas que dan cuenta de intereses y de visiones diferentes.

### Principales reformas referidas al magisterio

El Colegio de Profesores de Chile es la organización más representativa del magisterio chileno. Está constituido como una asociación gremial que, en la práctica, funciona como un sindicato canalizando las reivindicaciones del profesorado frente al gobierno en los procesos negociadores y movilizándolo al magisterio en los actos de protesta y huelga.

La posición del sector docente frente a las políticas gubernamentales ha sido fundamentalmente de carácter reivindicativo laboral. Los temas principales que han estructurado el debate se han situado alrededor de la tensión entre el papel del Estado y el del mercado en educación, la municipalización y los aspectos salariales. Las dos principales reformas referidas al magisterio fueron:

#### 1. Las remuneraciones.

La recuperación de la democracia en 1990 ha significado una mejora sustancial de los salarios y de las condiciones laborales para el magisterio. El esfuerzo público ha permitido que los salarios aumenten a un ritmo superior al de otros funcionarios públicos, pero la situación salarial pre-1990 de la que se partía era tan precaria que todavía las remuneraciones de los docentes se encuentran por debajo del promedio nacional en relación con las de los profesionales y técnicos y de los profesionales universitarios, respectivamente.

#### 2. El Estatuto Docente con sus sucesivos cambios.

• *Estatuto Docente I.* Aprobado en 1991, traspasa la regulación del régimen laboral del magisterio desde el Código del Trabajo a un estatuto nacional al que están sujetos los profesores de la educación pública y privada, tanto subvencionada como pagada. El estatuto contribuye a mejorar la calidad educativa haciendo de la profesionalización del trabajo docente uno de los principales requisitos para dicho objetivo. Fue concebido como una forma de pagar la deuda social que la sociedad chilena tenía con su magisterio y de lograr que el profesorado esté “en paz con el Estado”.

Este Estatuto, sin embargo, no satisfizo las demandas de mayor financiamiento hechas tanto por el Colegio de Profesores, que reclamaba mejores sueldos, como por los municipios, que exigían mayores recursos para pagarlos. Esto motivó nuevos cambios y un nuevo estatuto.

• *Estatuto Docente II (1995).* Está orientado a superar la rigidez laboral introducida en las plantas docentes de los establecimientos educacionales y hacer más flexible la gestión de los recursos humanos de los centros. Mientras que el estatuto de 1991 predominaron criterios políticos y de justicia social, en la reforma de 1995 predominan criterios técnico-económicos de la gestión pública de los establecimientos educativos. El nuevo estatuto fue reformado a pesar de la resistencia del Colegio de Profesores respecto a varios puntos.

• *Estatuto Docente III (2001).* Tras un acuerdo entre el Presidente Ricardo Lagos y el Colegio de Profesores, se reformó nuevamente en 2001 el estatuto, estableciendo: mejoras salariales entre los años 2001 y el 2003; nuevos criterios que vinculan el progreso en la carrera docente con evaluaciones individuales de desempeño y acreditaciones voluntarias de competencias en el aula; retribuciones ligadas a la excelencia docente; creación de una “red de maestros de maestros” integrada por profesores acreditados por su excelencia pedagógica, entre otros.

A pesar de las discrepancias y las huelgas en torno a las demandas laborales de los docentes, la puesta en práctica de la reforma no estuvo en peligro.

*Fuente: Inés Picazo Verdejo, “Sindicalismo y gobierno, una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa: el caso de Chile” (junio 2003). Estudio realizado en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa, de PREAL-FLACSO Argentina.*

## Guatemala: elaboración participativa de propuestas para la educación

Como parte de las acciones contempladas para cumplir con los compromisos de los Acuerdos de Paz de 1996 con que concluyó el conflicto armado interno, se establecieron en Guatemala diversas instancias que trabajaron por establecer las bases de la reforma educativa: la Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa (CNPRE) formada por las organizaciones indígenas; la Comisión Paritaria para Reforma de Educación (COPARE); y la Comisión Consultiva de Reforma Educativa.

En el *Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas* se convino que la COPARE, con representación del gobierno y de organizaciones indígenas (cuyos delegados fueron designados por CNPRE), debía elaborar un Diseño de Reforma Educativa, el cual se presentó en julio de 1998 y en el año 2000 fue sometido a consulta, lo cual fue un avance tanto por la amplia participación de sectores e instituciones involucradas en el proceso como por los contenidos incluidos.

A su vez, la Comisión Consultiva, adscrita al Ministerio de Educación, fue convenida como parte del *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*. En esta han participado representantes de una veintena de instituciones que tienen relación estrecha con la educación (universidades, colegios privados, iglesias, CACIF, organizaciones indígenas, Ministerio de Educación, Comité Nacional de Alfabetización CONALFA, Asamblea Nacional del Magisterio y un representante de la COPARE) y tendrá que asegurar la implementación de las reformas recomendadas por la Comisión Paritaria.

La Comisión Consultiva ha logrado realizar una visión preliminar del Plan Nacional de Educación 2000-2020 y ha convocado a una gran cantidad de diálogos a nivel municipal, departamental y nacional.

El proceso de reforma educativa logró capitalizar el apoyo de la comunidad internacional en diversos aspectos, especialmente a través de la realización de varios estudios vinculados a la transformación curricular, formación docente, educación bilingüe, interculturalidad y regionalización. La prioridad de la reforma educativa ha sido

la transformación curricular (cuyo marco general se aprobó a fines de 2001) y la profesionalización docente. Sin embargo, el impulso y la sostenibilidad del proceso de reforma han descansado esencialmente en los diversos proyectos que apoya la Comunidad Internacional y el respaldo e impulso de los sectores civiles que participan en el proceso, no así en el financiamiento y apoyo del gobierno central, por lo cual cobra ahora relevancia la voluntad política del gobierno para realizar los cambios que se requieren. La agenda para la reforma ya está consensuada, falta ahora estructurar las propuestas y ponerlas a funcionar acompañadas de la participación ciudadana y la responsabilidad del Estado en materia educativa.

### El rol del magisterio

Las organizaciones del sector magisterial han sido activas en las propuestas y diseños para una reforma educativa. Algunos hitos en este ámbito durante los años 80 y 90 son los siguientes:

- En la huelga de 1988, el Sindicato de Trabajadores de la Educación (STEG), como parte de su plataforma de lucha, demanda una reforma educativa, pero sus propuestas no fueron aceptadas. En los siguientes años, antes de suscribirse los Acuerdos de Paz, el STEG mantenía una constante protesta por los financiamientos de organismos internacionales que proponían cambios estructurales en las políticas de educación.
- En 1997 se constituye la Asamblea Nacional del Magisterio (ANM) con cinco organizaciones del gremio magisterial, integrando la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa y participando en las diferentes discusiones para la reforma.
- En abril de 1998, STEG realiza un foro, teniendo como tema central la reforma educativa. Ahí el STEG definía su posición para los diferentes procesos, así como su adhesión a las propuestas de CNPRE y COPARE.
- En julio de 1999, dos organizaciones sindicales del magisterio –el Sindicato de Maestros de Guatemala (SMG) y el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala (STEG)– en conjunto con dos organizaciones de los pueblos indígenas –la CNPRE y la Coordinación de Organizaciones del

Pueblo Maya de Guatemala COPMAGUA– elaboran un documento donde hacían observaciones con relación a los puntos críticos del proceso de reforma.

Durante el gobierno del Sr. Arzú, la ausencia de diálogo limitó cualquier avance en la participación activa de las organizaciones sindicales, pero en el gobierno del Licenciado Portillo se abren espacios de diálogo para las organizaciones de trabajadores del magisterio, con lo cual la ANM retoma sus posiciones con relación al proceso de reforma, participando activamente en los diálogos municipales, departamentales y nacional, y en las discusiones sobre la transformación curricular, el anteproyecto de Ley para la Reforma Educativa y el Programa de Desarrollo Profesional. En octubre de 1999 la ANM realizó un congreso donde elaboró su propuesta de Reforma Educativa.

Por otra parte, en octubre del año 2002 presentó a las autoridades del Ministerio de Educación la demanda de ajustes salariales junto a otras 32 peticiones para la prestación de los servicios públicos de educación. A principios de 2003 el debate en torno a sus demandas llevó a la agudización de un conflicto entre magisterio y autoridades, el cual fue superado en marzo con la intervención del Arzobispo Metropolitano, quien asumió el papel de conciliador y mediador entre las partes. Con ello concluye una huelga que sostenía el magisterio y se acuerda, entre otras cosas, un aumento salarial, procedimientos para resolver las acciones disciplinarias, la reposición del tiempo de docencia por los días no laborados, la participación del magisterio en la elaboración del anteproyecto del presupuesto 2004 del Ministerio de Educación, y el apoyo de la ANM a los procesos de la reforma educativa –especialmente al Programa de Desarrollo Profesional y a la Transformación Curricular– estableciéndose instancias de discusión con el equipo técnico del Ministerio de Educación sobre propuestas en estos ámbitos.

*Fuente: Homero Fuentes, "Sindicalismo y gobierno, una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa: el caso de Guatemala" (abril 2003). Estudio realizado en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa, de PREAL-FLACSO Argentina.*

## El Salvador

Después de firmados los Acuerdos de Paz en 1992, se inaugura en El Salvador un intenso período de transformaciones políticas e institucionales en las que se enmarca la reforma educativa.

Si bien algunos cambios reformas se habían iniciado ya en 1991 (descentralización de algunos servicios educativos, apoyo a la participación de las organizaciones no gubernamentales en la provisión de servicios educativos), en 1995 se realizan las primeras consultas ampliadas para la elaboración de una propuesta sistemática y una agenda de trabajo para emprender la reforma educativa. Se conforma la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología, que sería la encargada de conducir los procesos de consulta y de elaborar el documento base. Asimismo, esta comisión analiza las diferentes investigaciones y propuestas que se habían elaborado acerca del tema y las integra en una sola propuesta. En enero de 1995 se desarrolla el Foro Nacional sobre Reforma, el cual fue conducido por un comité organizado por el Ministerio de Educación, pero con la participación de al menos nueve actores relevantes entre los que destacan universidades, sindicatos y centros de investigación: Sindicato Gremial de Maestros de El Salvador (SIMES), Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES), Consejo Superior de Universidades Privadas de El Salvador (COSUPES), Centro de Investigación y Tecnología (CENITEC), Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Fundación 16 de enero, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y Ministerio de Educación (MINED). A partir del Foro, se estructura un diagnóstico común que establece los problemas prioritarios de la educación y de su gestión. El informe de la Comisión sirvió de base para la elaboración del Plan Decenal 1995-2005, que marcó el ritmo de la reforma en los años siguientes.

### Los cambios y el magisterio

En el marco de la transformación educativa, una de las áreas de mayor concentración de esfuerzos es la reforma institucional, que implicó, por un lado, redefinir el rol del MINED como rector del proceso y responsable de la educación, pero

al mismo tiempo se descentralizó la prestación del servicio y la administración del mismo.

Paralelamente, se aprueba un nuevo marco normativo al trabajo educativo. En 1996 se decreta la Ley General de Educación que incorpora las reformas institucionales. Asimismo, se realizan acomodados a la Ley de la Carrera Docente y se definen tablas salariales para el magisterio. Con las reformas, son los Consejos Educativos Escolares los que pueden iniciar, frente a la Junta de la Carrera Docente, procesos sobre sanciones. Finalmente, se establece un Tribunal Calificador, el cual selecciona a los postulantes a directores y docente.

Aunque la apreciación sobre los procesos con que se han generado las reformas y sobre la forma como estas están avanzando varían entre las organizaciones gremiales, sus dirigentes coinciden en varios puntos que consideran importantes para mejorar los avances en las reformas y para mejorar su propia situación laboral.

### Proceso sistémico

Pese a que el momento histórico en que se comenzó a implementar la reforma educativa en El Salvador correspondía a la fase crítica de los procesos privatizadores y de “modernización del Estado”, no arrojó como resultado una mayor privatización del sector educativo nacional ni implicó necesariamente una fase conflictiva en las relaciones entre los actores sociales que intervienen: Estado, gremios de maestros, empresa privada y sociedad civil.

Más aún, estos procesos no trajeron como consecuencia el debilitamiento de las organizaciones gremiales ni de los empleados del Ministerio de Educación y, pese a las críticas de algunos de los actores acerca de la poca estabilidad de las políticas por cambios de gobierno o movimiento en las agencias cooperantes, la reforma se ha mantenido con sus lineamientos básicos durante la mayor parte de la década de los años 80 y es, por mucho, uno de los procesos más sistemáticos que se han dado en el Estado salvadoreño. Se estima que una de las razones para que este proceso se

haya ejecutado con relativa estabilidad y sin conflictos graves, es la forma participativa que asumió el diseño y ejecución de la misma. Al parecer de una amplia gama de actores, la reforma se implementó en consulta con diversos sectores. Los aspectos técnicos de la reforma se consultaron a universidades y centros de estudios preparados para dar respuestas a los problemas encontrados. Asimismo, las reformas a la administración del recurso humano e involucramiento de los maestros se realizó en consulta con las gremiales de docentes que existían. Las prestaciones y adecuaciones salariales y de carga laboral fueron consensuadas con las organizaciones magisteriales y la inducción a la filosofía de la reforma fue realizada en conjunto entre las universidades y las gremiales de maestros.

*Fuente: “Sindicalismo y gobierno, una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa: el caso de El Salvador”. Estudio realizado en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa, de PREAL-FLACSO Argentina.*

## Honduras: Concertación educativa en el marco del FONAC

En Honduras, la lucha contra la privatización y la municipalización de la educación han sido temas fundamentales de la agenda educativa de los colegios magisteriales. No obstante su compromiso con estas banderas de lucha, los líderes magisteriales han señalado repetidamente su disposición a colaborar en la transformación de la educación nacional cuando su concurso sea requerido. Esto se reflejó en la actitud de activo involucramiento que mantuvieron en la construcción social de la propuesta de reforma educativa que fue consensuada por el Foro Nacional de Convergencia (FONAC).

Este es un organismo creado por el Estado hondureño en 1994 para promover el diálogo y la concertación con la sociedad civil organizada. A su alero se realizó en los años 1999 y 2000 una amplia consulta para la elaboración de la propuesta de reforma educativa. Inicialmente, se constituyó una Comisión Educativa formada por representantes de 32 organizaciones interesadas y/o dedicadas a la educación formal e informal entre las cuales pueden mencionarse la Secretaría de Educación, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, la Universidad Pedagógica Nacional, el Instituto Nacional de Formación Profesional, los colegios magisteriales, la Federación Nacional de Instituciones Educativas Privadas de Honduras, la Federación de Colegios de Profesionales Universitarios de Honduras, la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal y la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras. Esta comisión se reunió en forma periódica para debatir sobre la educación nacional y coordinar el proceso de consulta. Se elaboró una propuesta metodológica y una guía de preguntas orientadoras para realizar la consulta. Se desarrollaron consultas de cuatro tipos:

- 1) a nivel municipal y departamental con representantes del gobierno y la sociedad civil;
- 2) con especialistas en educación formal e informal, primaria, secundaria y superior, a través de talleres, encuentros y reuniones;
- 3) con instituciones que hicieron propuestas de transformación de la educación nacional; y
- 4) con los medios de comunicación. El proceso general de la consulta duró 14 meses, involucrando a unas 16.000 personas que actuaron como representantes de unas 300 organizaciones.

Luego, se redactó una propuesta de documento final, el cual fue sometido a un intenso proceso de socialización durante unos tres meses. El documento final depurado, conocido como Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación nacional, fue presentado al Presidente de la República en una multitudinaria asamblea en la que participaron representantes de la sociedad civil, del gobierno, de los partidos políticos, del cuerpo diplomático y de la cooperación internacional. En principio, las ideas medulares de la Propuesta han sido adoptadas por el gobierno del Presidente Ricardo Maduro y recogidas en Plan de Acción y Estrategia 2002-2006.

*Fuente: “Sindicalismo y gobierno, una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa: el caso de Honduras”. Estudio realizado en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa, de PREAL-FLACSO Argentina.*  
 Contactos: Daniel Pinkasz, E-mail: [dpinkasz@flacso.org.ar](mailto:dpinkasz@flacso.org.ar); José Antonio Candray, E-mail: [jacandray@navegante.com.sv](mailto:jacandray@navegante.com.sv). Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa, de PREAL-FLACSO Argentina.