



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe  
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

**N° 28**

**Sindicatos docentes  
y gobiernos: Conflictos y  
diálogos en torno a la  
Reforma Educativa  
en América Latina**

**Mariano Palamidessi**

Diciembre 2003\*

\* Dr. en Educación de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul (Brasil) y Licenciado en Ciencias de la Educación (UBA). Ha sido becario de investigación de la Comisión de Perfeccionamiento de la Educación Superior (CAPES Brasil), de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires y de la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación.

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
1. UNA DÉCADA DE REFORMAS	6
2. SINDICATOS DOCENTES Y GOBIERNOS	10
2.1. Las organizaciones magisteriales	10
2.2. Los núcleos de conflicto entre gobiernos y docentes	15
2.3. Las modalidades de interacción en el marco de las reformas educativas	19
2.4. Procesos de diálogo y concertación entre los gobiernos y los sindicatos docentes	22
3. LECCIONES PARA EL DIÁLOGO	25
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27
ANEXO	30

## PRESENTACIÓN

El presente informe tiene por objeto sintetizar y sistematizar los trabajos realizados por un conjunto de consultores de la región en el marco del proyecto “Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina”. Este proyecto es financiado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) y está coordinado por la Sede Académica Argentina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Las reformas educativas latinoamericanas de la década de 1990 están estrechamente vinculadas con los procesos de globalización y reestructuración de las economías y con la redefinición del rol del Estado en el desarrollo de las sociedades. Sin embargo, estos procesos de reforma educativa no han seguido el mismo proceso de generación e implementación en cada país. Se trata de procesos que, compartiendo un vasto rango de problemas, se han desplegado en escenarios sociopolíticos muy diferentes, con tradiciones e ideologías diversas y que fueron determinados por configuraciones igualmente diferentes de la arena política y del sistema educativo. Si las presiones y los desafíos de la interdependencia global, de la democratización política y de la pluralización cultural sobre la educación latinoamericana en la década de 1990 son a grandes rasgos similares, no lo son necesariamente las configuraciones de poder y la capacidad que los países tienen para responder a ellas. El foco de este trabajo está puesto en los efectos de esta compleja trama de procesos sobre los trabajadores docentes y sus organizaciones y sobre el modo en que estas organizaciones actuaron en el nuevo escenario planteado por las políticas de reestructuración en general y de las reformas educativas en particular.

En los últimos años se ha producido en la región un incremento de la atención que diversos actores —académicos, funcionarios, organismos internacionales— han prestado al conocimiento y la comprensión de las organizaciones docentes y a sus estrategias frente a las políticas de reforma del sector educativo (Ibarrola 2000). La literatura es creciente y diversa. Partiendo de la

información de diez casos nacionales, en este se propone presentar un panorama descriptivo de las relaciones de conflicto-cooperación entre gobiernos y sindicatos docentes en el marco de los procesos de reforma de la pasada década. El trabajo se basa en los documentos elaborados para este proyecto sobre los casos de Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Perú<sup>1</sup>, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. Como se puede apreciar, esta muestra no es representativa del conjunto de América Latina sino que se ha concentrado mayormente en países del Cono Sur y de América Central. El texto debe leerse teniendo en cuenta ese sesgo. Vale también aclarar que, con la intención de plantear un panorama descriptivo amplio de estos procesos, se ha conservado bastante información presentada por los países, pero también se ha resignado el análisis de una gran cantidad de detalles y matices. Por esa razón, varios temas y cuestiones abordadas por las reformas no han sido considerados en este texto.

Los datos, informaciones y una parte importante de los argumentos que se presentan en la páginas siguientes han sido retomadas de los mencionados *papers* a los que se ha agregado, cuando se consideró necesario, otros trabajos o referencias bibliográficas que se consideraron útiles para cumplir con el cometido central del presente trabajo.

Quisiera destacar la contribución de los licenciados Ricardo Degisi y Roberto Araujo, quienes participaron activamente en el procesamiento de los informes y en la redacción de la versión preliminar de este documento.

El texto está dividido en tres partes: En la primera parte se presenta una breve caracterización del contexto y de las reformas educativas. En la segunda, la atención se concentra en torno a la caracterización de las organizaciones sindicales docentes, en la identificación de los núcleos de conflicto y en las modalidades de intercambio con los gobiernos en los procesos de reforma, para analizar finalmente la capacidad de interlocución entre ambos actores. En la tercera y última parte se presentan algunas lecciones para el desarrollo del diálogo entre los gobiernos y las organizaciones docentes en torno al presente y futuro de las reformas en educación en la región.

Buenos Aires, diciembre de 2003

1 En el caso de Perú, se dispuso tardíamente de un documento muy preliminar.

## 1. UNA DÉCADA DE REFORMAS

La década de 1990 es un período crítico en el proceso de reestructuración de la relación de América Latina con la nueva economía mundial (Castells, 1997).

La crisis de la deuda de 1982 aceleró el final de las economías de sustitución de importaciones y las experiencias de “desarrollo hacia fuera” desplegadas en los años 1970 y 1980 por las dictaduras militares. Hacia fines de la década de 1980, la pérdida de competitividad de las exportaciones tradicionales y la erosión de los mercados internos, sumados a un contexto de crisis fiscal y bancarrota financiera, sentaron las condiciones para la aplicación de un programa general de reformas. Estos programas apuntaron a reestructurar las bases fundamentales de las economías de la región y de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Las herramientas clave para el éxito de esta estrategia fueron el control de la inflación, la privatización de las empresas del sector público y la apertura al capital extranjero. Estas estrategias se orientaron a estimular la inversión mediante la supresión del proteccionismo y el intervencionismo estatal en la economía; la liberalización de los mercados de capitales y la vigilancia del cumplimiento de metas fiscales y la atención focalizada de las situaciones sociales más extremas.

A comienzos del siglo XXI, con matices importantes entre países, se evidencian tendencias convergentes en los efectos y resultados principales de estas políticas. Examinando los datos globales, el crecimiento promedio anual de las economías fue muy moderado, con la excepción de Chile. La apertura comercial y las modificaciones en los regímenes arancelarios, que se enunciaban como medidas de estímulo, impactaron negativamente provocando pérdidas de competitividad de buena parte de los sectores industriales locales. En el caso de las economías tradicionalmente más dependientes de la exportación de productos primarios, el escaso desarrollo de sectores alternativos que compensaran los desbalances comerciales producidos por la apertura tendió a agudizar el estancamiento económico.

Las políticas de estabilización económica tuvieron efectos positivos en los ingresos por la neutralización de los procesos inflacionarios e

hiperinflacionarios de la última parte de la década de 1980. No obstante, esta recuperación se realizó sobre la base de niveles extremadamente bajos. La inestabilidad de los ritmos de crecimiento económico constituyó un condicionamiento estructural para dinamizar a mediano y largo plazo la actividad económica interna y la demanda de fuerza de trabajo. La distribución del ingreso tuvo un fuerte sesgo regresivo a lo largo de la década (con escasas excepciones nacionales), fijando otra restricción estructural al mejoramiento de la situación social.

Con los matices de cada situación nacional, las estadísticas muestran una disminución tendencial de la pobreza entre el inicio y el término de la década, teniendo en cuenta que los niveles al inicio del período eran circunstancialmente muy elevados. Estas tendencias coexisten con una estructura de fuerte desigualdad en la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, en toda la región se verifica un impacto destructivo de puestos de trabajo en términos absolutos y la heterogeneización de situaciones laborales producto de las desregulaciones que con mayor o menor intensidad y alcance se realizaron en la década. Vinculado a esto, se produjo un fuerte crecimiento del empleo en el sector de la economía informal, empleo precario y sin cobertura social, que abarcan una amplia variedad de actividades productivas. También existe acuerdo en que esta heterogeneización del empleo es un factor clave de la persistencia de niveles elevados de pobreza. Incide en esto la pérdida de peso relativo del empleo regulado desde el punto de vista salarial, fundamentalmente en el sector estatal.

Esta tendencia delineó un marco sociopolítico caracterizado por un incremento de las desigualdades en la capacidad de organización y presión política de los sectores sociales medios y bajos. En términos políticos, en la década de 1990 se constituyeron las denominadas “fases neoliberales” de las transiciones democráticas iniciadas en la década precedente; con las excepciones de **Chile** —que inicia su transición democrática en 1990— y de **Costa Rica**, que no vio interrumpida la institucionalidad democrática.

Desde el punto de vista de la construcción de prioridades estatales, se mantuvieron constantes durante el período las vinculadas a hacer avanzar las reformas económicas. No obstante esta orientación fundamental de la agenda esta-

tal, en algunos países cobró fuerza temas ligados al mejoramiento de la democracia y del sistema institucional y la afirmación y ampliación de derechos sociales.

Pero este ciclo de reestructuraciones económicas lo fueron también de las relaciones de poder entre los distintos actores sociales y sus representaciones colectivas. Al focalizar la atención en los actores sindicales y en su capacidad de afirmarse como interlocutores de las políticas gubernamentales, es preciso recordar que se constata una tendencia común en los distintos países respecto de una serie de impactos negativos que han ejercido las políticas de ajuste, reestructuración del Estado y la apertura de mercados y desregulación. Desde esta perspectiva, las políticas de reforma implementadas en esta década deben ser vistas también en función de la reestructuración de los sistemas y modalidades de intercambio político que se consolidaron en la fase de industrialización sustitutiva y que dieron al sindicalismo latinoamericano una identidad y un rol de “agente de gobernabilidad” con intervención en la regulación macroeconómica, más que una identidad “sindical-económica” clásica. Estos procesos de reestructuración, en cambio, limitaron la capacidad estatal de proveer y satisfacer los intercambios tradicionales (servicios, regulación centralizada de salarios y condiciones de trabajo). En el discurso dominante en la década, los sindicatos fueron identificados, fundamentalmente, como monopolistas del mercado de trabajo y protectores de privilegios de minorías de asalariados sindicalizados que obstaculizaban la flexibilización del mercado y de los procesos de trabajo, necesaria para lograr las ganancias de competitividad.

Correlativamente, en la mayor parte de los países los estilos de la gestión política conservaron o acentuaron rasgos de fuerte centralización en el Poder Ejecutivo o en la negociación cupular entre partidos, aun cuando se verificó una dinámica de pérdida de legitimidad de los sistemas políticos tradicionales. En este marco, son escasas y limitadas las iniciativas estatales de generación de dispositivos públicos permanentes de concertación con actores de la sociedad civil. Como contrapartida, en muchos casos las reformas contribuyeron al debilitamiento de las representaciones colectivas tradicionales por efecto de la destrucción de los sistemas de relaciones laborales, la precarización del empleo y de la protección social del trabajo.

A comienzos de la década de 1990, en distintos países de América Latina, un conjunto de académicos, técnicos y expertos en educación argumentaron persuasivamente sobre los problemas que enfrentaban los sistemas nacionales para cumplir adecuadamente su rol en el mejoramiento de las oportunidades de vida de sus ciudadanos (CEPAL, 1992). Se diagnosticaba que los sistemas educativos no se encontraban en condiciones de enfrentar los desafíos de la globalización económica y los requerimientos de una sociedad más inclusiva y democrática. Estas evidencias acumuladas durante la década de 1980 alimentaron y dieron forma a las agendas políticas de la educación hacia comienzos de la década de 1990. En un período de transiciones y de reconstrucción de las democracias en la región, varios gobiernos latinoamericanos tuvieron a su disposición un estado de debate y una serie de discursos e instrumentos para tomar la iniciativa política y reestructurar sus sistemas educativos. Con distinta composición en cada país y estado —y con intereses no necesariamente estables ni coincidentes— se produjo una convergencia entre agencias internacionales, grupos reformadores, líderes políticos y grupos de interés en torno a un conjunto de instrumentos y orientaciones básicas de política<sup>2</sup>.

En buena parte de los países, los discursos de política situaron a la centralización de la administración estatal como el principal cuello de botella que enfrentaban los intentos de mejoramiento y reforma de la educación. Con diversos énfasis, los promotores del cambio impulsaron la modernización de la gestión y la redistribución política de las responsabilidades y de la toma de decisiones como las claves para el mejoramiento de la calidad de la educación. Subyacía a esta visión una estrategia de reasignación social de los esfuerzos para financiar la mejora y la expansión de la educación.

Durante los años subsiguientes, fueron varios los países de América Latina que emprendieron ambiciosas reformas educativas. Esta ola fue impulsada o alentada por ciertas similitudes en

---

2 Para enfrentar los desafíos que la década de 1990 abría para la región, en el documento “Transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1992) se plantearon dos objetivos principales (la formación de una ciudadanía moderna y la mejora en la competitividad de los recursos humanos) y dos lineamientos fundamentales de política (mayor equidad y mejor desempeño de los sistemas educativos).

las condiciones políticas y económicas de la región. En algunos países, la reforma de la educación se asocia a los esfuerzos oficiales de modernización del Estado y la economía (como en los casos de **Chile** y **Costa Rica**); en otros, el proceso está claramente vinculado con la salida de profundos y violentos conflictos políticos y se presenta como un modo de legitimar, incrementar el poder del Estado y construir una relación más democrática con la sociedad (**El Salvador**) o de resolver una disputa política (**Nicaragua**). En otros casos, las reformas no están vinculadas con el mejoramiento de la educación sino con políticas de redistribución del esfuerzo fiscal (como **Argentina** en 1991 o **Perú**). Sucedió lo mismo con la mayor parte de las políticas de municipalización en **Brasil**, donde la recreación del rol del estado federal juega un papel muy importante. También varias de las reformas fueron impulsadas con el objetivo adicional de debilitar el peso de los sindicatos docentes en la arena política nacional.

Este ciclo de reformas pueden ser considerados como recursos de política impulsados por sectores o grupos en posiciones ejecutivas cuyos intereses convergieron con los de otros actores de una corriente amplia y heterogénea: interesados en la apertura y modernización de la economía, la relegitimación del Estado, la promoción de la paz o la consolidación de la hegemonía de ciertos grupos en países que emergían de períodos autoritarios o de procesos de guerra civil. Las reformas educativas de la década responden a una diversidad de equilibrios de fuerza, de tradiciones político-institucionales y a experiencias previas en cada uno de los países; están fuertemente vinculadas con las transiciones democráticas y se definieron en continuidad, profundización o como ruptura de procesos de cambio institucional previos en los distintos países.

El eje central que atravesó a las reformas fue la reconceptualización del rol del Estado nacional en el gobierno, financiamiento, administración y mejoramiento de la educación. Esta propuesta de redefinición del rol del Estado en materia educativa –propugnada por los organismos financieros internacionales– se orientaba a mejorar la eficiencia disminuyendo su intervención directa en la administración de las escuelas fomentando una diversidad de modalidades de servicios educativos, estimulando una mayor participación e iniciativa de la sociedad civil a

nivel local en la provisión y evaluación de servicios educativos.

En este contexto, un número importante de países de América Latina realizó cambios muy significativos en el modo en que se gobierna y se toman decisiones en y sobre el sistema educativo. Cambios estructurales como la descentralización hacia niveles estatales/provinciales y municipales en algunos países y las iniciativas de autonomía escolar en otros fueron el eje medular de las reformas en buena parte de los casos<sup>3</sup>. La iniciativa estatal en el campo educativo adoptó en muchos países la deconstrucción activa del rol tradicional del Estado nacional, impulsando la privatización, la municipalización y/o la autonomía local; en otros casos, actuó reforzando o reinventando su papel tradicional. Pero también hubo reformas con orientaciones más contradictorias, abiertas o ambiguas.

En la década de 1990 la educación ganó un lugar más relevante en las agendas nacionales de América Latina. Buena parte de sus gobiernos asumieron el compromiso de incrementar los recursos asignados al sector y la cobertura y de mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos. No obstante, la voluntad y las capacidades de los países y de los gobiernos para llevar adelante estos compromisos fueron bastante diferentes. Durante la década de 1980, los gastos por alumno en educación habían bajado en todos los países. En la década de 1990 el gasto educativo como porcentaje del PBI se incrementó en forma marcada y consistente en países como **Argentina**, **Brasil**, **Chile**, **Perú**, **El Salvador** y **Uruguay**<sup>4</sup>. Si se considera el gasto educativo en relación al total del gasto público, se observa que hay crecimientos claros en el esfuerzo gubernamental en **Chile** y **Guatemala**, con una situación más matizada en los casos de

3 La reforma en Argentina puso en manos de los gobernadores las decisiones sobre las escuelas. En **El Salvador** y en **Nicaragua**, los gobiernos nacionales crearon e implicaron a las comunidades locales y a los consejos escolares para que se hicieran cargo de la gestión de las escuelas.

4 En algunos países este indicador se correlaciona con la implementación de los procesos de reforma. Este parece ser el caso de **Argentina**, **Costa Rica** y **Uruguay**. Pero se observa que este indicador no sube en **Guatemala**, **Honduras** y decrece levemente en **Nicaragua**. En el caso de **Perú** la participación del gasto público en educación con relación al gasto público total mostró un importante crecimiento, pasando del 13% en 1990 al 21% en el 2000, con una estabilización entre el 18% y el 20% a partir de 1994. El gasto público en educación con relación al PBI mostró también un incremento, pasando del 2.2% en 1990 al 3.2% en el 2000.

**Costa Rica, Nicaragua y Uruguay. Chile**, con un crecimiento económico consistentemente alto desde los últimos años 1980, fue capaz de aumentar el gasto en educación y así lo hizo pero favoreciendo las educaciones básica y secundaria. En el caso de **Argentina**, el gasto educativo como porcentaje del gasto público disminuye<sup>5</sup>.

Durante la década, los países pusieron en marcha diversas políticas hacia el sector docente, incluyendo iniciativas orientadas a modificar las formas de contratación, los instrumentos de regulación del desempeño laboral (incentivos, evaluación de desempeño) y los procesos de formación inicial y perfeccionamiento<sup>6</sup>.

5 Entre los países considerados en este trabajo, son **Honduras y Nicaragua** los que muestran durante la década tendencias de estancamiento o reducción del gasto. En **Honduras**, el gasto en educación como porcentaje del PIB mantuvo durante la década una tendencia hacia la baja (de 5.7 en 1990 a un mínimo de 3.6 en 1997) manteniendo un promedio anual de 4.2%. En **Nicaragua**, el presupuesto educativo, el gasto por alumno y el porcentaje del gasto educativo sobre el total del PBI disminuyeron.

6 En **Brasil**, después de la aprobación de la Constitución, se consolida una opinión nacional en torno a la valorización del magisterio como una condición necesaria para garantizar un patrón de calidad de la educación pública brasileña. La cuestión del piso salarial se tornó un desafío para el MEC, considerando las grandes diferencias económicas y fiscales regionales. En 1995 el gobierno propuso la institución de un fondo para el financiamiento de la educación fundamental. La Ley 9424/96 que reglamenta el FUNDEF establece que los estados, los municipios y el Distrito Federal deben disponer de nuevos planes de carrera y remuneración del magisterio.

El retorno a la democracia en **Chile** en 1990 trajo consigo demandas de los maestros para mejorar sus sueldos y sus condiciones de trabajo. La negociación entre el gobierno y los maestros produjo la aprobación del *Estatuto Docente* de 1991. Con este Estatuto se reestableció un marco regulatorio específico para los docentes, independiente del sector (público o privado). También se introdujeron limitaciones para contratar y despedir a los maestros públicos. El Estatuto establece garantías salariales que terminaron con la discrecionalidad de los sueldos según la capacidad financiera de los municipios o de los administradores privados con subvención estatal. En 1995 el gobierno genera una reforma del Estatuto para introducir mayor flexibilidad en la gestión de las escuelas: se incrementa la movilidad de los docentes, se limita a cinco años la ocupación del cargo de director de escuela y se promueve la administración de fondos por parte del director. En el 2001, durante el gobierno Lagos, se introducen mejoras salariales y nuevos criterios relativos a las evaluaciones individuales de desempeño.

En **Uruguay** se programaron incrementos de los salarios de los maestros del 13% en 1996, del 11% en 1997, del 15% en 1998 y del 18% en 1999. Aunque subieron más que la inflación, no crecieron hasta los niveles planificados.

Durante los años ochenta, en Nicaragua los educadores tuvieron una presencia política predominante en todas las actividades y tareas de la Revolución, en la Cruzada Nacional de Alfabetización y en la Consulta Nacional para definir Fines, Principios y Objetivos de la Educación Nacional. El gobierno asumido en 1990 se orientó a desmontar la influencia y los modos de participación de los docentes en las políticas y orientaciones del sistema educativo. Actualmente no existe una política de promoción docente que incluya componentes de beneficio social, pedagógico y profesional.

Respecto de los salarios docentes, el incremento en el gasto educativo en varios países a lo largo de la década de 1990 funcionó, principalmente, como un mecanismo de recuperación relativa de los salarios respecto de la fuerte caída producida durante la década anterior. A comienzos de la década de 1990, países como **Costa Rica** y otros que habían vuelto a regímenes democráticos (**Chile, Uruguay**) recuperaron los niveles precedentes. Pero en Argentina, en plena crisis inflacionaria y los países centroamericanos en conflicto (**El Salvador y Nicaragua**) los niveles salariales decayeron nuevamente o continuaron su deterioro.

Dentro de estas tendencias generales, la situación y evolución de los salarios docentes siguió distintas trayectorias en los diversos países a lo largo de la década. Debido a que la educación básica es atendida por el nivel estadual y municipal, **Brasil** tiene una gran dispersión salarial, que refleja el desarrollo desigual del país. Durante la década de 1990 el gobierno federal montó algunos dispositivos —ya descritos— de compensación de esas diferencias. En **Argentina**, la década de 1980 y los primeros años de la siguiente estuvieron marcados por bajas importantes en los salarios reales de los maestros y por consiguientes conflictos con los sindicatos de maestros. Las organizaciones de maestros se opusieron a la reforma descentralizadora de 1991, temiendo sufrir disminuciones adicionales o problemas en el pago de sus sueldos. Hacia fines de la década de 1990 una parte importante de las provincias dejaron de pagar a los maestros con regularidad y/o lo hicieron a través de bonos que depreciaron fuertemente el poder de compra de los salarios. En el largo plazo (1981 a 1999) los salarios docentes en la **Argentina** se han deteriorado aproximadamente un 42% (Cosse, 2001)<sup>7</sup>.

Durante el gobierno militar en **Chile**, los contratos civiles de servicio de los maestros habían sido eliminados y los salarios fueron determina-

7 Los salarios descienden en los últimos años del régimen militar, se recuperan en 1985 pero inmediatamente empiezan a bajar, golpeados por la inflación. En 1993 llegan al punto inferior (47%), donde empiezan una lenta recuperación (58%) del año base en 1999. Desde 1992 los salarios fueron también en la enseñanza media administrada por las provincias. Esto acentuó las diferencias interprovinciales. El salario de los maestros con 10 años de antigüedad (1999) variaba entre \$ 541 y \$ 1.013. Hay también diferencias muy importantes entre las provincias entre el salario de inicio de la carrera y el de máxima antigüedad, que varía entre 24.5% y 82.7% (Cosse, 2001).

dos por la matrícula y el valor de los *vouchers*. Como los *vouchers* bajaban continuamente después de 1983, también bajaron los salarios de los maestros. Una de las primeras acciones del gobierno democrático fue reconocer el sindicato de maestros, reincorporar a los maestros que ocupaban las escuelas normales cuando fueron disueltas en 1973 y empezar a subir los salarios, aunque de forma modesta. Los salarios docentes aumentaron a un ritmo superior al de otros funcionarios públicos, pero la situación salarial anterior a 1990 era tan crítica que las remuneraciones de los docentes se sitúan por debajo del promedio salarial nacional. En **Uruguay** los salarios reales subieron levemente durante la década.

Los salarios docentes en **Perú** han sufrido una severa retracción desde finales de la década de 1970, la cual no se ha podido recuperar aún. Al mismo tiempo, han ido desapareciendo drásticamente los incentivos dentro de la carrera docente. Mientras que en 1980 había una diferencia de 294% entre el salario del ingresante a la carrera magisterial y un docente con 20 años de servicio, para 1990 la diferencia se había reducido al 34%. En 1999 esta diferencia es del 10%. Por otro lado, el ingreso promedio mensual de los maestros en el sector privado era casi el doble que el de los maestros del sector público (Villarán, 2003).

En **Nicaragua**, el proceso de reformas fue paralelo con una política de fuerte baja de los salarios docentes. En 1996, un maestro graduado de primaria ganaba 411.53 C\$ y un maestro graduado de secundaria 554.89 C\$, cuando el costo de la canasta básica en el mes de julio de 1996 era de C\$ 1.378.63<sup>8</sup>. En cambio, en **Costa Rica** se han presentado dos circunstancias que mejoraron el salario en los primeros años de la década. Desde 1994 en el sector público se paga a todos los empleados el salario escolar, un aumento diferido que se cancela en el mes de enero y que representa un 98% del salario mensual regular. Además, a los educadores se

paga un incentivo por el aumento del calendario escolar a 200 días, una de las políticas de la reforma educativa<sup>9</sup>.

A lo largo de la década de 1990, en varios de los países analizados, la política de reforma de los sistemas educativos y los intentos de diálogo con el sector docente se superpusieron y entrelazaron con las urgencias que los programas de reestructuración impusieron a las agendas estatales. En este sentido, varios aspectos de las reformas educativas formaron parte estructural e inseparable de una reforma más amplia y abarcativa, lo que llevó en muchos casos a imprimir a estas transformaciones ritmos muy intensos en cortos períodos de tiempo. Esto generó, en diversas ocasiones, una doble lógica —o un doble vínculo— del campo estatal y de sus agentes frente al sector docente, complejizando las relaciones y formas de intercambio entre el Estado y las organizaciones sindicales del sector.

## SINDICATOS DOCENTES Y GOBIERNOS

### 2.1. LAS ORGANIZACIONES MAGISTERIALES

En este primer apartado se describe la estructura de las organizaciones sindicales docentes de los países analizados y se presentan algunos detalles de su constitución histórica y de evolución más reciente. Se detallan los conjuntos de indicadores básicos (tipo de organización, año de fundación, filiación político-ideológica, tipo de agregación, magnitud de la afiliación)<sup>10</sup> que definen en buena medida los recursos con que cuenta una organización de docentes para intervenir frente a las transformaciones que tienen lugar en el campo educativo.

El sindicalismo docente en **Brasil** se constituye históricamente por fuera de la tutela del Estado o de los partidos de gobierno, modelando su acción desde un lugar opositor, asociado a las reivindicaciones de las bases y articulados con

8 A mayo de 2003, el sueldo básico de un maestro o maestra del nivel primario en **Nicaragua** es de 960 córdobas, equivalente a 63 dólares, y la canasta básica de referencia está calculada en 2.350 córdobas. En **El Salvador** el proceso de reforma fue acompañado de incentivos se concretaron en un aumento de sueldo (que pasó de 175 US\$ en 1992 a 320 US\$ en el año 2000) con base en la institucionalización de un escalafón. Los maestros que trabajan en sectores rurales reciben un bono equivalente a un mes de salario adicional y las escuelas con mejor desempeño reciben un bono equivalente a unos 228 US\$.

9 En la actualidad, el incentivo equivale a un 168% del salario mensual y está condicionado a no sumar más de 26 inasistencias en el año. El salario base promedio de un educador de I y II Ciclos en **Costa Rica** es de US\$ 400, siendo el salario promedio de \$ 560. En el caso de un docente de III Ciclo y Educación Diversificada devenga en promedio un salario total de \$ 660. Un Director de colegio gana un salario total promedio de \$ 1.180 y un Director de Enseñanza General Básica de \$ 900 (MEP, 1997).

10 Ver Tabla I en Anexo.



organizaciones políticas de oposición. Se trata de sindicatos de corte clasista y que reivindican una tradición de permanente confrontación con el poder estatal. La Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) se originó en la década de 1960 y reúne a entidades sindicales docentes de la red pública y estatal de nivel primario y medio. La CNTE cuenta con 700.000 afiliados. Si bien las instancias de participación de los sindicatos docentes son muy amplias y pluralistas, las entidades gremiales del magisterio en su gran mayoría se encuentran vinculadas al Partido de los Trabajadores (PT), aunque no se trate de una relación de carácter orgánica. Todas las confederaciones docentes están afiliadas desde el año 1987 a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Las dos centrales sindicales de centro derecha carecen de lazos con los sindicatos docentes.

En **Argentina**, el gremialismo docente nació impregnado del espíritu normalista que marcó los orígenes del sistema educativo. Por ello, no se inscribió en el sindicalismo de la era peronista y orientó su reivindicación hacia la regulación de una carrera docente con independencia de los favoritismos políticos y sostuvo una permanente reivindicación del carácter nacional y laico de la educación (Tiramonti, 2001). Los estatutos docentes de los años cincuenta y posteriores plasmaron el programa neocorporativo del gremialismo docente de la época. Hacia fines de la década de 1960 los sindicatos desplazaron su foco de atención hacia a la disputa por los recursos y las condiciones de desempeño. En un contexto de gran agitación social de la política argentina surge en 1973 la Confederación de Trabajadores de la Educación Argentina (CTERA), constituida por sindicatos de base provincial que en la actualidad es la organización gremial de docentes más importantes del país. Este surgimiento da cuenta de un proceso de tránsito de la identidad docente desde un rol de funcionario público al de trabajador del Estado. Desde ese momento se fue conformando una actividad sindical docente basada en un tipo de negociación semejante al resto de los trabajadores, en la que prevalecen estrategias de resistencia y concesiones coyunturales que superan provisoriamente el conflicto (sumas fijas, régimen de licencias, titularizaciones, etc.). La sindicalización de los docentes ronda el 55%, sobre un total estimado de 622.000 docentes en el año 2000, de los cua-

les aproximadamente el 45% está afiliado a la CTERA, donde son mayoritarios los maestros del sector estatal<sup>11</sup>.

En **Chile**, el sindicalismo docente es de temprano origen y estuvo asociado a la simbiosis docentes-Estado que, como en el caso argentino, toma forma de una "integración conflictiva". El Estado protector anterior a 1973 compensó su dificultad para otorgar remuneraciones adecuadas con la institución de espacios de participación de las organizaciones docentes en la generación de las políticas educativas. Todo ello se interrumpió con la instauración del régimen militar, que rompió la simbiosis, desactivó al sindicalismo docente pero no logró erradicar una larga tradición de cultura gremial docente (Núñez, 2001: 3). Durante los últimos años de la dictadura, se reconstituyó la organización sindical docente, que demandó al nuevo gobierno democrático que se remediasen los deterioros de la condición docente y se repusiese la condición de funcionarios públicos a los docentes del sector municipal. El gobierno de la Concertación aprobó el Estatuto de los Profesionales de la Educación, consultado con los docentes y discutido ampliamente en las cámaras legislativas. La legislación chilena no permite el sindicalismo ni la negociación colectiva en el sector público municipal. Sin embargo, los docentes de enseñanza pública se organizan en el Colegio de Profesores de Chile. El Colegio es una asociación gremial unitaria que funciona como un sindicato que canaliza las reivindicaciones de los docentes frente al gobierno en los procesos negociación y moviliza al magisterio en los actos de protesta y huelga. La representatividad por afiliación es de 120.000 docentes<sup>12</sup>.

En **Uruguay**, el sindicalismo docente tiene también una larga tradición. La restauración de la

11 Los sindicatos docentes de base representados por CTERA van adscribiendo a nivel nacional hacia una posición independiente, no peronista y plural; entablando con los gobiernos una relación mayoritariamente confrontativa. El número de afiliados de CTERA oscila entre 230.000 y 280.000 docentes. El 10% restante se distribuye en otras asociaciones gremiales, tales como la Unión de Docentes Argentinos (UDA), Asociación del Magisterio de la Educación Técnica (AMET), la Confederación Argentina de Maestros y Profesores (CAMYP), el Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP).

12 Existen además pequeños sindicatos, federaciones y confederaciones en la enseñanza privada con escasa adhesión. El Colegio es la organización más representativa del magisterio chileno y la principal organización laboral de Chile. Aunque hay afinidades políticas-ideológicas entre la dirigencia gremial, las bases docentes y el gobierno, el Colegio ha actuado en los procesos negociadores con independencia y autonomía.

democracia permitió la reorganización de las organizaciones magisteriales, a lo cual contribuyó la restitución de los docentes destituidos. Paralelamente, la Ley de Educación 15.739 estipuló la creación de cuatro “Asambleas Técnico-Docentes” al interior de la estructura del gobierno del sistema escolar, para dar voz al magisterio en el entorno de los Consejos descentrados que administran las diversas ramas o niveles de la educación pública. Las organizaciones gremiales representativas han sido respectivamente la FUM (Federación Uruguaya de Magisterio) en la esfera de la enseñanza primaria y la FENAPES (Federación Nacional de Profesores) en la enseñanza media. La primera, de larga tradición, constituida desde la década de 1940, y la segunda, fundada en 1963<sup>13</sup>. A partir de la reinstitucionalización democrática, la representación de los gremios de docentes se consolida de forma diferente. Subsiste el carácter federativo y de segundo grado de la FENAPES pero adquiere mayor peso, presencia e independencia la gestión de alguna de sus filiales, en especial ADES (Asociación de Docentes de Enseñanza Secundaria) que representa a los docentes de la enseñanza secundaria de Montevideo. En los últimos años la FENAPES comprende una cifra que ha oscilado en torno a los 4.000 afiliados en un total de aproximadamente 13.232 docentes de la enseñanza secundaria, (1995) que alcanza a 16.000 en el total de la enseñanza media. ADES, por su parte, ha tenido una tasa de afiliación casi del mismo orden con 2.400 profesores en los últimos años en relación a un total de docentes en Montevideo de aproximadamente la mitad del país<sup>14</sup>.

13 Ambas organizaciones son de segundo grado y su existencia ha conocido diversas modificaciones, entre las que se destaca, sobre todo, la disolución de la gremial de la enseñanza media decretada por el gobierno militar (1973-1984).

14 En cuanto a la organización nacional del sindicalismo, las federaciones y asociaciones de la enseñanza forman parte de la única central sindical del país, el PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores) resultado de la fusión de la vieja estructura sindical del período democrático predictadura (CNT formado a fines de la década de 1960) y la formación de una nueva representación de los trabajadores (nuevos líderes e individuos sin tradición previa de militancia gremial) tolerada por el régimen militar hacia el final de su gobierno (PIT). El PIT-CNT tiene el monopolio de la representación en el país. Los primeros han correspondido generalmente a organizaciones afines a las corrientes del Partido Comunista, las segundas de tradición anarquista y socialista. Los gremios de la enseñanza de la órbita de la ANEP-CODICEN participaron tradicionalmente de la CSEU (Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay) como federaciones conjuntamente con los gremios universitarios. En el país no existe por otra parte, ninguna representación sindical correspondiente exclusivamente a la docencia en el ámbito privado.

No puede comprenderse el rol de los gremios docentes en **Uruguay** sin tener en cuenta las Asambleas Técnico Docentes (ATD) que operan en todos los niveles de la enseñanza en el Uruguay, salvo en la Universidad Estatal. Con la presencia de una estructura formal alternativa a la sindical –con sus procedimientos y normas específicas de funcionamiento y con autoridades legitimadas por mecanismos diferentes a los gremiales– indican que la acción colectiva de los gremios docentes en el país se divide en dos tipos diferentes de organización de la representación de intereses. La creación de las ATD en su versión más reciente, deriva en gran medida de la presión de los gremios por una participación directa en el gobierno de la educación pública<sup>15</sup>.

En **Perú** la principal organización de los docentes es el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP)<sup>16</sup>. Un reciente estudio de opinión realizado por el Instituto de Pedagogía Popular (López de Castilla, 2003) muestra que la proporción de maestros sindicalizados (49%) era ligeramente mayor que los no sindicalizados (44%), era mayor en las zonas urbanas (53%) que en las rurales (40%) y en secundaria (61%) que en primaria e inicial (45% y 21% respectivamente).

El caso de **Costa Rica**, la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) surge con un fuerte apoyo del Estado, con el que mantiene una interlocución no conflictiva, cualquiera sea el partido de gobierno. La ANDE ha construido una poderosa estructura corporativa con una importante organización burocrática y significativa participación en la red previsional.

En **Nicaragua**, las organizaciones sindicales del magisterio, a la vez que tienen un común denominador en su origen político partidista –sandinista o antisandinista–, tienen diferencias en sus

15 La formalización de las ATD puede ser vista como una transacción entre las expectativas de participación plena de los docentes en la dirección de la enseñanza y el interés de las autoridades por disminuir los costos de una tensión instalada en la arena educativa.

16 Existen otras organizaciones, como la Federación Nacional de Trabajadores del Sector Educación (FENTASE), el Sindicato Único de Trabajadores de Centros Educativos (SUTACE) y el Sindicato de Docentes de Institutos Superiores Tecnológicos (SIDEST)

antecedentes y evolución. Un signo característico del movimiento magisterial nicaragüense entre 1990 y 2003 ha sido su fractura y división provocada, en una primera etapa por causas político-partidista y, en la actualidad, por la intervención del aparato gubernamental, promoviendo organizaciones sindicales según sus intereses. La ANDEN (Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua) nació en 1979, como parte del proceso de lucha en contra de la dictadura militar somocista, de la misma matriz sociopolítica que el Partido Frente Sandinista. Por su parte, la CNMN es miembro de la organización ligada al Partido Liberal llamada Conferencia Permanente de los Trabajadores (CPT) y la CONFENITEC pertenece a la organización socialcristiana conocida como Confederación de Trabajadores Nicaragüenses (CTN). En los noventa, la ANDEN, que durante los años ochenta compartió el poder con el FSLN, pasó a la oposición y la CNMN (liberal) y la CONFENITEC, (socialcristiana) pasaron a ser organizaciones aliadas del nuevo gobierno antisandinista. Las organizaciones sindicales del magisterio nicaragüense están integradas fundamentalmente por personal docente de los centros educativos públicos. Según datos de las organizaciones magisteriales, entre el 85 y 90% de los docentes sindicalizados están afiliados a la ANDEN (que es la de mayor tamaño y cobertura), la CONFENITEC, la CNMN y la CMN. El resto, entre el 10 y el 15%, pertenecerían a otras 20 expresiones sindicales de menor tamaño nacidas bajo el amparo gubernamental.

En **Honduras**, las modernas organizaciones de maestros surgieron a fines de la década de 1960 e inicios de la de 1970. En lugar de adoptar la estructura sindical como en otros países, los maestros organizados decidieron seguir las estructuras de los colegios profesionales. La primera organización de maestros de educación primaria fue el Colegio Profesional Superación Magisterial de Honduras (COLPROSUMAH), en 1963. Del seno del COLPROSUMAH se desprendió el Primer Colegio Profesional Hondureño de Maestros (PRICHMA). El PRICHMA fue fundado en 1964 por maestros de educación primaria ligados al gobernante Partido Nacional (brazo político de los militares que gobernaban el país desde el golpe de Estado de 1963). Los afiliados al COLPROSUMAH han estado identificados históricamente con el ala reformista del Partido Liberal y con las diferentes variantes de la izquierda hondureña organizada. Desde sus

orígenes, la combatividad del COLPROSUMAH generó una fractura con los maestros más conservadores. De este modo, en 1964 un nuevo núcleo de maestros se desprende del COLPROSUMAH y funda el Colegio Profesional Unión Magisterial (COPRUM)<sup>17</sup>. El COLPROSUMAH y el COPEMH están afiliados a la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH), una central sindical tradicionalmente ligada a la izquierda hondureña organizada. El PRICHMA y el SINPRODOH están afiliados a la Central General de Trabajadores (CGT), ligada al movimiento socialcristiano. Los colegios de maestros son organizaciones bastante numerosas. El COLPROSUMAH tiene unos 25 mil afiliados que cotizan a la organización, el PRICHMA tiene unos 13 mil afiliados, el COPEMH tiene actualmente unos 13.317 afiliados, el SINPRODOH unos 6.000 afiliados y el COPRUM, 3.000 afiliados. A pesar de sus diferencias político-ideológicas, los colegios magisteriales han tenido una gran capacidad para unir sus fuerzas y movilizarse en forma unitaria.

En **Guatemala**, el autoritarismo político ha desalentado la organización sindical. Hay una fuerte fragmentación de las organizaciones docentes, la mayoría de las veces con orientaciones contrapuestas. Las organizaciones del gremio magisterial son Instancia Nacional de Maestros (INM), Maestros Unidos de Guatemala (MUG), Asamblea Magisterial de Guatemala (AMG), Sindicato de Maestros de Guatemala (SMG) y el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala (STEG). Junto a la fragmentación se destaca la baja tasa de afiliación, ya que el conjunto de las organizaciones representa solo el 5% del total de docentes del país. En este Estado, azotado por la guerra civil durante años, las redes institucionales son muy débiles y existe una verdadera dificultad por parte de las organizaciones intermedias para adaptar su accionar al juego democrático y a la situación de paz.

En **El Salvador**, la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES 21 de Junio) surge en 1968 vinculada a las fuerzas populares

17 El Sindicato Profesional de Docentes Hondureños (SINPRODOH) tiene como origen la organización de los maestros empíricos (maestros que no tenían título docente) para la enseñanza en la educación primaria del país. Los maestros de educación media se organizaron inicialmente en la Asociación Hondureña de Profesores Graduados de Educación Media (AHPGEM), convertida en 1969 en el Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras (COPEMH).

de liberación y, luego de los tratados de paz, al FMNL como su expresión partidaria. En la década de 1980 las organizaciones de trabajadores del sector público mantuvieron una importante fortaleza en materia de afiliación, capacidad, movilización y presencia política, pero dependían de los partidos políticos en contienda, subordinando el contenido gremial. La actividad se articuló a demandas relativas a la propuesta social de diálogo-negociación del conflicto armado, concertación social, etc. Una vez terminada la guerra, los sindicatos no tenían suficiente formación ni experiencia en materia de estrategias de afiliación, formación sindical, negociación de contratos colectivos, recolección de cuotas sindicales. Pero la situación ha cambiado notablemente en los últimos años, ya que los sindicatos han perdido sus márgenes de acción frente al Estado, en tanto el Estado deja de considerarlos interlocutores políticos. Actualmente, el sector magisterial se estructura en diversas organizaciones que incluyen asociaciones y gremios. La organización más numerosa y de mayor tradición es la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES 21 de Junio), que para el año 1998 cuenta con 4.000 afiliados. La Unión Gremial de Educadores Salvadoreños (UGES) representa una amplia coalición de gremios magisteriales (CODINES, ASDEP, SIMES), la tercera organización de importancia es Bases Magisteriales (BM), que si bien es una organización muy joven y más pequeña, representa una facción disidente de ANDES y mantienen posiciones muy críticas no solo en relación con la reforma educativa y el papel del Ministerio, sino también sobre la actuación de los otros gremios docentes.

Se puede comprobar la diversidad de tipos organizativos que existen en las organizaciones gremiales docentes de la región. Las propias denominaciones de estas responden a una gran variedad: sindicatos, asociaciones, colegios profesionales. Algunas se orientan por la denominación de “profesores” ligadas a representaciones de clase media; otras utilizan el derivado del término “magisterio”, mientras otras se mantienen fieles al concepto más clasista de “trabajadores”. Esta heterogeneidad del conjunto expresa la tensión subyacente entre las identidades laborales y las identidades profesionales. La forma en que se va resolviendo esta tensión se vincula con los tipos de respuestas que las organizaciones construyen con relación a los problemas que enfrentan: en algunos ca-

sos circunscriptos a cuestiones laborales (condiciones de trabajo, salario, carrera docente); otros de política educativa, como el financiamiento, el cambio curricular, la capacitación, la descentralización, etc.

Dentro de esta diversidad de situaciones en estos países, una de las diferencias más significativas radica en la manera en que las organizaciones de docentes de un mismo país se agrupan o vinculan entre sí para obtener mayor peso, cobertura territorial y representatividad. Al analizar a las organizaciones desde esta perspectiva se presentan los siguientes tipos de situaciones:

- Países en los que coexisten múltiples organizaciones no integradas, configurando en consecuencia una situación de fragmentación, como en el caso de **Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador**. Una variación de esta misma situación la presenta **Uruguay**, donde la fragmentación se manifiesta en el tipo de afiliación por nivel educativo, pero donde existe un número reducido de federaciones agrupadas a la vez en una central sindical unitaria. **Honduras** quizás represente un caso distintivo, ya que si bien existe un alto grado de fragmentación y competencia entre las organizaciones, en determinadas coyunturas históricas las mismas tienden a definir estrategias unitarias aunque con bajo nivel de estructuración organizativa en el tiempo<sup>18</sup>.
- Países en los que los sindicatos docentes quedan integrados en confederaciones, como en **Argentina y Brasil**, aunque en el primer caso las entidades de base provincial presentan un nivel importante de autonomía con respecto a la central confederada.

18 En los casos de **El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Honduras** la creación y configuración actual de los sindicatos está imbricada fuertemente con los partidos y movimientos políticos que construyeron a través de ellos, organismos que les permitieron incorporar a su red clientelar los sectores sociales emergentes. En estos países hay una continuidad entre las dirigencias partidarias y las sindicales y la dispersión institucional de estos últimos se explican por la dispersión del sistema de partidos. Son sindicatos que encuentran su referencia principal en la estructura partidaria y la articulación con la base social que se sostiene porque es una condición para mantener la primera. No son las posiciones ideológicas, ni las relaciones con la base, las que explican las distintas alineaciones sindicales, sino su participación activa en las escisiones y luchas partidarias.

- Países en los que se conforma un sindicato o asociación de carácter nacional prácticamente único, como el caso de **Chile**, en el que el colectivo docente tiene un tipo de representación independientemente del nivel educativo, territorial o la dependencia pública o privada del colectivo docente.

## 2.2. LOS NÚCLEOS DE CONFLICTO ENTRE GOBIERNOS Y DOCENTES

En este apartado se identifican los principales núcleos de conflicto entre los actores estatales y las organizaciones docentes en el marco de los procesos de reforma educativa<sup>19</sup>. Para describir y analizar la diversidad de rasgos que caracterizan las situaciones de conflicto en los distintos países, se han utilizado las siguientes categorías:

1. conflicto económico-corporativo, que incluye todos aquellos aspectos de tipo laboral: salarios, estatutos, convenios colectivos, regímenes de pensiones;
2. conflicto político-corporativo, que integra todas aquellas demandas de las organizaciones docentes de participación en el proceso de decisión de las políticas educativas;
3. conflicto político-ideológico, que se caracteriza por el cuestionamiento político-ideológico a los lineamientos de la política de descentralización, privatización, o a la injerencia de los organismos internacionales en el ámbito educativo, etc.

A continuación se presenta una descripción general de los diferentes escenarios nacionales de conflicto en los procesos de reforma.

En el caso de **Brasil**, la política federal de municipalización y la negociación descentralizada de las relaciones profesionales tendió a “flexibilizar” las contrataciones, las políticas salariales y la carrera docente. Este proceso redujo tendencialmente la influencia de las entidades nacionales y estatales de los trabajadores de la educación y dificultó su estructuración para enfrentar la política federal hacia la educación

<sup>19</sup> Para sistematizar la información producida por cada caso nacional se identificó un conjunto de categorías (producto de una primera fase de estudio de cada uno de los casos) y, en un segundo momento, se revisaron las categorías integrando los datos de la totalidad de países.

básica. La carrera del magisterio fue un punto central de conflicto durante toda la década, ya que la CNTE había postulado una serie de principios generales (ingreso a la carrera docente exclusivamente por concurso público, gestión democrática de los sistemas de enseñanza, fijación de un piso salarial profesional nacional por ley federal, incentivos por dedicación exclusiva, antigüedad en servicio y localización) que no fueron retomados por la reforma federal. En general, las relaciones entre las autoridades del sector Educación y el movimiento docente en las gestiones entre 1995 y 2003 fueron tensas, tanto a nivel nacional como en el estado de San Pablo<sup>20</sup>. Los cuestionamientos del sindicalismo docente a la política educativa fue centralmente política y partieron de una crítica general de las propuestas educativas preconizadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo aplicadas en Brasil. En el discurso de las organizaciones sindicales docentes, la reforma educacional es cuestionada por estar atada a un principio económico de mercantilización de la educación y un principio político-ideológico, que es el de propiciar la reconversión cultural al interior de la escuela, introyectando y reforzando valores como la competencia y el individualismo.

Uno de los ejes centrales de la reforma en **Argentina** lo constituyó el proceso de descentralización de los servicios educativos a las provincias. Al dispersarse el centro de procesamiento del conflicto, la CTERA se vio compelida a redefinir su dinámica interna a fin de evitar su desmembramiento o fractura interna. En este contexto, a lo largo de la década, el sindicalismo docente fue desplazando el eje de su identidad de funcionario público a trabajador del Estado e integró como elementos constitutivos tanto la defensa de los derechos laborales como de la escuela pública. El sindicalismo docente, mayoritariamente representado por la CTERA, adoptó una postura combativa, colocando en primer plano la lucha por conquistas salariales y la estabilidad docente, aunque en algunos aspectos

<sup>20</sup> En la perspectiva sindical, en lo referido a la gestión democrática (una de las banderas del movimiento docente), la Ley de Directrices Básicas desconsidera el Foro Nacional de Educación, instancia que debería permitir la interacción con la sociedad y dar organicidad al sistema; reduce las atribuciones del Consejo Nacional de Educación, tornándolo un órgano subordinado al MEC; no garantiza Consejos Estadales y Municipales de Educación democráticos y transfiere a los sistemas estatales y municipales la responsabilidad de definir las reglas de funcionamiento de los Consejos Escolares.

entraron en conflicto con mejoras a largo plazo o con la propia profesionalización del ejercicio docente. Los posicionamientos sistemáticos de la organización docente durante la década permiten ver que las objeciones principales están centradas –más que en un rechazo de la agenda de temas propuestos– en la orientación política general de la reforma, en la metodología de consulta (o inconsulta) y las “perversidades” que genera su implementación en dicho contexto. En los últimos años de la década de 1990, las huelgas se sucedieron en distintas provincias –algunas con varios meses de duración– con motivo de los reiterados atrasos en el pago de salarios.

En **Chile**, la aprobación del estatuto docente en 1991 garantizó una determinada paz social y una condición política de base en el contexto de consolidación democrática, satisfaciendo las expectativas de un gremio numeroso, de importante tradición gremial y el único que había sido capaz de derrotar en plena dictadura a los candidatos gremiales prorrégimen. A partir de este hecho político se generaron las condiciones para cambios posteriores sin agudización del conflicto. A excepción de la huelga de 1998, en Chile ha habido más concertación que conflicto en el proceso de reforma. Esto a pesar de que la posición del Colegio ha sido fundamentalmente de carácter reivindicativo económico-laboral y –en general– de oposición a las políticas de gobierno. Los temas de debate se situaron alrededor de la tensión entre el papel del Estado y el mercado en educación, la municipalización y los aspectos salariales. A pesar de esas oposiciones, la puesta en práctica de la reforma no estuvo en peligro. Las reivindicaciones gremiales destacables son fundamentalmente de carácter salarial y de estatus laboral, en particular la recuperación de su condición de funcionarios públicos perdida tras las medidas de descentralización y privatización durante el gobierno de Pinochet. Esta demanda se liga a la democratización del país y a las expectativas de los docentes de regresar a un sistema estatal centralizado y a formas de organización tradicionales del sistema educativo<sup>21</sup>.

Hacia fines de 1989 en **Uruguay**, maestros y profesores lanzaron una huelga que afectó la

legitimidad del gobierno de la época, perjudicando la votación del partido gobernante en las urnas. Esto empujó al siguiente gobierno a adoptar políticas más proactivas en educación y a encargar los estudios diagnósticos que conducirían en 1995 al proceso de reforma. La reforma contó con un consenso de la clase política, pero sufrió un boicot de parte de algunas de las Asambleas Técnico-Docentes y de los gremios de la enseñanza. Los sindicatos impugnaron el carácter “autoritario” de la reforma, la concentración excesiva de funciones por parte del CODICEN (Consejo Directivo Central de la Administración Escolar), la velocidad que se pretendía imprimir al proceso de cambios y también a algunos de sus contenidos (por ejemplo, la “enseñanza por áreas” en el Ciclo Básico de la Educación Media)<sup>22</sup>. Esta etapa culminó en diciembre de 1995, con un llamamiento de la Asociación de Docentes de la Enseñanza Secundaria (ADES) a desobedecer los lineamientos definidos por el CODICEN. Los cuestionamientos al proceso de reforma nunca tuvieron como blanco el carácter estatal-centralizado de la reforma ni el mantenimiento de los fines universales del Estado. Durante los años 1996 y 1997 los sindicatos docentes enfrentaron duramente a la reforma, contando con la militante participación de los gremios estudiantiles, en huelgas y ocupaciones de centros. Sin embargo, los gremios quedaron seriamente debilitados por sus conflictos internos y por la acción de la reforma, que incorporó a un segmento de la dirigencia sindical y del círculo más activo de las ATD.

En **Perú**, en diciembre de 1992, el gobierno Fujimori buscó transferir escuelas y responsabilidades del Estado central al sector privado y comunal a través de tres decretos ley (26011, 26012, 26013). En marzo de 1993 la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente Democrático (CCD) aprobó la modificación del texto constitucional referido al derecho a la gratuidad en todos los niveles de enseñanza, estableciéndose que se concedería la gratuidad “a quienes no pudieran sufragarla”, condición que luego fue eliminada por el creciente rechazo social (docentes, padres, Iglesia Católica, etc.). A partir de este momento quedó instalado en la

21 Otro proceso significativo en la participación de la organización docente en Chile radica en un inédito giro hacia prácticas propias de una organización profesional, sin que ello implique abandono de las funciones tradicionales del sindicalismo reivindicativo (Núñez, 2001: 39).

22 La conflictividad laboral, que se expresa mediante paros o huelgas, no ha sido para nada importante en el período. Los gremios docentes acompañaron las medidas de fuerza de la central PIT-CNT en más de una oportunidad de movilizaciones generales por reivindicaciones salariales ante las políticas de ajuste.

opinión pública peruana “el riesgo a la supresión de la gratuidad”. Durante toda la década, el sindicalismo docentes se situó en la oposición a la reforma en tanto rechazó una política gubernamental que consideraba “contra la gratuidad de la enseñanza” y “contra la estabilidad laboral” del magisterio. Ya en el gobierno de Toledo, la reciente huelga docente en reclamo de mejoras salariales provocó un conflicto extendido y de extrema gravedad<sup>23</sup>.

En **Costa Rica**, durante la totalidad de la década, los núcleos de conflicto se concentraron exclusivamente en la esfera económico-corporativa. Una huelga por salarios se extendió durante 12 días en abril de 1990 (Ministerio de Trabajo, Lista de Huelgas). En 1993 y en 1995, se produjeron dos huelgas por la Ley de Pensiones que introducía modificaciones en el régimen de pensiones del magisterio. Desde 1995 hasta el año 2002 no se produjeron nuevos movimientos huelguísticos. En el año 2003 surge un nuevo conflicto de huelga motivado por atraso en el pago de los salarios de los educadores y a las dos situaciones anteriores, el atraso en el pago de los salarios y el proyecto de ley de “municipalización”.

En **Nicaragua**, en el período de 1990 al 2003, se desarrollaron dos huelgas nacionales: la primera entre abril y mayo de 1991 –encabezada por ANDEN– y la segunda, entre febrero y abril de 1995, encabezada por una alianza magisterial conformada por ANDEN, la CONFENITEC y la CNMN. Las causas de la huelga de 1991 fueron las afectaciones a la estabilidad laboral, la situación salarial del magisterio, la no reglamentación de la Ley de Carrera Docente y los retrasos en el pago de salarios. La inconformidad del magisterio se transformó en pérdida de legitimidad de los dirigentes de ANDEN antes sus bases a partir de mayo de 1991, cuando el magisterio andenista entró en un período de reflujo de desmovilización, comportamiento que se prolon-

garía hasta 1994. La huelga de 1995 fue diferente, tanto en su proceso de incubación y organización como en su conducción. El problema salarial y de ausencia de políticas de protección y bienestar social para el magisterio afectaba a todos los maestros por igual –andenistas y no andenistas– lo que abrió las posibilidades para la concertación entre las Confederaciones del Magisterio. Desde julio de 1994, ANDEN, la CONFETEC y la CNMN iniciaron un proceso de unidad en la acción con el propósito de plantear al gobierno y a las autoridades del Ministerio de Educación un pliego de demandas. Pasada la huelga, el Ministerio de Educación no solo incumplió sus compromisos, sino que también realizó un conjunto de medidas que provocaron la división de las organizaciones docentes, lo que ha debilitado las posibilidades de realizar acciones en defensa de sus derechos, especialmente en la cuestión salarial (63 dólares básico, uno de los más bajos de América Latina y el Caribe)<sup>24</sup>.

En **Honduras**, los principales núcleos de conflicto entre organizaciones docentes y gobierno a lo largo de la década se producen a partir de la formulación del Programa de Reestructuración del Sistema Educativo del Presidente Callejas; en particular, en lo referido a la participación comunitaria en la descentralización y regionalización educativa. Un ejemplo de este proceso lo constituye la posición gremial frente al Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO). Los gremios magisteriales han enfrentado la administración de escuelas por parte de la comunidad, porque ven en ello un camino hacia la privatización de la educación<sup>25</sup>. En el marco de la oposición a la descentralización, se

23 Los reclamos de la VIII huelga magisterial nacional (2003) giraron alrededor del aumento de sueldos y pensiones y otras demandas (nombramiento de maestros contratados y desocupados, el pago de bonificaciones por años de servicio, subsidios por luto y sepelio, descongelamiento y ascenso de niveles magisteriales, matrícula gratuita, etc.) El paro duró 31 días y alcanzó resolución una vez que el gobierno acordó con los maestros un aumento salarial mensual de 28 dólares y se comprometió a establecer un aumento salarial escalonado. Los conflictos derivaron en una amplia participación de otros sectores sociales y en la declaración del estado de emergencia, una fuerte represión policial y detención de maestros es una muestra de su alta intensidad.

24 En la actualidad se pueden observar dos tendencias: por un lado, los docentes de las diferentes tendencias políticas, afiliados a las Confederaciones Sindicales más importantes (la CGTEN-ANDEN, la CONFENITEC; la CNMN y la CMN) desde mediados del período (1994-1995) han venido desarrollando estrategias hacia la convergencia de acciones unitarias. Por otro, el Ministerio de Educación –como en los años setenta– ha promovido la creación de múltiples expresiones organizativas, que reducen el impacto de las acciones de fuerza y provocan la división del gremio magisterial.

25 “Nombrar maestros por contrato de duración limitada negando los derechos que otorga el Estatuto del Docente; crear escuelas del Programa en lugares en donde ya funcionan o están muy cerca escuelas públicas; otorgar atribuciones a las Asociaciones Educativas Comunales, que generalmente son organizadas a instancia de las autoridades educativas, para efectuar los pagos de los maestros, supervisar el trabajo de los mismos y en algunos casos cancelar y nombrar maestros; brindar mayor apoyo logístico, proveer de más y mejores materiales educativos y crear condiciones para asegurar una mejor labor educativa de los maestros que laboran en las escuelas creadas por el Programa”.

desarrolló asimismo la negociación por el Estatuto del Docente. Los cuestionamientos se apoyaron en movilizaciones organizadas por la FOMH que culminaron en abril de 2000 con la firma de un acta de compromiso por el Ministro de Educación.

En **El Salvador**, desde el inicio de la década, la lucha por el reconocimiento de la legalidad de los sindicatos en el sector público fue el área de conflicto que ocupó la acción de las organizaciones laborales. Las asociaciones magisteriales salvadoreñas no son reconocidas por el Estado como sindicatos sino como “asociaciones civiles”. No obstante, la reforma educativa se implementó en consulta con diversos sectores. Con la implementación de la reforma, ANDES 21 y UGES han tenido relaciones de cooperación con el MINED en todo el periodo; no así Bases Magisteriales (BM). Las reformas a la administración de recursos humanos se realizaron en consulta con las gremiales de docentes. De la coordinación sindicatos-MINED surgió la Ley de la Carrera Docente, así como mejoras en los servicios de bienestar (farmacias, médicos de familia, etc.). Pero es coincidente entre los distintos sindicatos en que las mejoras señaladas no compensan los bajos salarios, incrementos de exigencias que la reforma planteó al trabajo docente. Otra línea a que se asigna importancia es la de profesionalización docente. Se registra aquí la oposición sindical a las acciones que fueron delegadas a actores “no magisteriales”: la UCA (Universidad Centroamericana José Simeón Cañas) y la FEPADE (Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo)<sup>26</sup>.

Como tendencia general se podría afirmar que, en buena parte de estos países, además de los conflictos relativos a los niveles salariales y condiciones de trabajo, los puntos más fuertes del desacuerdo en la mayor parte de los casos son:

- a) Oposición de los gremios docentes a los procesos de descentralización y privatización, debido a que fragmentan el escenario

en que se ha desarrollado históricamente el sindicalismo y porque ponen en cuestión el modelo de organización tradicional de las organizaciones. A ello se agrega que el carácter público de la educación permite a los docentes incluirse entre los funcionarios estatales protegidos.

- b) Rechazo al carácter “inconsulta” de las reformas, como eco del derecho a la participación que se adquirió en la fase neocorporativa.
- c) Resistencia a avalar cambios en las normas regulatorias, que pueden revertir condiciones obtenidas anteriormente por la mediación sindical, muchas de las cuales son derechos adquiridos a cambio de la degradación de los salarios sin que medien ofertas de recuperación salarial.
- d) Desacuerdo con la introducción de sistemas de evaluación, que son considerados mecanismos de control que, además de establecer premios y castigos, quiebran la homogeneidad de la base social del sindicalismo y dificultan la demanda agregada de intereses.

En ningún caso nacional las organizaciones docentes han participado en la formulación y diseño de las políticas de reformas educativas, pero su intervención en la arena pública se manifiesta con más fuerza discursiva y coherencia en el nivel de los cambios institucionales: la defensa de la educación pública, del *Estado docente* y de la tradición central-burocrática. Por el contrario, esa misma práctica discursiva ha sido más débil en el nivel propiamente profesional, de la formación, de los cambios curriculares o pedagógicos

Es claro que la principal disputa que se observa en la totalidad de los casos es en el plano económico-corporativo, dentro del cual los salarios y los institutos de regulación de la actividad docente ocupan el primer plano de la agenda reivindicativa de las organizaciones magisteriales en la región. Esto ha dejado –históricamente– menor espacio a demandas o propuestas en el plano más propiamente educativo. Esta afirmación admite matices, como la postura más centrada en la esfera político-ideológica de los sindicatos de **Uruguay, Brasil y Argentina** hacia la reforma, estrategia que también se ha dado en

<sup>26</sup> La UCA tuvo activa participación en la reforma curricular, la inducción a la reforma para los docentes, el diseño de la capacitación media y básica y la realización de algunos monitoreos del proceso de reforma. La FEPADE contribuyó al diseño de diversos procesos dentro de la reforma, en investigación, divulgación del diálogo y capacitación de docentes. Los sindicatos plantean la necesidad de que la responsabilidad de la formación de los maestros sea devuelta al MINED. En la perspectiva sindical, la acción de aquellos organismos no fue supervisada correctamente, ni fue evaluada según estándares de calidad adecuados



**Chile**, pero que recientemente empieza a girar hacia una aceptación y una participación crítica en el proceso de reformas.

Existe otro grupo de discrepancias que se ligan a la defensa del espacio de definición de las políticas. Se trata de la posición de oposición (excepto en **Nicaragua, Chile y Costa Rica**) respecto del carácter inconsulto de las reformas, aun en los casos de clara autoexclusión o de presencia parcial en las negociaciones. Tras la configuración de un nuevo modelo organizacional que subyace a las políticas reformistas –y en el cual el sindicalismo docente no encuentra claramente su lugar–, el reclamo sindical se vincula fuertemente con el derecho a la participación en el proceso decisorio adquirido con la constitución del sistema neocorporativo de posguerra que el mismo proceso reformista (en la mayor parte de los casos) convierte en su blanco de ataque.

### 2.3. LAS MODALIDADES DE INTERACCIÓN EN EL MARCO DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS

Un indicador de importancia respecto del lugar que ocupan y el rol que desempeñan las organizaciones docentes en los procesos de reforma, es el tipo de relación que estas establecen con el poder político-estatal.

La interacción entre sindicatos y gobierno implica tanto la *movilización* como la *contención* y la capacidad para obtener concesiones por estos medios. Por *movilización* se entiende a las protestas organizadas por los sindicatos y es la medida más frecuente de comportamiento sindical. La *movilización* suele medirse contando el número de huelgas, su duración y su dimensión. Mecanismos alternativos de protesta incluyen manifestaciones, boicots, huelga de hambre, sentadas, etc. La estrategia de *contención* supone la puesta en marcha de diversos tipos de mecanismos o acciones defensivas. La *interacción*, por su parte, no se define solamente en función de la movilización o la contención de los sindicatos; el gobierno puede responder otorgando o rechazando concesiones. Si se combina la reacción de ambos actores en cuatro interacciones posibles, surgen cuatro categorías que definen patrones de interacción. Las categorías son las siguientes: 1) movilización exitosa u (*oposición*); 2) movilización fallida o (*resistencia*); 3) contención exitosa (*cooperación*) y, 4) contención fallida (*subordinación*).

A continuación se realiza una breve revisión de estos patrones de interacción en cada uno de los países.

En el caso de **Brasil**, la fuerte dinámica política de oposición y movilización contra las iniciativas de reforma impulsadas por el gobierno federal no revirtió el proceso general de su implantación. Sin embargo, en los distintos estados los sindicatos tuvieron la capacidad de obstaculizar aspectos parciales y de revertir algunos efectos de las innovaciones en los ciclos de enseñanza (como el cierre de escuelas) y de la reforma curricular (que implicaba pérdida de horas). Las conquistas en términos económico-laborales fueron limitadas a aspectos parciales de la estructura del salario base.

En **Argentina**, el periodo se caracteriza por una creciente resistencia de la organización docente. A medida que se avanzó en la implementación de la reforma, la CTERA pasó de una postura inicial expectante a una posición claramente crítica y combativa, hasta llegar a la solicitud de derogación de la Ley Federal de Educación. Este posicionamiento contribuyó a la imposibilidad de establecer acuerdos político-educativos de carácter estratégico, más allá de algunos pocos transitorios para medidas específicas. CTERA fue estableciendo con el gobierno nacional una ardua batalla para recentralizar la negociación colectiva, demandando la convocatoria a paritarias nacionales y defendiendo la identidad docente como trabajador de la educación con doble pertenencia gremial (provincial y nacional). En esta puja que abarca toda la década, CTERA atravesó momentos de debilitamiento externo e interno. Los conflictos internos se potenciaron en parte por la falta de identidad partidaria de la CTERA, que incentivó al gobierno nacional a no realizar concesiones a demandas opositoras. Si bien la resistencia sindical docente, de acuerdo a su relación con el gobierno fue calificada como “movilización fallida” (Murillo, 2000), deben reconocerse momentos de fortalecimiento en su capacidad de presión y obtención de concesiones por parte del gobierno nacional, cuyo punto de inflexión fue el Fondo de Incentivo Docente, que devolvió al sindicalismo docente una fuerte presencia en el escenario nacional y bloqueó la concreción del *Proyecto de Profesionalización Docente*. Estos momentos son producto de la complementación de los paros con nuevas estrategias de acción sindical, como instalación de la Carpa Blanca

frente al Congreso de la Nación en abril de 1997 y que fuera levantada en el año 1999, tras 1.003 días de protesta y ayuno<sup>27</sup>. El paro nacional fue reemplazado por una estrategia de movilizaciones. Esta estrategia fue exitosa y relegitimó la imagen sindical docente tanto para sus miembros, como para un conjunto importante de la población argentina que la fue transformando en un ámbito de protesta más amplio.

En **Chile**, la puesta en marcha de la reforma se vio facilitada porque los mismos formuladores ocuparon puestos de alta responsabilidad política y administrativa en el Ministerio de Educación durante toda la década. Sin embargo, reformas importantes como la del Estatuto Docente fueron objeto de una amplia y difícil discusión en el Parlamento y de negociaciones con los representantes sindicales. La controversia se terminó gracias a la intervención presidencial. Tres momentos que caracterizan la forma de intercambio entre las medidas del gobierno y las organizaciones gremiales<sup>28</sup>. En las dos primeras etapas –y, en particular, la segunda–, gobierno y docentes mantenían una modalidad de intercambio caracterizada por la resistencia del magisterio a la reforma de educación. Hasta 1999, el Colegio rechazó la reforma por considerarla diseñada por los organismos internacionales e inspirada de un proyecto político neoliberal.

En el **Uruguay**, más que un conflicto abierto, la relación entre los gremios de la enseñanza y la cúpula jerárquica parece una fricción permanente instalada en el sistema educativo dentro del marco de una competencia político partidaria e ideológica a nivel nacional<sup>29</sup>. También en el

caso uruguayo pueden definirse tres momentos a lo largo de la década. A partir de 1995 se produce un boicot de las ATD y gremios docentes de Secundaria, Formación Técnico-Profesional y Formación Docente a la reforma. Se realiza un llamamiento de ADES a desobedecer los lineamientos definidos por el CODICEN, a quien declara “enemigo de la educación pública”. En los años 1996-1997 se abre un período en donde la reforma sufrió un serio embate por parte de los sindicatos y los gremios estudiantiles. Desde 1999 en adelante, se inicia una relativa distensión del conflicto ayudada por los acelerados cambios y algunos logros<sup>30</sup>.

En **Costa Rica**, la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) mantuvo su histórica interlocución no conflictiva con el Estado, cualquiera sea el partido de gobierno. Sin embargo, el conflicto por la reforma de las pensiones en el año 1995, si bien fue un tema que deriva de las reformas educativas sino de las reformas fiscales y económicas, provocó una fisura muy fuerte entre el Gobierno y los gremios de educadores. Los procesos de negociación y conflicto por la ampliación del ciclo lectivo a 200 días de clases permearon y condicionaron todas las negociaciones y conflictos entre el gobierno y los gremios de docentes desde el inicio de la reforma hasta el presente. En la actualidad, el conflicto es alrededor del pago de salarios y de un proyecto de ley que otorga a las municipalidades capacidad de decisión sobre el sistema educativo.

En el caso de **Nicaragua**, la línea seguida por el Ministerio fue la de debilitar la ANDEN mediante el reconocimiento de otras organizaciones docentes. El Ministerio de Educación tiene como interlocutores a un amplio abanico de organizaciones<sup>31</sup>. Para el caso de la ANDEN, la posición

27 La denominada Carpa Blanca se constituyó en un símbolo visible de la disputa pública, con gran cobertura mediática, entre el Ministerio de Educación y los docentes, así como el pasaje del modo tradicional de lucha sindical que se deslegitimaba cada vez más e iba perdiendo paulatinamente adhesión.

28 Entre 1990 y 1995, tras la aprobación del Estatuto, el Colegio de profesores consideró que su demanda de estabilidad laboral quedaba satisfecha. Cabe destacar que el Colegio en este período es conducido por dirigentes afines al partido democristiano, integrante de la coalición de gobierno. Entre 1995 y 2000 se produce un cambio de dirección del colegio (ganan dirigentes vinculados al PC) y las demandas se centran en la reversión de la reforma y el retorno al Estado docente, al reemplazo del sistema de subvenciones por un presupuesto anual para la educación pública y el rechazo al sistema de evaluación. A partir del año 2000 se mantiene la misma dirección sindical, pero se produce un cambio en su posición frente a las medidas gubernamentales. El Colegio muestra una actitud de cooperación con la conducción de la reforma y la agenda reivindicativa gremial se amplía, incorporando junto a los temas salariales otras demandas ligadas a los temas educativos.

29 No es posible comprender la conflictividad en torno a la educación en **Uruguay** si no se tiene en cuenta que una de las prácticas básicas en que se funda la gestión de gobierno es un sistema de atribución de los cargos jerárquicos de la administración pública de acuerdo a criterios político-partidarios y cuotas negociadas de representación de los partidos políticos en el poder. Con el ascenso del Frente Amplio, que llega a ser la primera minoría del país en las elecciones últimas, la tensión provocada por su exclusión de los organismos de gobierno ha crecido y se constituye en uno de los principales objetos de disputa en el ámbito de la educación.

30 Con el cambio de la presidencia del CODICEN, se advierte una mayor predisposición de las autoridades educativas para restablecer el diálogo con los actores colectivos del sistema, que culmina en la incorporación de las ATD a los organismos creados para dar continuidad a medidas y políticas. A partir de este período, se destaca la acción cooperativas de las ATD y la predisposición de la FUM hacia la reforma, situación fuertemente contrastante con la registrada para enseñanza secundaria.

adoptada por esta organización ha sido de franca resistencia a las políticas educativas, especialmente aquellas encaminadas a la privatización de la educación. No obstante esta posición antagónica, se ha movido en forma pendular, con momentos de franca confrontación (el período de 1990 a 1998) a momentos de resistencia pasiva o activa (septiembre de 1998 hasta la actualidad). Para el caso de la CONFENITEC y la CNMN, la relación es diferente por la comunión de intereses ideológicos y partidarios de estas dos organizaciones (la primera de orientación social-cristiana y la segunda de orientación liberal) con los tres gobiernos que se han sucedido en el país entre 1990 y el 2003. Si la oposición andenista se ha movido de la confrontación a la resistencia, en el caso de las dos Confederaciones la relación con los órganos del poder se ha movido de la dependencia y subordinación (después de la derrota electoral del sandinismo) a la resistencia (después de la huelga de 1995, cuando estas dos organizaciones acompañaron a ANDEN en la protesta).

En **Honduras**, en 1992, las organizaciones se opusieron al Programa Nacional de Modernización de la Educación del gobierno de Callejas, que definió las líneas estratégicas de la reforma. Los representantes magisteriales decidieron la creación de una Coordinadora Nacional del Magisterio Pro Defensa de la Educación, en oposición a las líneas del Programa que conducían a la privatización y municipalización de la educación. En 1997 se generó un ámbito de cooperación para la negociación del Estatuto del Docente aprobado por el Congreso Nacional, que fijó y especificó las normas de reclutamiento, selección y nombramiento de personal, la evaluación, la movilidad laboral y el régimen disciplinario. Incluyó un cronograma de aumentos salariales escalonados en 4 años. A partir de 1998, las organizaciones magisteriales abrieron un período de oposición “exitosa” basada en el cuestionamientos a la descentralización –ligada al proyecto gubernamental de creación de las escuelas PROHECO– y la defensa del Estatuto del Docente. En 2000, el Ministro de Educación se vio inducido a firmar un acta de compromiso con la Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras

31 Estas organizaciones podrían tipologizarse así: a) unas organizaciones de mayor cercanía a los intereses políticos del Ministerio de Educación; b) organizaciones cercanas a esos intereses pero con un rango de mayor autonomía relativa y, c) otras organizaciones, como la CGTEN-ANDEN, abiertamente críticas a las políticas del gobierno en el terreno educativo.

(FOMH)<sup>32</sup>. En el mismo período se desarrolló una lucha infructuosa por mejorar la escala salarial, al concluir la aplicación de la escala fijada en 1997. A excepción de COPEMH y COPRUM, las organizaciones sindicales aceptaron un incremento salarial de parte del gobierno actual muy por debajo de lo demandado.

Antes de suscribirse los Acuerdos de Paz en **Guatemala**, el Sindicato de trabajadores de la Educación (STEG) mantenía una constante protesta por la intervención de los organismos financieros internacionales en las políticas de educación. Como parte de los Acuerdos de Paz, se instaló en octubre de 1997 a Comisión Consultiva para la Reforma Educativa<sup>33</sup>, donde participaron 17 instituciones privadas y públicas y se encuentran representada la Asamblea Nacional del Magisterio (ANM)<sup>34</sup>. Es a través de esta comisión que se diseña la reforma educativa. Las organizaciones representativas del sector magisterial han sido activas en las propuestas. En julio de 1999, el Sindicato de Maestros de Guatemala (SMG) y el STEG, conjuntamente con la Comisión Permanente de Reforma Educativa (CNPRES) y COPMAGUA, elaboran un documento en conjunto con los pueblos mayas e indígenas con relación a los puntos críticos del proceso de reforma<sup>35</sup>. Sin embargo, hasta 1999, la ausencia de diálogo –característica del gobierno Arzú– limitó cualquier avance en la participación activa de las organizaciones sindicales. En el gobierno de Portillo se abren espacios de diálogo para las organizaciones de trabajadores del magisterio. En estos últimos cuatro años, ANM retoma sus

32 El Ministro de Educación de Honduras se comprometió a: “1) Realizar una investigación de todas las escuelas creadas con el PROHECO y clausurar aquellas que se encuentran en lugares cercanos a escuelas que ya están funcionando para que los alumnos se incorporen a la escuela común; 2) Incorporar todas las escuelas PROHECO en el presupuesto general del Ministerio de Educación a fin de que los docentes nombrados en las mismas gocen de los derechos que les concede el Estatuto del Docente; 3) Desautorizar a las Asociaciones Educativas Comunitarias para intervenir en los actos administrativos de los centros escolares referidos al nombramiento y cancelación de los docentes y evaluación de su desempeño”.

33 Acuerdo Gubernativo 748-97 del 24 de octubre de 1997.

34 Instancia Nacional de Maestros (INM), Maestros Unidos de Guatemala (MUG), Asamblea Magisterial de Guatemala (AMG), Sindicato de Maestros de Guatemala (SMG) y el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala (STEG)

35 En julio de 1999, el Sindicato de Maestros de Guatemala (SMG) y el STEG, conjuntamente con la Comisión Permanente de Reforma Educativa (CNPRES) y COPMAGUA, elaboran un documento en conjunto con los pueblos mayas e indígenas con relación a los puntos críticos del proceso de reforma. (“Análisis de los puntos críticos del diseño para Reforma Educativa”, firmado por SMG, STEG, CNPRE-COPMAGUA, Guatemala, julio de 1999.)

posiciones con relación al proceso de reforma participando activamente en los diálogos municipales, departamentales y nacional y en el proyecto de Ley para la Reforma Educativa y el Programa de Desarrollo Profesional.

En **El Salvador**, a lo largo de la década, tanto ANDES 21 de Junio como UGES adoptaron una estrategia de cooperación con el gobierno. Dos situaciones se relacionan con esta estrategia: la participación en la elaboración de la Ley General de Educación y la elaboración coordinada con el MINED de la Ley de la Carrera docente. En un polo opuesto, Bases Magisteriales (BM) asume una estrategia de ruptura política con las autoridades ministeriales en el conjunto del período. BM se posiciona en un papel de oposición político-ideológica y corporativa, denunciando la perspectiva privatizadora abierta por el proceso de descentralización y la ausencia de participación del conjunto del magisterio en la definición de la política educativa. El gobierno, por su parte, no otorgó ninguna concesión a esta organización; por el contrario, trató sistemáticamente de aislarla en todo el período.

Si se retoman las categorías planteada en la presentación del apartado y se observa lo sucedido en este conjunto de países de la región, la categoría de subordinación o contención fallida es la que presenta menor regularidad. El caso más destacado es el de la **Nicaragua** possandinista en la primera mitad de la década, donde las organizaciones sindicales socialcristiana y liberal mantenían una relación de subordinación con el gobierno que derrocó al sandinismo. Pero este patrón de interacción se alteró tras las medidas del gobierno en materia educativa, en que la totalidad de las organizaciones coordinaron acciones de resistencia contra la política salarial del gobierno hacia el sector.

En los casos de los países del Cono Sur, el patrón de interacción es bastante regular en tres países (**Argentina, Brasil, Uruguay**) pero no en **Chile**, donde la relación del Colegio con los distintos gobiernos ha girado en torno a diversas formas de cooperación. En ese país, luego de una década de “modernización autoritaria”, el gobierno democrático puso en marcha un proceso sostenido de recuperación salarial y la aprobación del estatuto docente. De este modo, la respuesta del gobierno chileno a esas demandas definió la regulación del conflicto para todo el período.

Tanto en **Costa Rica** como en **El Salvador** las formas de cooperación presentan semejanzas en relación con el gobierno: la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) en **Costa Rica** surge con un fuerte apoyo del Estado. En **El Salvador**, tanto ANDES 21 de Junio como UGES adoptaron una estrategia de cooperación con el gobierno.

#### 2.4. PROCESOS DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS Y LOS SINDICATOS DOCENTES

Una de las estrategias que otorga mayor presencia y fortaleza política a las organizaciones docentes es la de constituirse en interlocutores válidos y legítimos en cuestiones vinculadas a la agenda laboral y con la política educativa. Desde la perspectiva de los gobiernos, el desarrollo de estrategias de concertación sirve a su vez a la reducción de los niveles de conflictividad social, canalizar las demandas de participación o bien para integrar e implicar a un actor central en los procesos de reforma y sumar legitimidad a las políticas de transformación de los sistemas educativos.

En este apartado, se describen estos procesos y mecanismos de interlocución y concertación que se desarrollaron en estos países a lo largo de la década analizada.

En el caso de **Brasil**, los sindicatos se movilizaron contra las políticas educativas del gobierno de Cardoso pero –como ya se señaló– estas políticas fueron implementadas a pesar de esa oposición. Cabe recordar que entre el año 1988 y 1996 los sindicatos docentes habían asumido un proyecto “de la sociedad brasileña” generado en el seno del “Forum en defensa de la escuela pública”. Este proyecto que fue descartado y sustituido por una LDB (Ley de Directrices Básicas) elaborada por el Ministerio de Educación. Gentili (citado por Krawczyk, 2003) señala al respecto que “la derrota del proyecto elaborado por el Forum quizás ha sido el golpe más duro sufrido por el sindicalismo docente durante estos últimos años, marcando definitivamente el vínculo de inacabados conflictos entre gobierno y gremios que definió el primer mandato de la gestión de Cardoso y marcará el segundo”.

En **Argentina**, si bien se abrió desde 1997 un camino de diálogo, las prioridades siguen siendo muy diferentes: para los sindicatos docentes, las condiciones salariales; para el gobierno na-

cional que impulsó la reforma, el cumplimiento del cronograma de implementación al año 2000. En este sentido, Filmus define a este proceso como un “diálogo de sordos” (Gióvine, 2003). Otras instancias de negociación quedaron abortadas por al menos dos razones. La primera es que CTERA (debido a su pedido de derogación de la Ley Federal) se ve compelida a negarse a integrar comisiones vinculadas al proceso de reforma<sup>36</sup>. La segunda, es que ni los gobiernos nacional o jurisdiccionales han priorizado estos espacios de diálogo. Asimismo, existe una falta de acuerdo acerca del papel de los actores sindicales en el proceso de definición de las políticas educativas. La relación está basada principalmente en la desconfianza mutua o en la desconsideración del otro como interlocutor necesario. Ese creciente enfrentamiento que caracterizó a la relación gobierno-sindicato en la década de 1990, contribuyó a la imposibilidad de establecer acuerdos político-educativos<sup>37</sup>.

El caso de **Chile**, el vínculo se caracteriza por un alto nivel de continuidad e institucionalidad de los acuerdos logrados entre los actores sociales implicados en la política educativa. Las razones de estos logros hay que analizarlas en función dos características que presenta la definición de políticas educativas: a) los acuerdos tienen un fuerte respaldo del gobierno y son objeto de largos debates en el Congreso; b) la continuidad de las políticas gubernamentales producto de la permanencia de los *policy*

*makers* al interior del Ministerio de Educación. Esto ha permitido dar estabilidad y sustentabilidad a largo plazo al conjunto de programas y políticas en general a pesar de los cambios presidenciales, de los ministros y de la complejidad progresiva de las políticas.

En **Uruguay**, el marco institucional de la negociación y diálogo entre autoridades y actores colectivos está dado por el espacio de las ATD. No hay un marco equivalente para los gremios o sindicatos. La agenda la fija la autoridad y –hasta el momento– la relación entre ambas partes ha sido más de oposición que de colaboración. Por lo tanto, no existe ningún grado de institucionalidad y estabilidad atribuible a los acuerdos, ni de modalidades alternativas de fijación de la agenda.

En **Perú**, terminado el gobierno de Fujimori, el Gobierno de Transición convocó en enero de 2001 a un núcleo de expertos nacionales para unirse a la conformación de la Comisión por un Acuerdo Nacional por la Educación, la que elaboraría las recomendaciones de política con base a un consenso social producto de una consulta nacional realizada en los meses de abril y mayo. La Propuesta de un Acuerdo Nacional por la Educación fue entregada por el Gobierno de Transición en ceremonia pública en julio de 2001. Los objetivos que se plantean en esta propuesta se asocian a medidas que deberían permitir llegar al año 2021 con universalización de la escolaridad para la población de 4 a 18 años, estrategias de cultura de crianza para niños entre los 0 y 3 años, gasto público en educación de al menos 6% del PBI, entre otros<sup>38</sup>. Al asumir el gobierno el Presidente Toledo planteó como tarea principal del sistema educativo la construcción democrática de las propuestas, mediante el diálogo abierto y plural entre el Estado y las diversas personas, grupos e instituciones de la sociedad civil.

En **Costa Rica**, las características centrales de la relación entre el gobierno y los sindicatos es la inexistencia de un proceso de diálogo alrededor de temas globales de las políticas educativas. Los temas abordados en la relación son puntuales y generados principalmente por conflictos laborales. En las organizaciones magisteriales tiende a predominar una visión de corte gremial y laboral, cuyos temas más relevantes han sido el

36 Comisiones ad hoc (como por ejemplo la *Comisión de Seguimiento de la Ley Federal*, creada por solicitud de la línea sindical docente negociadora y aprobada por el Congreso de la Nación) o establecidas formalmente, como el *Consejo Técnico Pedagógico* y el *Consejo Económico Social*, órganos consultivos del CFCyE de la Nación, cuya puesta en marcha no se ha concretado.

37 Un caso relevante a tener en cuenta –dado el contexto en que se ha venido desarrollando el tratamiento de la agenda educativa en Argentina– es la situación de la Provincia de Córdoba. El gobierno peronista de esa provincia (1998-2002), decide instrumentar dos acciones de gobierno que crean las bases institucionales necesarias para el Pacto. La primera es la convocatoria a distintos sectores con el objetivo de obtener un diagnóstico de situación, ofreciendo la cartera educativa a figuras cercanas al principal gremio docente; motivo que tiene una fuerte incidencia en la recomposición del diálogo y en la apertura de espacios de concertación. La segunda es la decisión de suspender algunas de las políticas reformistas anteriores, tales como el veto a la ley de titularizaciones de docentes interinos, la revisión de la nuclearización de las escuelas rurales, la incorporación del adicional por presentismo al salario de los maestros, el pago de deudas salariales y un cronograma de pago de obligaciones pendientes de la gestión anterior, etc. Este acuerdo busca propiciar el establecimiento de reglas más transparentes de intercambio político, que posibiliten la concreción de beneficios para las partes. Asimismo, procura incorporar dimensiones pedagógicas en la agenda y no reducir las relaciones a cuestiones económicas y laborales.

38 *Propuesta para un Acuerdo Nacional por la Educación*. Ministerio de Educación. Lima. 2001.

sistema de pensiones, el pago de incentivos salariales y los problemas administrativos del MEP para cumplir con el pago de salarios.

En **Nicaragua** no ha existido ningún espacio de concertación y diálogo entre los órganos del poder político y las organizaciones del magisterio, las municipalidades y demás organizaciones civiles del campo de la educación durante la pasada década. En los últimos trece años, solamente en una oportunidad se abrió un espacio de diálogo y concertación en el que se ha debatido la política educativa nacional: este fue el caso del Comité Técnico que elaboró la Estrategia Nacional de Educación y el Plan Nacional de Educación (1999-2000). Después de aprobado el Plan Nacional de Educación en diciembre de 2000 y de su presentación pública en marzo de 2001, el Comité Técnico del Plan no volvió a ser convocado.

En **Honduras** –coincidiendo con la posición mantenida por los gremios magisteriales en la primera mitad de la década–, el gobierno ha propuesto que el liderazgo de la transformación educativa debe estar en manos del Consejo Nacional de Educación. Esta decisión gubernamental de reestructurar el Consejo Nacional de Educación (dirigido por el Presidente de la República, acompañado por el Ministro de Educación y el Ministro de Cultura y por representantes de la sociedad civil) se ha convertido en uno de los puntos claves para el avance de la reforma educativa<sup>39</sup>.

En **Guatemala**, la ausencia de diálogo social se remonta varias décadas atrás. Los Acuerdos de Paz de 1997 permitieron crear un escenario para la reconciliación nacional con la participación de los diferentes sectores sociales. Estos Acuerdos proponen una agenda nacional para la construcción de la paz, reconciliación y equidad social. La Reforma Educativa constituye parte de esos compromisos que hay que alcanzar. En los últimos seis años (1997-2003) –con la conformación

de Comisión Permanente para la Reforma Educativa y las diferentes propuestas para esa reforma– se ha avanzado en los mecanismos por los cuales se intenta arribar a un nivel de consenso para su implementación. En la Comisión Consultiva, además de la participación de las agencias estatales y de la participación de la ANM, es importante destacar la participación de las organizaciones mayas e indígenas. Estos sectores han sido actores claves en el proceso. También el Foro Nacional de la Mujer, la Secretaría de la Mujer y las instituciones religiosas han aportado importantes insumos en el proceso. A pesar de las críticas, el Ministerio de Educación ha reiterado su voluntad de legitimar el proceso de reforma en su programa de gobierno.

A modo de síntesis, se puede señalar el peso relativo que adquiere la esfera laboral por sobre la política educativa en los procesos de interlocución y concertación. La participación más significativa de las organizaciones ha sido su intervención en la discusión de los estatutos que regulan el trabajo docente. En algunos países se establecieron normas para la participación de representantes de asociaciones de docentes. En otros, no se prevé de manera formal esta participación. También se observa otro criterio al reconocimiento de facto que se otorga a la participación de algunas organizaciones en asuntos importantes y que se deriva o bien de su capacidad (real o potencial) para efectuar movilizaciones.

Conviene, sin embargo, distinguir la interlocución para la esfera laboral de la interlocución para políticas educativas. En los casos de **Costa Rica** y de **Chile**, en los primeros años de la década, las organizaciones docentes solo actuaron como interlocutores en materia laboral, aunque en **Chile** el Colegio no posee formas orgánicas de participación a diferencia de las organizaciones de **Costa Rica**. La participación del Colegio en **Chile** se explica más bien por su propio peso orgánico –social, gremial y político– que le ha permitido participar en diversas comisiones de política educativa en el nivel central. A pesar del nivel de institucionalización alcanzado en **Costa Rica**, se observa ausencia de diálogo alrededor de las políticas educativas. En **Uruguay** la participación de las ATD está establecida como norma legal.

No habiendo un marco equivalente para los gremios o sindicatos, la agenda fue definida unila-

---

39 El COLPROSUMAH ha propuesto un breve *Plan para la transformación de la educación nacional*, con objetivos y metas. A su juicio, este plan podría realizarse en unos 15 años. Una fuente adicional de presión social para hacer avanzar la transformación de la educación nacional consensuada por el FONAC deriva de las organizaciones de la sociedad civil que actuaron como garantes del compromiso político en el cual los candidatos a la Presidencia de la República, incluido el Presidente Maduro, se comprometieron a impulsar un conjunto de reformas entre las cuales se encuentra la reforma educativa consensuada por el FONAC.

teralmente por el Estado, lo cual ha tendido a generar un bajo grado de institucionalidad y estabilidad a los eventuales acuerdos. En **Argentina**, el creciente enfrentamiento que caracterizó a la relación gobierno-sindicato en la década de 1990, contribuyó a la dificultad de establecer acuerdos político-educativos. Si bien se reconoce que desde 1997 se abre un camino de diálogo, las prioridades siguen siendo diferentes. En **Brasil**, el fracaso del proyecto del FORUM a mediados de la década tuvo como efecto la cristalización del conflicto entre la CNTE y el gobierno, imposibilitando toda forma de recuperar el proceso de diálogo.

Pero el caso extremo de ausencia de interlocución es **Nicaragua**, donde a lo largo de la década no ha existido ningún espacio de diálogo. Esta situación es producto, en buena medida, de la confrontación con las centrales sandinistas y la estrategia de debilitamiento de esta central por medio de fragmentar a las organizaciones docentes. En **Honduras y El Salvador** las organizaciones docentes participan, desde mediados de la década, en dispositivos de concertación sobre políticas educativas. En **Honduras** esta situación se produce por la capacidad de movilización y oposición a la reforma educativa de los docentes en los primeros años de la década. En **El Salvador y Guatemala**, en cambio, la concertación es resultante y se enmarcan en los procesos de negociación posbélica.

## LECCIONES PARA EL DIÁLOGO

En los comienzos del siglo XXI, es claro que en buena parte de los países la euforia reformista ha perdido una parte significativa de sus fuerzas. Con los primeros efectos visibles de las reformas económicas e institucionales en los países que llevaron más a fondo la apertura y las políticas de privatización, las opciones y orientaciones de política parecen estar cambiando y una revalorización del Estado centralizado/organizador está ganando adhesiones en los distintos países de la región.

Pero seguramente la ola de reformas del Estado docente y de la gobernación burocrática-centralizada (con la excepción de **Costa Rica y Uruguay**) no dará lugar a una ola contraria que volverá los sistemas educativos a su estado previo. Las grandes cantidades de iniciativas y programas desplegados en la década de 1990 parecen

haber dejado en muchos países una sensación de agotamiento y, a veces, de decepción. Puede percibirse la generalización de un sentimiento prudencial y una visión más matizada y de largo plazo respecto de la capacidad de los estados y de las sociedades para reinventar las tradiciones culturales y educativas.

Este ciclo de esfuerzos reformistas en el campo de la educación ha operado en contextos sociales y económicos en los que se ha incrementado la desigualdad social –salvo en el caso de **Chile**, donde tampoco ha disminuido– y se han debilitado los mecanismos tradicionales de afiliación e inclusión social. Es claro que los problemas educativos de la región están claramente relacionados con las situaciones estructurales de pobreza, las desigualdades en el ingreso, el perfil productivo de los países y la inestabilidad política e institucional. Pero parece haber evidencia que programas de reforma de la educación poco consensuados –y, en algunos casos, también poco prudentes y sustentables– han agudizado algunos de esos problemas.

En función de los procesos reseñados en este documento, ¿qué lecciones pueden plantearse respecto del diálogo y la concertación entre sindicatos docentes y gobiernos? La cuestión es notoriamente compleja y difícil de ser abordada en un planteo general para el conjunto de la región. Como aporte a este proceso, se puntualizan a continuación algunas ideas que pueden ser pertinentes para pensar y mejorar la formulación e implementación de políticas educativas en la región, el rol de los docentes y las formas de relación entre las organizaciones gremiales y los gobiernos.

1. Como parte de un proceso de reestructuración global de las economías, de los mecanismos de gobernación estatal y de las formas de construcción de la experiencia social, las reformas educativas de la década de 1990 implicaron para los docentes la pérdida –real y/o simbólica– de espacios de reconocimiento y la redefinición de las calificaciones requeridas por los puestos de trabajo. En muchos países, este proceso de desestructuración de viejas certezas sociales, políticas y culturales –que acompañaron la conformación y desarrollo de la profesión– coincidieron con la lenta y/o insuficiente recuperación del poder adquisitivo de los docentes. El ciclo de reforma mo-

modernizadora impulsadas desde el centro expusieron a docentes, estudiantes y miembros de las burocracias educativas a un conjunto de presiones y exigencias, redefiniendo complejos e inestables mapas de “ganadores” y “perdedores”.

2. A través de las reformas, las escuelas y los docentes han sido estimulados a promover cambios en los procesos de gestión y en las formas tradicionales de enseñanza. Los procesos de reforma demandaron nuevas funciones y responsabilidades a los docentes (trabajar con un currículo más abierto y flexible o elaborar el proyecto institucional) que en muchos casos no pueden ser sostenidas en condiciones de trabajo o con poblaciones cuya situación socioeconómica se ha deteriorado o que no portan los códigos culturales con los que solía trabajar la escuela. Además, en algunos países, por ejemplo, los procesos de reconversión, actualización o reciclaje docente se han vinculado más con la amenaza sobre la fuente laboral que con un proceso de fortalecimiento y mejoramiento de sus capacidades de intervención.
3. En la década de 1990 –con reformas o sin ellas– se han modificado profundamente las reglas de juego para los sindicatos docentes. El campo de actuación y decisión está más disperso porque la globalización y los procesos de descentralización han generado una multiplicación de los espacios de conflicto y negociación política. Nuevos actores se han incorporado a la arena política de la educación (niveles del estado municipal y/o provincial, organismos internacionales, ONGs, organizaciones privadas). Al mismo tiempo, la crisis sistémica del Estado-Nación (Castells, 1997) y de los mecanismos de cooperación e integración social ha conducido a un descreimiento general hacia la acción política, proceso que afecta también la legitimidad de las organizaciones sindicales docentes (Tiramonti, 2001). El cuestionamiento y la confrontación con los gobiernos en los procesos de reforma son, a la vez, movimientos del sector dirigidos a defender y/o recuperar posiciones y recursos para los docentes y sus organizaciones, pero también deben ser visualizados como intentos de construir nuevos sistemas de orientación para la acción social colectiva.
4. Por su génesis, el sector docente es parte inseparable de las clases medias que crecieron junto con la expansión y desarrollo del Estado moderno en América Latina. Su *ethos* profesional –pese a sus diferenciaciones internas por país, nivel del sistema, o especialidad– está fuertemente asociado con la estabilidad institucional y de las reglas de juego y con un ideario que coloca al Estado en el centro de los procesos de modernización y de bienestar social. Durante casi cien años, este pacto entre los docentes y el Estado constituyó una *identidad proyecto* (Castells, 1997) fuertemente movilizadora. Ante los procesos de crisis y reestructuración de los sistemas de integración y gobernación estatal de las últimas dos décadas, las organizaciones gremiales docentes –en forma mayoritaria– han orientado su acción política en torno a una *identidad de resistencia* (Castells, 1997); identidad que es tanto un posicionamiento político como expresión creciente de una comunidad cultural que busca respuestas a las amenazas de la globalización y de los poderes del mercado. Hasta ahora, en la mayor parte de los países, las posibles ganancias y desafíos de una profesionalidad más autónoma del Estado no han constituido contrapeso suficiente a los valores y tradiciones de una vida profesional que serviría de refugio frente a las incertidumbres y amenazas que suponen los (desiguales) procesos de modernización en la región.
5. En cada una de las sociedades existen distintas tradiciones, *memorias* y recursos que se ponen en juego en los procesos de cambio. A la luz de la experiencia en algunos países de la región, las apuestas por consolidar procesos de negociación e inclusión de los diversos actores –aun a costa de “lentificar” aparentemente los ritmos de avance de las reformas– constituyen una premisa básica para llevar a cabo cambios posteriores y duraderos en el sector. La sensación de los docentes de sentirse o no parte activa de las reformas es, decididamente, un elemento determinante para articular políticas de mejoramiento.
6. Es obvio recordar que es más sencillo implementar cambios durante un periodo en el cual suben los salarios y el poder adquisitivo de los docentes. La experiencia de la dé-



cada también muestra que no se pueden evitar conflictos con los docentes ni con sus organizaciones en procesos de reforma, pero es poco probable que la calidad de la educación y los aprendizajes de los estudiantes mejore si los maestros y profesores no comparten en buena medida los sistemas de orientación y los valores de las reformas y participan en roles de relevancia. Parece claro que las políticas deben desarrollar más activamente estrategias de consenso con los docentes. Estas estrategias de construcción de consenso no deben ser conceptualizadas como requisitos operacionales o recursos tácticos, sino que deben ser pensados como el corazón mismo de los procesos de reforma<sup>40</sup>.

7. Es claro que es más fácil involucrar a los maestros en los procesos de mejora en aquellas sociedades donde los docentes se perciben y se consideran a sí mismos como profesionales con responsabilidades ante los estudiantes y ante sus familias. **Uruguay, Chile, Costa Rica** y algunos estados de **Brasil** tuvieron experiencias razonablemente positivas involucrando de algún modo a los maestros y profesores en los cambios. Sin embargo, en muchos países los procesos de reforma han presentado severos déficit de participación de los docentes y de otros actores sociales.
8. El otro aspecto que debe ser puntualizado es aquello que Picazo Verdejo (2003, 64) destaca para el caso chileno: la “ausencia de un referente compartido sobre la profesión docente”. Se refiere a las representaciones que –una vez establecidas y compartidas– tienden a permanecer y resistir a los cambios. Las reformas suponen procesos de redefinición de reglas y de redistribución de recursos que se ordenan en torno a ciertos núcleos de sentido. Construir (o no) una visión compartida sobre el sentido de las reformas

y de la profesión docente entre los gobiernos, los sindicatos y otros actores sociales trae efectos (positivos o negativos) sobre los costos de transacción y sobre los esquemas de anticipación respecto de las estrategias de los otros actores. Esta dimensión “cognitiva” de la política educativa no puede restringirse a las discusiones de élites, sino que supone al conjunto de la sociedad. El intercambio de ideas y la negociación debe anticiparse a la implementación de políticas. Se trata de una “inversión” que trae diversos beneficios en la economía de las reformas. Estos procesos de aprendizaje y cambio en la cultura político institucional no puede ser eludido a riesgo de tornar inviables o muy costosos los pasos posteriores. La arena política, pese a su dispersión y complejidad, no es un obstáculo a superar o eludir sino que es el espacio que puede viabilizar los cambios y hacerlos sustentables.

9. Las reformas de la década, impulsadas por un gran activismo estatal, deben abrir paso a la construcción de espacios permanentes de diálogo y nuevos mecanismos de consenso. El desarrollo de diálogos, investigaciones y estudios comparados de las distintas experiencias, con la participación de distintos actores, es una práctica que debe ser promovida y ampliada. Se necesita impulsar procesos de cambio que reconozcan también la racionalidad histórica de las tradiciones (institucionales, pedagógicas y culturales) de la región y, también, aseguren ciertas continuidades básicas para el desarrollo de las sociedades y de los procesos de transmisión cultural escolar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARNOY, M. (2001): “The lessons of education reform in the Southern Cone. A comparative Study of Argentina, Chile and Uruguay in the 1990s”. Proyecto *Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay*. BID-Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay.
- CASTELLS, M. (1997): *La era de la información*. Siglo XXI, México.
- CASTRO VALVERDE, C. (2003): “Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo sobre

40 En el PROMEDLAC VII –realizado en Cochabamba en marzo de 2001– se hicieron una serie de recomendaciones, agrupadas bajo el título “Fortalecimiento y resignificación del papel de los docentes”. Entre ellas se planteaba otorgar prioridad al desarrollo de políticas nacionales integrales que permitieran la revalorización de la profesión docente y que dieran lugar a un cambio profundo en la organización del trabajo docente y al rol específico que juega cada profesional de la educación. Se recomendaba también crear las condiciones laborales necesarias para que los maestros puedan contar con tiempos efectivos para la realización de tareas colectivas y avanzar progresivamente hacia la dedicación exclusiva a un solo centro educativo.

- la reforma educativa. El caso de Costa Rica". Proyecto *Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*. PREAL-FLACSO, San José de Costa Rica.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CORRALES, J. (1999): *Aspectos Políticos en la implementación de las Reformas Educativas*. Documentos PREAL N° 40, Santiago de Chile.
- COSSE, G. (2001), "Gasto educativo, eficiencia, eficacia y equidad en Argentina. 1990-1999". Proyecto *Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay*. BID-Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay. Montevideo.
- DE CASTILLA URBINA, M. (2003): "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo sobre la reforma educativa. El caso de Honduras". Proyecto *Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*. PREAL-FLACSO, IDEUCA, Managua.
- DE IBARROLA, M. Y LOYO, A. (2001): "Estructura del sindicalismo docente en América Latina", en TIRAMONTI, G. y FILMUS, D. (coord) *Sindicalismo Docente y reforma en América Latina*. FLACSO-Temas, Buenos Aires.
- ERRANDONEA, F. (2001): Antecedentes, contexto y desarrollo de la reforma educativa en Uruguay (1955-2000). Proyecto *Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay*. BID-Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay. Montevideo.
- FERNÁNDEZ, A. (1988): *Las prácticas socio-políticas del sindicalismo/2 (1955-1985)*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- FILGUEIRA, C. (2003): "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo sobre la reforma educativa. El caso de Uruguay". Proyecto *Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*. PREAL-FLACSO, CIE-SU-Montevideo.
- GARZA TOLEDO, E. (2002): *Las transiciones políticas en América Latina: entre el corporativismo sindical y la pérdida de imaginarios colectivos*. Grupo de Trabajo, sujetos y organizaciones laborales, CLACSO.
- GIOVINE, R. (2003): "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo sobre la reforma educativa. El caso de Argentina". Proyecto *Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*. PREAL-FLACSO.
- GRINDLE, M. (2002): *Despite the Odds: Contentious Politics and Educational Reform*. In press.
- FUENTES, H. (2003): "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo sobre la reforma educativa. El caso de Guatemala". Proyecto *Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*. PREAL-FLACSO.
- KRAWCZYK, N. Y BRUNSTEIN, R. (2003): *Sindicalismo e governo: uma agenda para o diálogo sobre a reforma educativa. Ocaso do Estado de São Paulo/Brasil*. Proyecto *Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*. PREAL-FLACSO.
- LÓPEZ DE CASTILLA, M. (2003): *Los maestros opinan*. Instituto de Participación Popular. Lima.
- MURILLO, M. V. (2000): "Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina", en *Desarrollo Económico*, 158, vol. 40, julio-septiembre, Buenos Aires.
- NÚÑEZ, I. (2001): "La condición docente en Argentina, Chile y Uruguay en los '90". Proyecto *Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay*. BID-Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay.
- PICAZO VERDEJO, I. (2003): "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo sobre la reforma educativa. El caso de Chile". Proyecto *Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*. PREAL-FLACSO.
- POSAS, M. (2003): "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo sobre la reforma educativa. El caso de Honduras". Proyecto *Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*. PREAL-FLACSO.

PROYECTO: SINDICALISMO DOCENTE Y REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA (2002): Pacto de la calidad educativa de la provincia de Córdoba. Boletín N° 4/5, PREAL/FLACSO, Buenos Aires.

TIRAMONTI, G. (2001): "La condición docente en Argentina en los 90". Proyecto *Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay*. BID-Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay.

TIRAMONTI, G. Y FILMUS, D. (2001): *Sindicalismo Docente y reforma educativa en América Latina*. FLACSO-TEMAS, Buenos Aires.

VILLARÁN, V. (2003): *Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo en torno de la reforma educativa. El caso de Perú*. Proyecto *Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*. PREAL-FLACSO.

**TABLA I**  
**CARACTERIZACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES MAGISTERIALES**

País	Organización Denominación	Tipo		Año	Nivel de representación (homogeneidad / heterogeneidad)	Filiación política- ideológica	Agregación	Afiliación
BRASIL	CNTE	Confederación		1960	Nivel Primario y Medio de la Red Pública	Pluralista	CUT-PT (Izquierda)	700.000 Afiliados
	CTERA	Confederación		1973	Docentes del Sistema Público Escolar	Pluralista, de orientación centroizquierda	CTA (Combativa)	45% de los Docentes Sindicalizados
		AMET	Sindicato Nacional			Docentes de Educación Técnica		
ARGENTINA	SADOP	Sindicato Nacional			Docentes del Sistema Privado		CGT (Disidente)	Total Docentes 655.700
	UDA	Sindicato Nacional			Docentes del Sistema Público (Nivel Medio)		CGT (Oficial)	
	Colegio de Profesores	Colegio Profesional		1974	Docentes del Sistema Público Escolar	Del 90 al 95 Democrristiano. Del 95 al 2000 Comunismo		120.000 Afiliados Total Docentes 133.000
URUGUAY	FUM	Federación		1940	Primario		Afiliada a la PIT-CNT (Izquierda)	
	FENAPES	Federación		1960	Secundario		Afiliada a la PIT-CNT	4.000
	ADES	Asociación de Base Territorial			Secundario		Afiliada al FENAPES	2.400
	CSEU	Coordinadora			FENAPES y Universitarios		Afiliada a la PIT-CNT	
	ATD	Asociación Técnico No Gremial		1985				
COSTA RICA	ANDE	Asociación Nacional		1940	Nivel Primario			13.000 a 23.000 Afiliados
	APSE	Asociación Nacional		1955	Nivel Medio			
		SEC	Sindicato		1969			
	ADEM	Asociación			Directivos de Escuelas			
SADEN	Sindicato			Directivos de Escuelas				

NICARAGUA	CGTEN-ANDEN	Confederación	1979	Todos los Niveles y Personal Administrativo Escolar	Sandinismo	FNT (Sandinismo)	Representan entre el 85 Y 90% de los Docentes Sindicalizados
	CMN	Confederación		Todos los Niveles y Personal Administrativo Escolar	Liberal	CPT (Liberal)	
	CNMN	Confederación	1987	Todos los Niveles y Personal Administrativo Escolar	Socialcristiano	CTN (Social Cristiana)	
	CONFENITEC	Confederación	1991	Todos los Niveles y Personal Administrativo Escolar			
HONDURAS	COLPROSUMAH	Colegio Profesional	1963	Docentes del Nivel Primario	Ala reformista del Partido Liberal e izquierda	CUTH (Izquierda)	25.000
	COPRUM	Colegio Profesional	1965	Docentes del Nivel Primario	Desprendimiento del COLPROSUMAH Posición conservadora		3.000
	PRICHNA	Colegio Profesional	1964	Docentes del Nivel Primario	Partido Nacional, ligado a las dictaduras militares	CGT (Social-cristiana)	13.000
	SINPRODOH	Sindicato	1984	Docentes en General (ex docentes rurales empíricos)		CGT (Social-cristiana)	6.000
	COPEMH	Colegio Profesional	1969	Docentes de Nivel Medio	Ala reformista del Partido Liberal e izquierda	CUTH (Izquierda)	13.317
	FUMH		1979/				
	FOMH		1982				
	Coordinadora Pro-Defensa de la Educación		1992				
	STEG	Sindicato Nacional	1947				5% del total de Docentes en actividad
	SMG	Sindicato					
MUG							
INM							
AMG							
EL SALVADOR	Andes 21	Asociación Gremial	1968		FMNL (Izquierda)		4.000
	Junio						
	UGES	Sindicato					
	Bases Magisteriales	Desprendimiento de Andes 21	1994				

**TABLA II**

**NÚCLEOS DE CONFLICTO ENTRE GOBIERNOS Y DOCENTES EN LOS PROCESOS DE REFORMA**

<b>País</b>	<b>Características de las reformas (a)</b>	<b>Áreas de conflicto entre gobierno-docentes (b)</b>	<b>Cantidad de conflictos</b>
BRASIL	(1) (3) (4) (5)	(1) (2) (3)	Sin cuantificar.
ARGENTINA	(1) (2) (3) (4)	(1) (2) (3)	Alta movilización de los maestros con 44 huelgas anuales entre 1989-1994. Carpa Blanca 1997 a 1999 1.003 días de protesta y ayuno
CHILE	(1) (2) (3) (4) (5) (6)	(1) (3)	Entre 1990 y 2001, 26 días de huelgas, de los cuales 14 días se concentran en el año '98
URUGUAY	(3) (4) (5)	(2)	Sin cuantificar.
COSTA RICA	(5) (6)	(1) (3)	4 huelgas entre el '90 y el '03
NICARAGUA	(1) (2) (3) (4)	(1)	1 huelga nacional abril/mayo 1991, conducida por la ANDEN
			1 huelga nacional febrero/abril 1995, encabezada por las cuatro confederaciones
HONDURAS	(1) (4) (5)	(1)	Sin cuantificar
GUATEMALA	(1) (4) (5)	(3)	Sin cuantificar
EL SALVADOR	(5) (3) (4) (1)	(1) (2)	Sin cuantificar

**(a)**

- (1) Descentralización / transferencia de la administración y gestión del servicio educativo a niveles regionales, locales e institucionales.
- (2) Privatización (pura o cofinanciada)
- (3) Evaluación / Calidad de proceso y producto
- (4) Reforma curricular: cambio de planes y programas de estudios, capacitación docente, etc.
- (5) Mejora de la cobertura del servicio educativo (días de clases, etc.).
- (6) Incremento de la inversión educativa

**(b)**

- (1) Económico-Corporativa: salarios, estatutos, condiciones de trabajo, convenios colectivos, régimen de jubilaciones y pensiones, etc.
- (2) Político-Corporativa: participación de la corporación docente en la definición de la política educativa.
- (3) Político-Ideológica: cuestionamiento político e ideológico de los lineamientos de política neoliberal, descentralización, privatización, relación con organismos internacionales, etc.

**TABLA III**

**MODALIDAD DE INTERCAMBIO DE LAS ORGANIZACIONES MAGISTERIALES  
EN EL MARCO DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS**

<b>País</b>	<b>Organización</b>	<b>Periodización</b>	<b>Forma de interacción con el régimen político (a)</b>
BRASIL (SAN PABLO)	CNET, APEOESP	Todo el período	R
ARGENTINA	CTERA	1990-1997 / 1997-2000	R—R—R
URUGUAY	ADES, FENAPES, FUM	1990-1995/ 1996-1997/ 1998-2000	R—O—R
	FUM	1998-2000	C
	ATD	1990-1997/ 1998-2000	R—C
CHILE	Colegio de Profesores	1990-1995 / 1995-1998 / 1998-2000	C—R—C
COSTA RICA	En relación a la información disponible el conjunto de las organizaciones y, en particular, ANDE	1990-1993 / 1993-1995 / 1995-2000	O—C—R—C
NICARAGUA	CGT-ANDEN	1990-1995 / 1995-2003	R—R—R
	CONFENITEC	1990-1995 / 1995-2003	S—R—R
	CNMN	1990-1995 / 1995-2003	S—R—R
	CMN	1990-1995 / 1995-2003	S—R—R
HONDURAS	COLPROSUMAH, COPEMH, COPRUM, SINPRODOH, PRICHMA	1990 / 1994	R
	COLPROSUMAH	1994-1998	C
	FOMH	1998-2002	O
	COLPROSUMAH, PRICHMA, SINPRODOH, COPEMH, COPRUM	1998 / 2002 2002 / actual	R
GUATEMALA	STEG	1988-1997/ 1997-2003	R—C
EL SALVADOR	ANDES 21, UGES	Todo el período	C
	BM	Desde 1999	R

(a)

- (1) Cooperación (contención exitosa)
- (2) Subordinación (contención fallida)
- (3) Oposición (movilización exitosa)
- (4) Resistencia (movilización fallida)

**TABLA IV**

**DIÁLOGO / CONCERTACIÓN GOBIERNO-DOCENTES EN LA AGENDA EDUCATIVA**

<b>País</b>	<b>Iniciativa</b>	<b>Dispositivo</b>	<b>Efectos de la dinámica</b>
BRASIL	Gobierno. Respuesta a la demanda de la CNTE-1994 / 1995	<p>“Foro Nacional de Educación CNTE, ANFOPE Secretaríos de Educación Estaduales</p> <p>Ministerio de Educación</p> <p>Rectores Universitarios</p>	<p>En el 94 el gobierno de Itamar Franco instaló el Forum Permanente de Valori-zação do Magistério da Educação Básica e da Qualidade de Ensino, atendiendo al pedido de la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación- CNTE. Dos importantes documentos fueron elaborados en ese marco: el Acuerdo Nacional (2/9/94) y el Pacto para la Valorización del Magisterio y la Calidad de la Educación (19/10/94). Esos documentos dejaban claro que la calidad de la enseñanza sería una consecuencia de la valorización del docente. Esa valoriza-ción se apoyaba en tres elementos indisolubles: formación inicial y continua, piso salarial profesional nacional como referencial de nuevos planes de carrera y jornada integral con al menos 25% de horas dedicadas al estudio y planeamien-to fuera del aula. Para la implantación del nuevo régimen de trabajo se debía realizar una distribución de recursos entre los diferentes sistemas a través de Fondos Articulados cuya fuente de recursos son los porcentajes vinculados en los niveles federal, estadual y municipal.</p>
ARGENTINA	Ministerio. Aprobado por el Congreso. Seguimiento de la Ley Federal de Educación	Comisión	Participan los gremios docentes de la línea negociadora.
	Ministerio. de Educación. Organos consultivos de CFE	Consejo Técnico	No se ha logrado la puesta en marcha de este consejo.
ARGENTINA	Gobierno Provincial (1999-...). Concertación para la calidad educativa	Pacto (Gobierno, Upce, Amet, Adem)	El gobierno provincial y los sindicatos docentes acuerdan la necesidad de arribar a una “concertación integral”, que comprometiera a toda la comunidad educativa hacia el logro de “una verdadera calidad en la educación”. En1 999 se firma el Pacto de Calidad Educativa de Córdoba <sup>1</sup> , en el que se define a la educación como una política de Estado y se establecen los compromisos que deben asu-mir tanto el gobierno provincial como los docentes: -Eleva la calidad educativa como política dirigida a los sectores más desprotegidos de la sociedad, diseña-do estrategias de retención, contención e integración y asistencia. -Jerarquizar y profesionalizar la carrera docente, a través de la generación de estímulos rela-cionados con la formación y perfeccionamiento docente permanente tendientes al mejoramiento de la calidad de la enseñanza. -La promoción de sistemas de evaluación permanente de calidad educativa, que involucre al personal docente, directivos, inspectores y funcionarios de la administración central.
CHILE	Ministerio de Educación en consulta con Colegio Profesional	Acuerdo Nacional	Aprobación del estatuto docente.
	Gobierno “Diálogo para la modernización de la educación chilena”	Foro (gobierno, partidos, actores implicados en educación)	Acuerdo firmado por todos los partidos políticos sobre diagnóstico del problema educativo y propuesta de medidas de acción.
	Gobierno-Oposición “Financiamiento educativo”	Acuerdo Nacional	Financiamiento para la ampliación de jornada escolar completa.



URUGUAY	Gobierno (1998). Incorporación de las ATD al proceso de diálogo en respuesta a las demandas sindicales.	Acuerdo Formal	Bajo nivel de institucionalidad de acuerdo.
COSTA RICA	El Ministerio de Educación convoca a las organizaciones para des-trabajar conflictos de coyuntura	Acuerdos de Coyuntura	Inexistencia de proceso de diálogo alrededor de los temas globales de política educativa, la interlocución se concentra en la esfera económico-corporativa.
NICARAGUA	Ministerio de Educación. Única iniciativa en la década Pannacional de educación	Comité Técnico	Bajo nivel de legitimidad del proceso de concertación. Tomando al conjunto de la década se puede afirmar que no ha existido agendas ni institutos para la concertación de la política educativa.
HONDURAS	Gobierno "Construcción de propuesta de reforma educativa" (1994)	Foro Nacional de Convergencia (FONAC) Organismo para promover el diálogo y concertación con entidades de la sociedad civil. Participación de los gremios magisteriales.	Se consensuaron los siguientes ejes para la transformación educativa: 1) ampliación y diversificación de la cobertura con criterios de equidad; 2) la evaluación de la calidad educativa entendida como fundamento, enfoque, proceso y como producto; 3) la modernización de la gestión educativa; 4) la articulación interna y externa del sistema educativo en función de la eficacia y congruencia con las necesidades del desarrollo nacional; 5) el desarrollo del currículo en función de las necesidades y demandas de la formación humana en correspondencia con la evolución del conocimiento, y 6) el diseño y aplicación de un sistema de evaluación y acreditación de la calidad.
GUATEMALA	Gobierno (1997-2003). "Diseño y propuestas para la reforma educativa"	Comisión permanente para la reforma educativa. Comisión paritaria para la reforma educativa. Comisión consultiva para la reforma educativa	Las estrategias de concertación se derivan de los acuerdos de paz de 1997. Distintos actores, incluido el gremial, participan en cada una de estas instancias ligadas a distintas fases del proceso de reforma educativa.
EL SALVADOR	Ministerio de Educación 1995	Foro Nacional sobre Reforma Educativa. Participación de Sindicato Gremial de Maestros de El Salvador (SIMES), (ANDES), Universidades Privadas (COSUPES), Centro de Investigación y Tecnología (CENTEC), empresarios (FEPAGE), Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Universidad Centroamericana (UCA).	Elaboración de un diagnóstico común, base para el Plan Decenal 1995-2005 que rigió la reforma, definiendo 7 ejes temáticos a los que se le intentaría dar respuesta: la baja cobertura y la falta de equidad en las oportunidades educativas, la baja calidad educativa, la descentralización administrativa efectiva y eficaz, el mejoramiento del perfil profesional y humano del docente salvadoreño, la actualización de la legislación educativa vigente, el mejoramiento de la administración de los recursos financieros, la promoción de la participación de la sociedad civil en el mejoramiento de la educación nacional.

1 Suscripto entre el gobernador y la "Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba", la "Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica" y la "Asociación de Docentes de Enseñanza Media".