

BID/  
DRP

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA

**Red de Educación**

# **Sindicalismo Docente y Reforma Educativa**

*Editoras*

**Viola Espínola**

**Ana Cristina Accioly de Amorim**



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Diálogo Regional de Política  
1300 New York Avenue, N.W. • Washington, D.C. 20577  
Tel: 202-623-2271 • Fax: 202-312-4034  
E-mail: [dialogo@iadb.org](mailto:dialogo@iadb.org) • [www.iadb.org/int/drp](http://www.iadb.org/int/drp)

**Sindicalismo Docente y Reforma Educativa**

**Departamento de Integración y Programas Regionales**  
**Departamento de Desarrollo Sostenible**



---

---

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA**

**Red de Educación**

# **Sindicalismo Docente y Reforma Educativa**

*Viola Espínola  
Ana Cristina Accioly de Amorim  
Editoras*

**Washington, DC  
2007**

---

---



## BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO DIALOGO REGIONAL DE POLÍTICA

El Diálogo Regional de Política fue creado en diciembre del año 1999 por iniciativa del Directorio Ejecutivo, con el fin de crear un espacio en el Banco para la ampliación y profundización del diálogo entre los países de la región y contribuir a su intercambio de experiencias, preparación para enfrentar los grandes retos de la globalización y a la generación de procesos de cooperación regional. El Banco identificó siete áreas que fueron incluidas en el Diálogo y creó siete redes especializadas en las que participan funcionarios de alto nivel, con rango de viceministros o equivalente, encargados de la toma de decisiones y diseño de políticas públicas en América Latina y el Caribe.

- 1) Comercio e Integración;
- 2) Pobreza y Redes de Protección Social;
- 3) Educación y Capacitación de Recursos Humanos;
- 4) Política Macroeconómica y Financiera;
- 5) Gestión y Transparencia de la Política Pública;
- 6) Manejo de Desastres Naturales; y
- 7) Medio Ambiente.

### ESTRUCTURA DE DIALOGO

#### Coordinación General

*Departamento de Integración y Programas Regionales*  
*Gerente: Nohra Rey de Marulanda*

*División de Cooperación Técnica Regional*  
*Jefe: Laura Bocalandro*

*Coordinadora: María Carmenza McLean,*  
*Especialista Senior INT/RTC*

#### Secretariado

*Pabla Ayala y Fermín Lares, INT/RTC*

#### Coordinación Técnica

*Departamento de Desarrollo Sostenible*  
*Gerente Encargado: Antonio Vives*

*Departamento Legal*  
*Asesor Jurídico: J. James Spinner*

*Departamento de Investigación*  
*Economista Jefe a.i. Eduardo Lora*

*Departamento de Efectividad en el Desarrollo y Planificación*  
*Estratégica*  
*Gerente Encargado: Camille Gaskin-Reyes*

#### Red de Comercio e Integración

*Coordinador Técnico: Peter Kalil, Jefe INT/ITD*  
*Apoyo Técnico: Cristina Dengel*

#### Red de Desastres Naturales

*Janine Ferretti, Jefe de División SDS/ENV*  
*Coordinador Técnico: Kari Juhani Keipi*  
*Especialista Senior de Recursos Naturales SDS/ENV*  
*Apoyo Técnico: Ingrid Pakulski*

#### Red de Educación y Capacitación de Recursos Humanos

*Juan Carlos Navarro,*  
*Jefe de Unidad SDS/EDU*  
*Coordinadora Técnica: Viola Espínola*  
*Especialista Senior en Educación SDS/EDU*  
*Apoyo Técnico: Ana Cristina Accioly de Amorim*

#### Red de Política Macroeconómica y Financiera

*Eduardo Lora, Economista Jefe a.i.*  
*Coordinador Técnico: Andrew Powell*

#### Red de Ciencia, Tecnología e Innovación

*Coordinador Técnico: Daniel Malkin, Subgerente Educación,*  
*Ciencia y Tecnología*  
*Apoyo Técnico: Claudia de Fuentes González*

#### Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública

*Coordinador Técnico: Roberto García López*  
*Coordinador del PRODEV*  
*Apoyo Técnico: Heraldo Laguzzi*

#### Red de Medio Ambiente

*Janine Ferretti, Jefe de División SDS/ENV*  
*Coordinador Técnico: David Wilk, Especialista de Medio Ambiente*  
*Urbano SDS/ENV*  
*Apoyo Técnico: Priscilla Stephan*

#### Red de Pobreza y Protección Social

*Coordinador Técnico: Carlos Eduardo Velez-Echavarría,*  
*Jefe de Unidad SDS/POV*  
*Apoyo Técnico: Leonardo Pinzón*



---

---

# Índice

<b>Prólogo</b> .....	vii
<b>PARTE I:      <b>Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en</b> . . . . .</b>	<b>1</b>
<b>                  <b>América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo</b></b>	
<b>                  <i>Mariano Palamidessi y Martín Legarralde</i></b>	
<b>Presentación</b> .....	<b>3</b>
<b>Introducción: Las reformas educativas en la región</b> .....	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1:</b> Las organizaciones sindicales docentes frente a las reformas . . . . .	<b>9</b>
Breve estado del arte	
<b>CAPÍTULO 2:</b> Diálogos y concertación entre sindicatos docentes y gobierno: . . . . .	<b>17</b>
cuatro experiencias nacionales	
<b>CAPÍTULO 3:</b> Reflexiones sobre la experiencia e ideas para la acción. . . . .	<b>41</b>
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>53</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>57</b>
<b>PARTE II:      <b>Chile 2000: La Negociación Mineduc-Colegio de Profesores</b> . . . . .</b>	<b>59</b>
<b>                  <b>Una visión personal</b></b>	
<b>                  <i>José Weinstein</i></b>	
<b>Presentación</b> .....	<b>61</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>63</b>
<b>CAPÍTULO 1:</b> La negociación 2000 . . . . .	<b>65</b>

<b>CAPÍTULO 2:</b>	Debates durante la negociación . . . . .	73
<b>CAPÍTULO 3:</b>	El papel de los actores . . . . .	77
<b>CAPÍTULO 4:</b>	Condiciones para el diálogo . . . . .	81
<b>CAPÍTULO 5:</b>	El cierre del acuerdo . . . . .	83
<b>CAPÍTULO 6:</b>	Un error comunicacional . . . . .	85
<b>CAPÍTULO 7:</b>	La puesta en marcha de los acuerdos . . . . .	87
<b>CAPÍTULO 8:</b>	Lecciones aprendidas . . . . .	91
<b>Referencias bibliográficas</b>	. . . . .	95
<b>Anexo I:</b>	El itinerario de la negociación 2000 . . . . .	97
<b>Anexo II:</b>	Protocolo de acuerdo entre el ministerio de educación y el colegio de profesores de Chile A.G. . . . .	99
<b>PARTE III:</b>	<b>Acuerdos para la formulación e implementación de políticas educativas en la provincia de Córdoba: Una experiencia, una posibilidad</b> <i>Walter Grahovac</i>	107
<b>CAPÍTULO 1:</b>	Los antecedentes de la Reforma Educativa Provincial . . . . .	109
	1. Marco histórico nacional . . . . .	109
	2. Crisis Educativa Provincial . . . . .	110
	3. La Reforma Educativa de Córdoba . . . . .	113
<b>CAPÍTULO 2:</b>	Condiciones para el diálogo: consenso social y concertación . . . . .	117
	1. Antecedentes del Pacto de Calidad Educativa de Córdoba (PCEC) . . . . .	117
	2. Actores y estrategias: la construcción del consenso . . . . .	118
<b>CAPÍTULO 3:</b>	Concreción de los acuerdos: el Pacto de Calidad Educativa . . . . .	121
	de Córdoba	
<b>CAPÍTULO 4:</b>	Lecciones aprendidas . . . . .	127
<b>Referencias bibliográficas</b>	. . . . .	129

---

---

# Prólogo

El presente estudio, “Sindicalismo Docente y Reforma Educativa”, es parte de una serie de publicaciones comisionadas por el Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo. Lejos de ser una práctica teórica, la serie de publicaciones constituye una iniciativa dirigida a apoyar las discusiones entre los miembros del Diálogo sobre los temas más fundamentales en la política educativa de América Latina y el Caribe.

Durante los últimos años se ha producido en la región un incremento en la atención al conocimiento y a la comprensión de las organizaciones docentes y sus estrategias frente a las políticas de reforma del sector educativo. Las organizaciones docentes con frecuencia se han caracterizado por su oposición y resistencia a las reformas y políticas de modernización de los sistemas educativos. Para muchas de las autoridades responsables de los sistemas educativos en la región, los docentes organizados en asociaciones gremiales o sindicatos, han resultado ser uno de los aspectos más conflictivos de sus gestiones. Son conocidos los casos de resistencia de los docentes a mecanismos de regulación de la calidad educativa como la evaluación del desempeño, los concursos por oposición, los incentivos monetarios ligados a la eficiencia, etc.

Al mismo tiempo, los sindicatos docentes están estrechamente ligados al Estado que es su principal empleador y quien establece las regu-

laciones que afectan las condiciones de empleo y de enseñanza. Esta doble relación facilita la politización del sindicalismo docente y su focalización en la presión sobre el Estado. De esta forma, el papel de los maestros en la socialización y su influencia en la comunidad así como su dispersión a lo largo de todo el territorio nacional hacen del magisterio un sector muy atractivo para los partidos políticos.

En la década de 1990 las reformas educativas modificaron profundamente las reglas de juego para los sindicatos docentes. Su campo de actuación y decisión estuvo más disperso porque la globalización y los procesos de descentralización generaron una multiplicación de los espacios de conflicto y negociación política. Nuevos actores se incorporaron a la arena política de la educación (niveles del estado municipal y/o provincial, organismos internacionales, ONGs y organizaciones privadas). Al mismo tiempo, la evolución de los mecanismos de cooperación e integración social han conducido a una desconfianza general respecto de la política, proceso que afecta también la legitimidad de las organizaciones sindicales docentes. Aún así, las presiones de los sindicatos docentes persisten y continúan siendo uno de los factores más demandantes de la gestión del sector educativo.

En este contexto, la presente publicación realiza un análisis de las relaciones de conflicto-cooperación entre gobiernos y sindicatos do-



centes que busca mejorar la comprensión y la interacción entre esos agentes y contribuir a las reformas educativas en la región. En particular, dicho análisis se centra en las dimensiones relacionadas con: (i) marco socio-político e institucional para el diálogo con los docentes organizados; (ii) las condiciones y obstáculos para el diálogo entre sindicatos docentes y el sistema educativo en Latina América y el Caribe; (iii) la experiencia gubernamental de resolución de conflictos con el sindicalismo docente; y (iv) la experiencia del sindicalismo magisterial en la

concertación de intereses en torno al mejoramiento de la educación.

El análisis resalta la importancia del diálogo entre gobiernos y sindicatos docentes y examina los estudios de casos de Argentina y Chile donde se pudo constatar un diálogo constructivo entre los sindicatos y los Ministerios de Educación, que por su vez contribuyeron a la reforma educativa de los respectivos países. Esos dos ejemplos muestran que es posible crear consenso dentro y entre los sindicatos para apoyar las políticas en educación.

# **Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo**

**Mariano Palamidessi<sup>1</sup> y Martín Legarralde<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> **Mariano Palamidessi** es profesor de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés (Argentina) y docente del Doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO-Argentina. Anteriormente se desempeñó como director de la Unidad de Investigaciones Educativas del Ministerio de Educación (Argentina).

<sup>2</sup> **Legarralde** es Profesor de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Ha sido coordinador de la Unidad de Información y Comunicación de la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (Argentina).

---

---



---

---

# Presentación

Este trabajo fue desarrollado entre los meses de julio y septiembre de 2006, como parte de las actividades de la *Red de Educación del Diálogo Regional de Política* impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La *Red de Educación* es un espacio creado para discutir políticas e iniciativas para América Latina y el Caribe por medio del intercambio de ideas y de buenas prácticas, del análisis de problemas comunes y de la revisión de estudios sobre los avances de la política educativa a nivel mundial.

El informe se propone presentar un cuadro de situación de las relaciones entre las organizaciones docentes y los gobiernos en el marco de las reformas educativas en América Latina y el Caribe, con el objeto de identificar algunos de los aprendizajes que se pueden obtener de las experiencias recientes y de generar ideas para mejorar el diálogo y la cooperación entre ambos actores.

El ciclo de reformas educativas que se inició a comienzos de la década de 1990 modificó profundamente el escenario y las reglas de juego en el campo educativo, tanto para los sindicatos docentes como para el conjunto de actores estatales y no estatales. La aceleración de la interdependencia económica, política y cultural a nivel global, la reforma del Estado y los procesos de descentralización han generado una multiplicación de los espacios de diálogo, con-

flicto y negociación en casi todos los países de la región. Nuevos actores se han incorporado a la arena política de la educación: niveles subnacionales del estado (estados, provincias, municipios), agentes y agencias del campo académico, actores del campo económico (corporaciones, cámaras empresarias), organismos internacionales, ONGs, organizaciones privadas, grupos indígenas.

Sin embargo, la capacidad de movilización y de bloqueo de las organizaciones docentes en este nuevo contexto continúa siendo uno de los factores con mayor peso en la economía política del sector educación. En los últimos años, buena parte de estas organizaciones han planteado importantes divergencias y, en muchos casos, fuertes acciones de resistencia y/u oposición a las políticas de modernización del sector educación. En la percepción de muchas de las autoridades responsables de los sistemas educativos en América Latina y el Caribe, la relación con las asociaciones y sindicatos docentes resulta ser uno de los aspectos más complejos y conflictivos que enfrentan en su gestión.

En la búsqueda de respuestas a la necesidad de promover lógicas de diálogo y cooperación entre los gobiernos y los sindicatos docentes, en los últimos años se ha producido en la región un incremento de la atención que diversos actores han prestado a la producción de conocimientos sobre los sindicatos docentes y sus estrategias

frente a las políticas de reforma<sup>3</sup>. Una serie de trabajos han estudiado las características y estrategias de las organizaciones sindicales docentes y han analizado diversos procesos de resolución de conflictos y concertación llevados a cabo en la última década en distintos países. Algunos estudios también han identificado una serie de lecciones de política y han planteado diversas recomendaciones para la promoción del diálogo entre sindicatos y gobiernos.

El presente informe se apoya en esa producción, actualizando el estado de situación y revisando con mayor detalle algunas de experiencias nacionales de diálogo y concertación y su evolución hasta agosto de 2006.

Para realizar este trabajo se analizaron artículos, documentos y declaraciones de prensa producidos por los ministerios y secretarías de Educación, las organizaciones sindicales y otros actores sociales, así como documentos generados en instancias de diálogo y negociación en los cuatro casos escogidos. Las principales fuentes de información utilizadas fueron las páginas web de las distintas organizaciones, la prensa de circulación nacional de los distintos países y documentación producida por diversos organismos.

El trabajo está dividido en cuatro partes: En la primera parte se presenta una breve y esquemática caracterización del contexto y de las reformas educativas. En la segunda, se desarrolla un panorama general de las características de las organizaciones sindicales docentes en América Latina y el Caribe, se identifican los principales núcleos de conflicto y se analizan las relaciones de conflicto-cooperación con los gobiernos en el marco de los procesos de reforma. En la tercera parte se analizan cuatro casos nacionales de negociación y concertación considerados “exitosos”: Chile, México, República Dominicana y Jamaica. Finalmente, sobre la base los avances y los problemas identificados en estos cuatro casos, en la cuarta parte se presentan una serie de reflexiones sobre las condiciones institucionales y las estrategias que pueden facilitar el diálogo y la concertación para el avance de las políticas de mejoramiento de la educación en la región.

---

<sup>3</sup> Entre otros, se pueden señalar los estudios de Gajardo (2005), Grindle (2004) y Vaillant (IIPE, 2005), así como los trabajos producidos en el marco del grupo de trabajo sobre sindicalismo docente, coordinado por la FLACSO, sintetizados en el trabajo de Palamidessi (2003).



---

---

# Introducción: Las reformas educativas en la región

## EL CICLO RECIENTE DE REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El período comprendido entre la segunda mitad de la década de 1980 y la primera mitad de la década 1990 constituyó un momento crítico en la reestructuración de la relación de América Latina y el Caribe con el nuevo orden económico mundial (Castells, 1998).

Durante estos años, los programas de estabilización macroeconómica apuntaron a mejorar la competitividad de las economías de la región, redefiniendo las relaciones entre el Estado y la sociedad; las herramientas clave para el éxito de esta estrategia fueron el control de la inflación y la privatización de las empresas del sector público.

Al mismo tiempo en que la región enfrentaba el nuevo escenario de la globalización económica, buena parte de los países de América del Sur y de América Central iniciaban un complejo proceso de (re)construcción de las democracias, donde cobraron fuerza temas ligados a la consolidación de los derechos civiles, el mejoramiento de la calidad y modernización del sistema institucional y la ampliación de derechos sociales.

En términos políticos, en la década de 1990 casi todos los países atravesaron una “fase neoliberal”, en la cual las prioridades estatales se mantuvieron fuertemente vinculadas al avance

de las reformas económicas. Con la creciente pérdida de legitimidad de los sistemas políticos tradicionales, 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. En este marco, fueron bastante limitadas las iniciativas estatales en la región que se propusieron generar dispositivos públicos y permanentes de concertación con actores de la sociedad civil.

Este ciclo de reestructuración de la economía y del sector público implicó un cambio significativo de las relaciones de poder entre los distintos actores sociales y sus representaciones colectivas. En un escenario de persistente desigualdad y de crisis de los antiguos mecanismos de integración social, la capacidad de organización y presión política de los sectores sociales medios y bajos se redujo. En muchos países, las reformas contribuyeron al debilitamiento de las representaciones colectivas tradicionales por efecto de la destrucción de los sistemas de relaciones laborales establecidos y la precarización del empleo. Desde esta perspectiva, las políticas de estabilización y apertura implementadas en esta década implicaron la reestructuración de los sistemas y modalidades de intercambio político que se habían consolidado en la fase de expansión de posguerra.

Acompañando estos difíciles y heterogéneos procesos de modernización política y económica,

se reactivaron en toda la región debates e intereses por los problemas educativos que por mucho tiempo habían estado postergados o desatendidos. Por esos años, se había generalizado en toda América Latina un clima de cuestionamiento sobre los profundos déficits de calidad en los contenidos transmitidos por las escuelas y sobre la notoria inequidad en la distribución de oportunidades efectivas de educación. Además de constatar los persistentes problemas de pobreza y marginalidad, se fue generando un significativo consenso en torno a los límites del modelo tradicional de provisión de educación en América Latina (Rama, 1987).

En la opinión de influyentes analistas, para continuar con la expansión de la escolarización y mejorar cualitativamente los procesos educativos era necesario revisar y reformar los instrumentos fundamentales de un paradigma educativo en crisis. En ese contexto, una nueva fase de expansión de la escolarización se combinó con un profundo replanteo de la agenda educativa (CEPAL, 1992).

En la primera mitad de la década de 1990 los gobiernos de la región tuvieron a su disposición un estado de debate y una serie de instrumentos de política frente a un escenario que abría oportunidades para tomar iniciativas respecto de sus sistemas educativos. Durante este período, con distinta composición en cada país —y con intereses no necesariamente estables ni coincidentes— se produjo en la mayor parte de la región 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 (Grindle, 2002).

De este modo, la educación ganó un lugar más relevante en las agendas nacionales de América Latina y buena parte de sus gobiernos asumieron el compromiso de incrementar los recursos asignados al sector, aumentar la cobertura de la educación básica y mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos.

Pese a las fuertes similitudes en el diagnóstico y en la caja de herramientas propuestas

para expandir el acceso y mejorar la equidad y la calidad de la educación, las reformas en América Latina y el Caribe no siguieron el mismo proceso en cada país. Se trata de políticas 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. Las reformas educativas de la década respondieron a una diversidad de equilibrios de fuerza, de tradiciones político-institucionales y a experiencias previas en cada uno de los países y se definieron en continuidad, profundización o como ruptura de procesos de cambio institucional previos en los distintos países.

En buena parte de los países, los discursos de política situaron a la centralización y al atraso de la administración estatal como los principales cuellos de botella que enfrentaban los intentos de mejoramiento y reforma de la educación (Carnoy, 2001).

Con diversos énfasis, las reformas 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. El eje central que atravesó esta ola de reformas fue la reconceptualización del rol del Estado nacional en el gobierno, financiamiento, administración y mejoramiento de la educación. 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: la descentralización, la gestión local y la promoción de la autonomía escolar fueron ejes medulares de las reformas en buena parte de los países.

La iniciativa estatal en el campo educativo también implicó diversos intentos de reconstruir ministerios u organismos nacionales con capacidad para: a) la gestión estratégica de los sistemas educativos, b) la producción y uso de información, incluyendo el monitoreo y evaluación de los procesos y productos a nivel del sistema y de

las instituciones educativas y, c) el desarrollo de políticas de equidad y programas de intervención focalizada.

Durante este período, todos los países de la región atravesaron procesos amplios y sistemáticos de revisión y renovación de sus definiciones curriculares, introduciendo nuevas asignaturas y contenidos. Por esta vía, se procuró (re)articular la transmisión cultural escolar con los requerimientos de la modernización tecnológica y productiva, del orden democrático y de una sociedad crecientemente compleja y diversa (Braslavsky, 2004).

Una de las fuerzas que movilizó este reordenamiento generalizado del currículum fue la tendencia a extender los años de escolaridad obligatoria, consagrados por las nuevas leyes generales de educación. Con variantes en cada país, se difundió en la región una pauta curricular para la educación básica obligatoria orientada a la formación de una ciudadanía responsable, abierta y pluralista y de un sujeto capaz de resolver problemas y con adaptabilidad y flexibilidad frente a los cambios (Tedesco, 1995).

Como un elemento central de las reformas, se crearon y desarrollaron los sistemas nacionales de evaluación del rendimiento educativo. Bajo el auspicio de los organismos internacionales de crédito, estos sistemas nacionales surgieron como una de las innovaciones principales de las reformas y se orientaron, principalmente, a suministrar información sobre el estado y eventuales cambios en el desempeño académico de los alumnos en las áreas curriculares con mayor status curricular<sup>4</sup>. Sobre la base de la información y la experiencia provista por estos sistemas, algunos países de la región comenzaron a estructurar dispositivos de evaluación y estímulo del desempeño docente.

## LOS DOCENTES Y LAS REFORMAS: AVANCES, TENSIONES Y CONTRADICCIONES

En un escenario atravesado por fuertes procesos de pluralización cultural, desigualdad social y

pérdida de la centralidad material y simbólica de los actores estatales frente a las fuerzas globales, las reformas pusieron en marcha un complejo juego de demandas y mandatos sobre los educadores de toda la región. Las políticas de reforma y los intentos de diálogo con el sector docente se superpusieron con las urgencias que los programas de reestructuración impusieron a las agencias estatales. En este sentido, varios aspectos de las reformas educativas formaron parte 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, un doble vínculo entre las agencias del campo estatal y las organizaciones sindicales del sector.

Con esta ola de cambios institucionales, la profesión docente en América Latina y el Caribe vio incrementarse el juego de demandas y presiones entre los imperativos de la modernización y las demandas del proceso de expansión e inclusión educativa, en un escenario en el que las condiciones laborales de maestros/as y profesores/as —con la excepción de algunos países— no habían mejorado.

Con el generalizado propósito de ‘reinventar el gobierno’ de la educación y mejorar la *accountability* de maestros y profesores y de las instituciones educativas, los países pusieron en marcha diversas políticas hacia el sector docente, incluyendo iniciativas orientadas a modificar las formas de contratación y los instrumentos de regulación del ejercicio laboral (concursos por oposición, evaluación de desempeño, incentivos ligados a resultados). Al mismo tiempo, el ascenso de la

<sup>4</sup> Las evaluaciones están señalando los bajos resultados generales que están obteniendo los países de la región y la fuerte distancia que separa a América Latina de los países europeos y asiáticos (como la evaluación PISA/OCDE de 2003). Por otro lado, las evaluaciones señalan la dispersión considerable de puntajes que se registra al interior de cada país, dato que se vincula con la persistencia de una alta segmentación económica, social y educativa (Ravela, 2001).

agenda de la calidad resituó a los docentes en el centro de las preocupaciones de las políticas educativas al considerarlos como eslabones claves en la cadena de procesos que definen o afectan la calidad de la educación que brindan las escuelas. En este escenario, fue fundamental la puesta en juego de estrategias que intentaron construir mecanismos de participación que hicieran posible asentar la construcción de los nuevos contenidos y orientaciones sobre consensos investidos no sólo de autoridad científica y de *expertise* técnica sino, también, de legitimidad democrática. En función de estas exigencias, todas las reformas —en mayor o menor medida— promovieron instancias de consulta y/o participación que incluyeron diversos actores educativos y sociales<sup>5</sup>. A la vez, procurando mejorar la calidad del personal y del desempeño docente, casi todos los países avanzaron en nuevos programas y sistemas de formación inicial, perfeccionamiento y desarrollo profesional<sup>6</sup>.

Los procesos de reforma demandaron nuevas funciones y responsabilidades a los docentes, demandas que en muchos casos no pueden ser sostenidas en condiciones de trabajo o con poblaciones en situaciones de vulnerabilidad. Los educadores de la región —en su compleja heterogeneidad— debieron compatibilizar las exigencias derivadas de la incorporación de sectores excluidos o precariamente incluidos en los sistemas educativos con la demanda social y política por alcanzar mayores niveles de calidad, pertinencia y actualización de los conocimientos, valores y competencias a desarrollar en los estudiantes. Cada proceso de reforma enfrentó —y enfrenta— un difícil juego de tensiones entre la agendas de la eficiencia y la reforma institucional, la agenda de la calidad y la agenda de la expansión social de oportunidades educativas; a lo que se suma las demandas salariales y de con-

diciones de trabajo y los requerimientos de una nueva profesionalidad (educación continua, formación en servicio, trabajo colaborativo)<sup>7</sup>. Desde el inicio de esta ola de transformaciones, estas agendas en tensión generaron un panorama diverso e inestable de adhesiones, resistencias y/o oposiciones en los docentes de la región.

En este complejo contexto, los docentes y sus organizaciones han mostrado una significativa capacidad para interferir o detener diversos dispositivos críticos de los procesos de reforma en cada país. Pero también han participado de procesos de diálogo y concertación exitosos, que —en algunos países— han permitido hacer avanzar políticas en las que los diversos intereses y agendas han sido contemplados.

<sup>5</sup> Este cambio en el paradigma curricular en la región no se vinculó solamente con la necesidad de renovar los contenidos y procesos de la transmisión cultural escolar; también se asoció con las exigencias de la democratización y de la pluralización de la sociedad y de la educación. En muchos países, en el contexto de las democracias post-dictatoriales, las reformas debieron considerar la participación ciudadana, lo que supuso procesos de negociación mucho más complejos que en otras décadas. (Braslavsky, 1999). La generación de marcos curriculares a nivel nacional apuntó a abrir diversos “espacios de juego” a la regulación subnacional, con diferencias marcadas en las estrategias y en el grado de apertura promovidos en los distintos países.

<sup>6</sup> Entre otros programas e iniciativas, se pueden mencionar la *Red Federal de Formación Docente* en Argentina, el FUNDEF en Brasil, o la red de docentes EDUCAR en Chile.

<sup>7</sup> Al respecto, Vaillant señala una tensión clave: “Initiatives aimed at improving education by way of initial and in-service training programmes were not always accompanied by salary increases and improved working conditions” (2005: 38).

# Las organizaciones sindicales docentes frente a las reformas: Breve estado del arte

## LAS ORGANIZACIONES SINDICALES DOCENTES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los sindicatos docentes en América Latina nacieron y crecieron al calor de la expansión de los sistemas educativos estatales y respondieron al patrón general de desarrollo de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales en la región. En la mayor parte de los países, sus bases fueron establecidas entre las décadas de 1930–1950. En esta etapa se constituyó una fuerte matriz de relaciones corporativas entre los sindicatos, los partidos políticos de masas y los aparatos burocráticos de la administración educativa. A diferencia de América Latina, en los países del Caribe parece más fuerte la tensión entre el modelo de organización según asociaciones profesionales y el modelo de sindicalización<sup>8</sup>.

En las décadas de 1950 y 1960, cuando en la mayor parte de los países de la región se produjo gran una expansión de los sistemas educativos, los sindicatos lograron incrementar su poder y se constituyeron en representantes legítimos del colectivo docente en demanda de incrementos salariales y mejores condiciones de trabajo. Por su parte, los estados nacionales coincidían en el interés de consolidar un cuerpo magisterial que hiciera posible la expansión del aparato es-

colar. En este período se produjo un fenómeno de colonización de las administraciones educativas nacionales con miembros de los sindicatos (Grindle, 2004).

En la actualidad, las organizaciones docentes de la región asumen figuras muy diversas, asociadas a tradiciones, historias y culturas magisteriales locales diferentes. Las denominaciones de estas organizaciones es variada: sindicatos, asociaciones, colegios profesionales. Algunas se refieren a sus miembros como “profesores”, ligadas a representaciones de clase media o utilizan el término “maestros”, mientras que otras adoptan el concepto clasista de “trabajadores”. Esta diversidad expresa la tensión entre las identidades laborales y profesionales (Palamidessi, 2003).

<sup>8</sup> En Puerto Rico, la Federación de Maestros, organización de carácter sindical, surgió en la década de 1960 como producto del descontento de un grupo de docentes frente a la Asociación de Maestros, que era una organización de carácter profesional. En Jamaica, la Jamaican Teachers Association representa una organización con un perfil que combina características de una asociación profesional con aspectos propios de un sindicato. Bahamas presenta una situación diferente, ya que desde la década de 1940 cuenta con una organización de carácter netamente sindical, que presenta un perfil confrontativo-reivindicativo, la Bahamas Union of Teachers.



En la gran mayoría de los agrupamientos sindicales docentes latinoamericanos, los miembros de las organizaciones son maestros y profesores de primaria y secundaria y trabajadores del sector público. Más allá de que los sindicatos se consideran generalmente autónomos e independientes, en su mayoría forman parte de confederaciones de trabajadores (Vaillant, 2005).

Una de las diferencias más significativas que presentan los sindicatos docentes de América Latina y el Caribe radica en la manera en que se agrupan o vinculan entre sí las organizaciones de docentes de un mismo país para obtener mayor peso, cobertura territorial y representatividad. Al analizar a las organizaciones desde esta perspectiva se puede ver:

- países en los que coexisten múltiples organizaciones no integradas, configurando en consecuencia una situación de fragmentación (Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Uruguay o Puerto Rico);
- países en los que los sindicatos docentes quedan integrados en una confederación (Argentina, Brasil, Colombia<sup>9</sup>); y,
- países en los que se conforma un sindicato o asociación de carácter nacional prácticamente único (Chile, Perú, Bahamas) (Palamidesi, 2003).

Agrupamientos regionales de docentes —como la Confederación de Educadores de las Américas o Internacional de la Educación— han sido conformados como ámbitos de intercambio y cooperación entre organizaciones sindicales docentes, aunque su impacto en la dinámica sindical a escala nacional es muy reducido y su acción no parece tener mayores consecuencias en la conformación de las agendas educativas regionales.

En general, la elección de sus cuerpos de gobierno se llevan a cabo en dos niveles diferentes, desde la unidad menor (por ejemplo, el centro educativo o la localidad) de manera ascendente hacia el nivel nacional. Más frecuentemente, la máxima autoridad es un cuerpo colectivo elegido

directamente por los miembros o los delegados de los miembros (Vaillant, 2005). En este mismo sentido, pueden reconocerse organizaciones que representan directamente a sus miembros y cuya conducción responde de manera directa a ellos (organizaciones de primer grado) y organizaciones que a su vez, agrupan sindicatos locales o de orden menor en confederaciones nacionales (organizaciones de segundo grado)<sup>10</sup>. Los mecanismos de la democracia interna de los sindicatos son una fuente de legitimidad, tanto pública como en la política interior de las organizaciones. Sin embargo, estas prácticas chocan muchas veces con culturas clientelares y poderes burocráticos muy instalados, de manera que los preceptos democráticos tienen a convertirse en una formalidad.

Los sindicatos se sostienen en los aportes de sus miembros (generalmente, el 1% del salario básico, que se descuenta directamente del salario), siendo este aporte —en algunos casos— obligatorio. Esto les permite no solamente mantener su estructura central, sino también proponer otros beneficios como servicios de salud, capacitación, cursos de actualización y actividades recreativas. Los sindicatos de la región presentan gran variación en términos de riqueza y capacidad financiera, dependiendo predominantemente del tamaño de la membresía y de la regularidad de los pagos contributivos de sus miembros<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> En el caso de Argentina, las entidades de base provincial presentan un nivel importante de autonomía con respecto a la central confederada. La Federación Colombiana de Educadores (FECODE) afilia actualmente treinta y seis sindicatos (cuatro de Bogotá y uno por cada uno de los departamentos colombianos).

<sup>10</sup> Ejemplos de organizaciones de primer grado de orden nacional son el SNTE de México o el Colegio de Profesores de Chile. Ejemplos de sindicatos nacionales de segundo grado es la CTERA de Argentina o el FECODE de Colombia.

<sup>11</sup> Como ejemplos extremos de esta situación pueden mencionarse el SNTE en México —que posee edificios, centros culturales, clubes deportivos y hoteles— mientras que los sindicatos de Guatemala cubren con dificultades sus necesidades elementales de funcionamiento.

Del mismo modo, la tasa de afiliación de los sindicatos docentes resulta sumamente variable. A pesar de que en muchos países los sindicatos docentes representan las organizaciones sindicales de mayor tamaño del sector estatal, en algunos casos la membresía cubre un bajo porcentaje del total de los docentes del sistema educativo. Ese es el caso de países con escasa tradición de sindicalización o donde la organización gremial de maestros estuvo prohibida hasta años recientes. En otros casos, la tasa de afiliación resulta cercana al 100%, coincidiendo con importantes prerrogativas de los sindicatos en términos del cobro de aportes y su incidencia en el ingreso y promoción en la carrera docente<sup>12</sup>.

Los sindicatos docentes de la región además presentan diferencias significativas en el sentido de su capacidad para negociar con los gobiernos. Esta capacidad está condicionada por una cantidad de factores tan variados como las estructuras sindicales, los niveles de profesionalización de los sindicatos y sus relaciones con otros actores influyentes en el sistema político (Grindle, 2004).

En algunos casos los mecanismos están fuertemente formalizados, mientras en otros los contactos entre el gobierno y los sindicatos ocurren de manera informal o irregular<sup>13</sup>. Los mecanismos de diálogo varían de país en país y las estrategias para compartir la información, consultas y negociación entre gobierno y sindicatos dependen del nivel de consenso logrado por los actores sociales sobre la reforma educativa. Sobre esa base, pueden identificarse, al menos, las siguientes categorías:

- Países con sindicatos fuertes y autónomos con la capacidad técnica para negociar bases legislativas y compromiso político para involucrarse en el diálogo social, sobre la base del respeto a la libertad de asociación, oportunidades para construir un consenso nacional y el establecimiento de relaciones entre sindicatos y ministerios así como entre sindicatos y opinión pública. Chile puede ser clasificado en este grupo. México se encuentra en esta categoría, aunque está atravesando

do una etapa de transición hacia posiciones más autónomas de un sindicato que proviene de una fuerte tradición de relaciones corporativas con el estado.

- Países con una fuerte tradición de educación pública, sindicatos fuertes y autónomos, capacidad técnica para el diálogo social pero sin condiciones políticas para la construcción de consensos y con situaciones críticas de gobernabilidad. Los sindicatos en ese caso juegan un rol clave en enfrentar los valores de la reforma y usan la confrontación y la negociación colectiva como la herramienta principal del diálogo social. Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica o Uruguay.
- Países con sindicatos débiles o fragmentados, con baja capacidad técnica para la negociación, escasa o inexistente voluntad y compromiso político para el diálogo social, restricciones a la libertad de asociación, escasas condiciones para la construcción de consensos y escasa o inexistente conexión entre sindicatos, ministerios y opinión pública. Los sindicatos de este agrupamiento se encuen-

<sup>12</sup> Las organizaciones sindicales docentes de América Latina y el Caribe difieren claramente en las prestaciones que ofrecen a sus afiliados. Además de servicios básicos (premios por vacaciones, servicios médicos, guarderías, coberturas de sepelio, vacaciones pagas) que los sindicatos docentes ofrecen a sus miembros, en algunos países los sindicatos han incluido el desarrollo profesional de los maestros (formación en servicio) como una de sus funciones básicas, mientras en otros la formación simplemente se enfoca en temas sindicales o simplemente no se provee.

<sup>13</sup> Por ejemplo, en México, el SNTE es muy activo en la implementación de la política educativa. El marco de la negociación está fundado en legislación y está garantizado por acuerdos efectuados con el gobierno en 1992. En cambio, en Costa Rica no hay una obligación formal que garantice la participación sindical en las decisiones sobre política educativa. Más aún, en Costa Rica las consultas formales están limitadas a temas laborales en el departamento de personal del Ministerio de Educación (Ibarrola y Loyo, 1999).

tran comprometidos con los principios de la solidaridad, la representación y la negociación colectiva. Honduras y El Salvador son dos ejemplos de esta situación.

El panorama de las semejanzas y particularidades de los sindicatos docentes indica, como tendencia general en el Cono Sur de América Latina, una larga transición entre un modelo corporativo, de fuerte compromiso de los sindicatos docentes con matrices sociopolíticas estadocéntricas, hacia posiciones de profesionalización, con agendas complejas que combinan reivindicaciones laborales y salariales, con planteos político-pedagógicos. En este proceso encontramos también el caso de México. En esta tendencia, aparecen actividades de formación o de investigación en el ámbito de las organizaciones sindicales. En este proceso, sin embargo, los cambios en la coyuntura política y social latinoamericana dan lugar a retrocesos y a la emergencia de posiciones que reivindican tradiciones corporativas o confrontativas.

Otra tendencia observable en la región es la de sindicatos que no llegan a constituirse. Se trata de países que provienen de crisis institucionales y períodos prolongados de violencia política o en los que se halla limitada la libertad de sindicalización. En estos casos, la agenda de las organizaciones parece centrarse en la propia consolidación de los sindicatos como representantes legítimos del magisterio. Ese parece ser el caso de Honduras, Nicaragua o Guatemala.

Es posible identificar una tercera tendencia, que caracteriza a organizaciones que provienen de una larga tradición de asociaciones profesionales. En estos casos, existen condiciones de diálogo instaladas en la cultura política del país, de manera que la aparición de reivindicaciones de carácter laboral y salarial son tramitadas en una matriz de construcción de acuerdos instalada. Este es el caso de Jamaica, por ejemplo.

## LOS NÚCLEOS DE CONFLICTO DURANTE LA DÉCADA DE 1990

Durante los procesos de reforma se suscitaron diversos focos de conflicto entre sindicatos y gobiernos, los que pueden agruparse en tres categorías generales:

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; y,
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.

Durante la década de 1990 en Brasil primó el conflicto político-ideológico, debido a que los cuestionamientos a las reformas educativas fueron centralmente políticos y partieron de una crítica general de las propuestas educativas preconizadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>14</sup>. La posición del

<sup>14</sup> “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 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, antigüe-

sindicalismo docente en la Argentina durante la década de 1990 parece haber obedecido a la misma matriz; es decir, la del cuestionamiento político-ideológico a los principios de la reforma, para luego derivar en confrontaciones relacionadas con reclamos salariales, sobre todo en el nivel provincial. En Costa Rica, durante la totalidad de la década, los núcleos de conflicto se concentraron exclusivamente en la esfera económico-corporativa, con huelgas por salarios y el régimen de pensiones. En Uruguay, la situación parece haber estado signada por un conflicto de tipo político-corporativo. Las organizaciones docentes criticaron al gobierno por el carácter autoritario e inconsulto de los procesos de reforma y por la velocidad con la que se llevó a cabo su implementación.

Como tendencia general durante la década de 1990, 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 entre sindicatos y gobierno han sido:

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

---

dad 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 la gestiones entre 1995 y 2003 fueron tensas, tanto a nivel nacional como en el estado de San Pablo. 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 refirma 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” (Palamidessi, 2003: 15-16)

se ha desarrollado históricamente el sindicalismo y cuestionan el modelo de organización tradicional de los sindicatos docentes;

- rechazo al carácter “inconsulta” de las reformas, como eco del derecho a la participación que se adquirió en la fase neocorporativa;
- resistencia a avalar cambios en las normas regulatorias que pueden revertir condiciones obtenidas anteriormente por la mediación sindical, derechos adquiridos a cambio de la degradación de los salarios sin que medien ofertas de recuperación salarial; y,
- 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.

Más allá de su participación en la formulación y diseño de las políticas de reformas educativas en varios países de la región, en muchos casos los sindicatos han logrado una fuerte intervención en la arena pública imponiendo un discurso de defensa de la educación pública, del Estado docente y de la tradición centralista-burocrática. Por el contrario, esa misma práctica discursiva ha sido más débil en el nivel propiamente profesional, referido a la formación y los cambios curriculares o pedagógicos.

Una de las demandas recurrentes de los sindicatos en el contexto de las reformas se refirió a la cuestión de los salarios y las condiciones de trabajo (normas contractuales, beneficios, sistemas de promoción, procedimientos de evaluación). Las reformas de la década de 1990 subordinaron la cuestión de la remuneración de los maestros, excepto para promover la asociación del salario con los resultados. En algunos casos, se centraron en intervenir en las condiciones de empleo de manera que supervisores, padres, o gobiernos locales se convirtieron en agentes con atribuciones para contratar, promover, y remover a los maestros. La oposición sindical a estos procesos tuvo que ver con la desestructuración de las relaciones de negociación a escala nacional (Grindle, 2004).

Desde la perspectiva de los sindicatos, las demandas se han concentrado en la consideración de que el nivel salarial se encuentra por debajo de lo adecuado. Distintos estudios sobre los niveles salariales indican que en América Latina los docentes reciben salarios entre el 1 y el 3% por debajo del PBI per cápita<sup>15</sup>. Los salarios docentes de la región se presentan muy por debajo de los que reciben sus pares en los países de la OCDE<sup>16</sup>. También se ha determinado que los salarios docentes están por debajo de la media en relación con grupos de control de otras profesiones, pero en relación con el tiempo de trabajo efectivo, los salarios docentes son bastante más elevados que los de los otros grupos. (Grindle, 2004).

A pesar de su aparente simplicidad, la conflictividad en torno del salario se vincula con un conjunto de problemas: criterios de comparación; condiciones de estabilidad, contratación y promoción; la amplitud de la escala salarial; la evolución histórica, entre otros aspectos. Todo esto ha hecho que la negociación en torno del salario se constituyera en uno de los puntos de mayor desgaste en las relaciones entre sindicatos y gobierno a lo largo de la década de 1990.

## LA COYUNTURA ACTUAL

Según un estudio reciente, durante el primer cuatrimestre de 2006, sobre un total de 18 países de América Latina, 16 habían presentado algún tipo de conflicto que enfrentó a sindicatos y gobiernos<sup>17</sup>. Estos conflictos abarcaron desde medidas de fuerza puntuales de un día de duración hasta huelgas prolongadas que insumieron varias semanas. A su vez, en cada país, los conflictos variaron de una medida de fuerza única, a una serie de conflictos sucesivos o encarados por distintas organizaciones sindicales docentes.

En promedio, se registraron 16 días de huelga en el primer trimestre de 2006. En este sentido, se consolida una tendencia estable desde 2004, ya que en ese año se registraron 55 días de huelga en promedio por país en todo el año; sin embargo, es posible encontrar grandes variacio-

nes por país. El 52% de los conflictos fueron protagonizados por sindicatos docentes, mientras que el 12% fueron promovidos por frentes sindicales docentes. Los antagonistas privilegiados en estos conflictos fueron los gobiernos nacionales y provinciales, en tanto que se registran muy pocos conflictos con empleadores del sector privado o el nivel municipal. La forma de la protesta mayoritariamente ejercida ha sido la de la huelga, en una proporción semejante que la de actos y marchas de protesta.

Resulta notable que cerca del 60% de las acciones de protesta y huelgas se hayan motivado en reivindicaciones laborales, mientras que solo el 23% se debió a la confrontación en torno a la política educativa y menos del 10% a posicionamientos en relación con la política en general. Así, se confirma una tendencia de los últimos tres años, ya que en 2004 el 64% de los conflictos registrados se han centrado en reivindicaciones laborales y el 21% en temáticas de política educativa. Este relevamiento confirmaría una fuerte presencia —durante los últimos años— en la agenda de los sindicatos de reivindicaciones aso-

<sup>15</sup> En Ecuador, Uruguay y Argentina, los docentes recibían en 2002 salarios por debajo del 1% del PBI per cápita. En Perú, Brasil, Paraguay y México, el salario se encontraba entre 1 y 2% del PBI per cápita (UNESCO, 2006).

<sup>16</sup> Los salarios docentes iniciales y tope, en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, por ejemplo, se encuentran por debajo de sus equivalentes en los países de la OCDE (Vaillant, 2001).

<sup>17</sup> Para desarrollar este punto se han tomado los informes del Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas. Los informes recientes han tomado los siguientes casos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela. Argentina registra un acumulado en los conflictos provinciales de 69 días de huelga para los meses de enero a abril, mientras que Brasil acumula en conflictos nacionales y estatales 390 días de huelga en el mismo período. (OLPED, 2006).



ciadas al salario, los beneficios y las condiciones laborales.

Este giro hacia las demandas laborales puede estar asociado a la revitalización generalizada de reclamos por una mayor distribución de la riqueza en el contexto de expansión económica en la región. Los conflictos recientes reseñados muestran que los sindicatos están concentrando sus demandas en la cuestión salarial, sobre un telón de fondo de posicionamientos ideológicos confrontativos, que remiten en general a la defensa de la escuela pública y el rol de los estados nacionales en la educación. En la mayoría de los países, además, continúa formando parte de las argumentaciones confrontativas de los sindicatos, la crítica y oposición a las reformas educativas.

En los últimos meses, se han presentado además coyunturas electorales en varios países de la región (como Colombia, Perú, Chile, México, Brasil, Venezuela, Nicaragua). En varios países, los sindicatos docentes han desempeñado un papel como actores políticos o como base social de fuerzas políticas. En este contexto, parece iniciarse una etapa de complejización de las negociaciones, puesto que se superponen agendas reivindicativas laborales con la mayor presencia de los sindicatos en el panorama político. Por otra parte, los gobiernos nacionales y provinciales, a la vez que negocian con los sindicatos en tanto que representación de los docentes, también dialogan con expresiones de la oposición política, en ocasiones, con presencia parlamentaria propia y proyección electoral.



# Diálogos y concertación entre sindicatos docentes y gobiernos: Cuatro experiencias nacionales

## CHILE

### La política educativa

La matriz actual del sistema educativo chileno comienza a conformarse durante la dictadura de Augusto Pinochet. En ese período se llevó a cabo la municipalización de la educación básica y se fijó un sistema de financiamiento a través de la demanda (*vouchers*). Como resultado de estas políticas, el sistema educativo chileno cuenta con una importante participación privada y con un amplio sector de escuelas privadas subvencionadas<sup>18</sup>.

Desde 1990 hasta la actualidad, los gobiernos de la Concertación conservaron la mayor parte de los fundamentos legales e institucionales de la política educativa precedente<sup>19</sup>. Al mismo tiempo, promovieron un proceso de reforma educativa orientado a sustentar el crecimiento económico y la modernización social, proceso que se ha caracterizado por su carácter incremental y por su alto grado de consistencia y continuidad<sup>20</sup>.

En el período 1990–2000 se produjo un incremento del gasto educativo público y privado del 3,8% al 7,4% del PBI y se registró un incremento de matrícula del 20,4 % en la educación básica y de un 93% en la educación superior. Partiendo de una situación de base sumamente

deteriorada al asumir el gobierno constitucional, el incremento salarial docente para el período ronda el 130% en términos reales. El crecimiento y la estabilidad macroeconómica y la continuidad político-institucional a lo largo de tres gobiernos han conformado una plataforma favo-

<sup>18</sup> Las escuelas chilenas se dividen desde 1981 en tres categorías administrativas: a) escuelas municipales (dependientes de los Departamentos Administrativos de Educación Municipalizada o de las Corporaciones Municipales), b) escuelas privadas subvencionadas (financiadas por medio de un subsidio basado en la asistencia de alumnos) y, c) escuelas privadas pagas (no reciben subvención) y corporaciones (de enseñanza media técnico-profesional sostenidas por corporaciones empresariales). Algo más del 50% de las escuelas son municipales y casi el 40% son privadas subvencionadas.

<sup>19</sup> Además de mantener la municipalización y el sistema de financiamiento a la demanda, se conserva la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). La LOCE fija los Objetivos Generales y Fundamentales de la Educación básica y media y crea el Consejo Superior de Educación, organismo de carácter supragubernamental (Gysling, 2001).

<sup>20</sup> Cristian Cox sintetiza este contexto de estabilidad por medio de la siguiente frase: “Three governments, one process” (Cox, 2006: 21)

## CUADRO 1. PRESIDENCIAS DE CHILE

Período	Presidente	Partido
1973 — 1990	Augusto Pinochet	Gobierno militar
1990 — 1994	Patricio Aylwin	Concertación (Demócrata Cristiano)
1994 — 2000	Eduardo Frei — Ruiz Tagle	Concertación (Demócrata Cristiano)
2000 — 2006	Ricardo Lagos	Concertación (Partido Socialista)
2006 — 2012	Michelle Bachelet	Concertación (Partido Socialista)

nable para el desarrollo de instancias de diálogo y para la construcción de consensos nacionales en materia educativa con diversos sectores políticos, sociales y sindicales<sup>21</sup>.

A lo largo de quince años, la reforma educativa chilena ha desplegado una serie de políticas y programas de carácter incremental orientados a mejorar la calidad y la equidad educativa (García-Huidobro, 1999):

- el incremento de los años de escolaridad obligatoria y la reforma del currículum de la educación primaria y secundaria;
- la ampliación de la jornada escolar;
- la mejora de la infraestructura escolar y la provisión de materiales de apoyo al aprendizaje;
- la introducción masiva de las tecnologías de la información y la comunicación;
- el desarrollo de un sistema de medición de la calidad educativa;
- el incentivo salarial por mérito, asociado a la evaluación;
- la puesta en marcha de programas de capacitación y desarrollo profesional para los docentes.

En el inicio de este extenso período de reformas jugó un papel fundamental la firma del Acuerdo Nacional que consagró el *Estatuto Docente* (1991), acuerdo que garantizó paz social y una base favorable en el contexto de consolidación democrática, satisfaciendo inicialmente las ex-

pectativas del sindicato docente, ya que implicaba recomponer un marco de relaciones y garantías entre los docentes y el Estado, profundamente afectadas por la experiencia dictatorial<sup>22</sup>. El nuevo *Estatuto Docente* incluyó nuevas regulaciones sobre la carrera docente, un acuerdo salarial y un mejoramiento de condiciones de trabajo. Pese a que el Colegio de Profesores no obtuvo respuestas a todas sus reivindicaciones, a partir de este acuerdo se generaron las condiciones para cambios posteriores sin ruptura del diálogo sindicatos-gobierno. En Chile, con excepción de la huelga docente de 1998, el diálogo y la concertación han primado sobre el conflicto<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> En 1995, el *Diálogo Nacional para la Modernización de la Educación Chilena* y la creación de una Comisión Nacional con actores representativos del gobierno, los partidos políticos, las organizaciones sindicales docentes, entre otros, fueron instancias decisivas para la búsqueda de consensos que sustentaran las políticas educativas del Estado.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> El momento de mayor conflictividad sindical docente se produjo en 1998, con 14 días de huelga. (Picazo, 2003)

## CUADRO 2: EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE EN CHILE

El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED) se aplica en Chile a partir de 1996. Esta política está orientada a todos los establecimientos del país que reciben financiamiento estatal, sean administrados por los municipios (establecimientos municipales) o administrados por el sector privado (establecimientos particulares subvencionados).

El SNED es un premio al desempeño de los docentes que busca incrementar su motivación. Adicionalmente, se transforma en una guía al entregar información a la comunidad escolar sobre la calidad de los colegios, integrando la medición de distintos aspectos relacionados con la calidad de la enseñanza y comparando establecimientos que atienden a una población similar en cuanto a sus características socioeconómicas.

Los establecimientos de excelente desempeño se seleccionan cada dos años y reciben como incentivo una subvención de excelencia. En cada región se premian establecimientos hasta completar el 25% de la matrícula regional. Está establecido que el 90% de los montos asignados debe destinarse directamente a los profesores del establecimiento de acuerdo a sus horas cronológicas, en tanto la distribución del 10% restante es definida por cada centro educacional. Los docentes reciben este pago trimestralmente durante dos años.<sup>25</sup>

Como una pieza clave y una prioridad del programa de reformas, se puso en marcha en 1996 un sistema de evaluación e incentivo al desempeño y al desarrollo profesional de maestros y profesores: el *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente* (SNED). El SNED asocia a un incentivo salarial al desempeño de los docentes. Adicionalmente, sirve de guía sobre las escuelas al entregar información a la comunidad escolar, integrando la medición de distintos aspectos relacionados con la calidad de la enseñanza y comparando establecimientos que atienden a una población similar en cuanto a sus características socioeconómicas<sup>24</sup>.

Como parte de las negociaciones en torno al Estatuto Docente desarrolladas durante el año 2001, el SNED fue re-legitimado al ser vinculado con una evaluación entre pares en el marco de la red nacional de docentes (EDUCAR). Desde ese año, el Colegio participa del *Comité Técnico Tripartito* de evaluación de docentes, jun-

to con la Asociación Chilena de Municipios y el Ministerio de Educación.

### Las organizaciones sindicales

Chile posee una organización de docentes única: el Colegio de Profesores de Chile, que agrupa al gremio de los docentes educación básica y media. El Colegio es una asociación profesional unitaria que funciona como un sindicato canalizando las reivindicaciones de los docentes frente al gobierno en los procesos de negociación y movilizándolo al magisterio en los actos de protesta y huelga. El Colegio posee una importante tradición política y gremial y tuvo un papel protagónico en la resistencia a la dictadura militar. Su tasa de sindicalización es muy alta: cuenta aproximadamente con 120.000 afiliados sobre un total de 133.000 docentes (Palamidessi, 2003).

El gobierno del Colegio de Profesores está constituido por un Directorio Nacional y 14 directorios regionales<sup>26</sup>. Entre los cuadros dirigentes del sindicato se cuentan investigadores y profesionales con formación de postgrado y con activa participación en los ámbitos académicos.

El Colegio se enmarca dentro de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT). Como

<sup>24</sup> Los establecimientos de excelente desempeño se seleccionan cada dos años y reciben como incentivo una subvención de excelencia. En cada región del país se premian establecimientos hasta completar el 25% de la matrícula regional (Mizala y Romaguera, 2005).

<sup>25</sup> Información tomada de Mizala y Romaguera (2005).

<sup>26</sup> El gobierno del Colegio de Profesores se organiza de acuerdo con 14 directorios regionales. En la instancia nacional cuenta con un directorio compuesto por un presidente, un secretario general, tesorero, dos vicepresidentes, un protesorero, un prosecretario y 8 directores. La organización nacional cuenta además con 12 departamentos: Comunicaciones y bienestar, Educación y perfeccionamiento, Cultura, Jurídico, Relaciones internacionales, Profesores jóvenes, Profesores rurales, Derechos humanos, Particular subvencionada y diferencial, Jubilados, Mujer profesora y Deportes y recreación.

parte de la CUT, recientemente ha participado de las movilizaciones para reclamar la reforma del sistema previsional privado. Asimismo, logró instalar en el seno de las demandas de la central sindical la exigencia de derogación de la LOCE, promulgada por Pinochet en 1990 y que aún continúa en vigencia.

Aunque el diálogo entre el estado y la organización sindical se desarrolla en instancias regulares de negociación, el Colegio considera que ha tenido muy poca o ninguna participación en las decisiones y el diseño de políticas (Gajardo, 2005). Sin embargo, en las opiniones de los documentos elaborados por el Colegio puede verse la participación de esta organización en la concertación y el diseño de políticas específicas, como la extensión de la jornada de clase o la Red Maestros de Maestros<sup>27</sup>. El Colegio tiene una visión crítica sobre las reformas: aunque señala el carácter progresista de sus propósitos

pero cuestiona duramente que los gobiernos de la Concertación no hayan cambiado sustantivamente las bases legales e institucionales del sistema instaladas por la dictadura y que, en algunos aspectos, haya profundizado su orientación hacia lógicas de mercado<sup>28</sup>.

Además de una preocupación por las negociaciones gremiales reivindicativas y las temáticas generales del modelo de la reforma, el Colegio de Profesores desarrolla programas de formación y actualización docente<sup>29</sup>. Estas actividades indican la existencia de una agenda técnico-pedagógica significativa por parte del sindicato, que excede el marco de las demandas salariales o el mejoramiento de las condiciones de trabajo. En esa perspectiva, el sindicato ha planteado recientemente al Ministro de Educación la necesidad de incorporar una serie de demandas político-educativas y pedagógicas en la agenda de la negociación con el gobierno<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> “Sin duda, la Jornada Escolar Completa es un requerimiento de nuestro sistema educativo para avanzar en una educación de mayor calidad y equidad. Fue propuesta por el Colegio de Profesores, con anterioridad a la iniciativa gubernamental que, finalmente, se concretó en Ley (...) Un nuevo programa, que fue articulado a partir de la negociación entre el Colegio de Profesores y el Mineduc el año 2000, ha permitido iniciar una red de maestros de maestros, que esperamos pueda significar una forma distinta de perfeccionamiento, entre pares, y más ligada a las necesidades y problemas que se enfrentan cotidianamente en las prácticas pedagógicas” (Pavez Urrutia, 2005)

<sup>28</sup> “A partir de 1990, los gobiernos de la transición democrática inician esfuerzos por revertir la situación de la educación chilena, asumiendo un rol de mayor conducción del sistema educativo nacional, así como asignando nuevos e importantes recursos con el fin de mejorar la calidad y superar la inequidad. Pero una cosa es la teoría y otra la realidad. Lo concreto es que las diversas medidas y programas implementados se han construido sobre la misma base de la reforma anterior; sin modificaciones al sistema de financiamiento de la educación, con grandes limitaciones del rol regulador y fiscalizador del Estado, sin una plena participa-

ción de los docentes, ni de la comunidad; resultando, a la postre, medidas parciales, que en lugar de avanzar hacia una mayor equidad, incluso, han profundizado algunas de las tendencias más negativas del modelo” (Pavez Urrutia, 2005)

<sup>29</sup> “A partir de 1990, los gobiernos de la transición democrática inician esfuerzos por revertir la situación de la educación chilena, asumiendo un rol de mayor conducción del sistema educativo nacional, así como asignando nuevos e importantes recursos con el fin de mejorar la calidad y superar la inequidad. Pero una cosa es la teoría y otra la realidad. Lo concreto es que las diversas medidas y programas implementados se han construido sobre la misma base de la reforma anterior; sin modificaciones al sistema de financiamiento de la educación, con grandes limitaciones del rol regulador y fiscalizador del Estado, sin una plena participación de los docentes, ni de la comunidad; resultando, a la postre, medidas parciales, que en lugar de avanzar hacia una mayor equidad, incluso, han profundizado algunas de las tendencias más negativas del modelo” (Pavez Urrutia, 2005)

<sup>30</sup> Colegio de Profesores de Chile (2006), *Petitorio elevado al Sr. Martín Zúñiga Herpic, Ministro de Educación*.



## La coyuntura política y la agenda educativa oficial

La agenda educativa del gobierno de la Presidente Bachelet procura mantener las bases fundamentales de la política educativa, enfatizando la necesidad de alcanzar metas ya planteadas (como la extensión de la obligatoriedad y de la jornada completa) y de profundizar políticas en sectores específicos, como la mejora de la calidad de la educación media.

Sin embargo, en la coyuntura reciente se han generado algunos debates en la sociedad chilena en torno a la necesidad de impulsar mejoras o revisiones al modelo educativo, con cuestionamientos al mantenimiento de la LOCE y el sistema de financiamiento y de la gestión de las escuelas públicas municipalizadas. Es posible que ciertas tensiones entre los principios institucionales organizadores del sistema —heredados de la dictadura militar— y un rol promotor del Estado en las condiciones políticas actuales hayan llegado a un momento de desequilibrio, debido a la emergencia de nuevas voces y cuestionamientos, que incluyen a sectores juveniles, docentes y universitarios, así como a partidos políticos de la izquierda y grupos de la coalición gobernante. Esta nueva situación se expresa en la creación reciente del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación<sup>31</sup>, planteado como un nuevo espacio de diálogo y negociación. El paro declarado por estudiantes secundarios en mayo y junio de 2006 constituyó un hito significativo en las demandas de los actores educativos a la actual gestión. En esa coyuntura, si bien el sindicato mantuvo una posición de adhesión a algunas de las demandas (infraestructura, instancias regionales de representación en el gobierno educativo), no participó directamente de las medidas de protesta, por no acordar con la metodología empleada<sup>32</sup>.

## Las posiciones del sindicato. Alianzas y relaciones con el gobierno.

En la coyuntura electoral de 2005, el Colegio de Profesores elaboró una propuesta de política edu-

cativa que hizo llegar a todos los candidatos presidenciales y parlamentarios donde sostiene las posiciones presentadas en las elecciones de 2000. Si bien el Colegio de Profesores ha mantenido su tradición de autonomía respecto de los partidos políticos, algunos de sus representantes nacionales han participado como candidatos en partidos de la izquierda (particularmente, el Movimiento Fuerza Social y Democrática)<sup>33</sup>. En la instancia de la segunda vuelta electoral, los dirigentes del Colegio llamaron a votar por la actual Presidenta Michelle Bachelet, con el argumento de evitar el avance de las fuerzas de la derecha política<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> En junio de 2006, se puso en marcha el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. “Motivados con las movilizaciones de los jóvenes secundarios, diversas voces y actores han expresado estos días sus expectativas de contar con una educación de mucho más calidad” (Presidenta Michelle Bachelet. Extracto del discurso de fundación del Consejo, 7 de junio de 2006). Jorge Pavez, Jaime Pérez De Arce y Jaime Prea Gómez son los representantes del Colegio de Profesores en el Consejo Asesor.

<sup>32</sup> El Mercurio de Valparaíso, 26 de mayo de 2006.

<sup>33</sup> El Mercurio de Valparaíso, 24 de enero de 2005. “*Pavez también es candidato*. El Movimiento Fuerza Social y Democrática proclamó al presidente nacional del Colegio de Profesores, Jorge Pavez Urrutia, como precandidato a la Presidencia de la República. Así lo decidió la Primera Asamblea por la Alternativa Social de este organismo. Se argumentó que Pavez ‘proviene del mundo social’ y será fundamental para avanzar ‘en la consolidación de un proyecto unitario que haga frente al antihumano sistema neoliberal’ “.

<sup>34</sup> Diario Financiero, 14 de diciembre de 2005. “*Presidente del Colegio de Profesores reitera llamado a votar por Bachelet*. El presidente del Colegio de Profesores, Jorge Pavez, reiteró su llamado a votar por Michelle Bachelet en segunda vuelta para evitar que la derecha se instale en La Moneda. ‘Entre Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, yo por lo menos opto, claramente, sin ninguna vacilación, por Michelle Bachelet’, dijo Pavez ratificando de esta forma las declaraciones emitidas ayer. Para el dirigente, Piñera no se presenta como un candidato claro de derecha, sino que está intentando seducir objetivamente al electorado base de la Democracia

En relación con la actual gestión educativa, el Colegio de Profesores mantiene su postura frente a los gobiernos de la Concertación: si bien señala en diversos documentos su cercanía respecto de posiciones ideológicas y de principios con la coalición gobernante, destaca sus profundas diferencias respecto del modelo institucional y del rol del Estado en el sistema educativo. En este sentido, el Colegio de Profesores mantiene una posición crítica respecto del uso de instrumentos de mercado y el papel subsidiario asignado al Estado y sostiene la necesidad de revisar el sistema de financiamiento y la Ley Orgánica Constitucional de Educación.

En la coyuntura actual, el sindicato parece combinar su participación en instancias de diálogo con medidas parciales de confrontación para lograr un mejor posicionamiento en las negocia-

ciones. En julio de 2006, en el marco de una reunión de la OIT, el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores firmaron un Compromiso de Acuerdo en donde se establece la voluntad de avanzar en la formulación de un procedimiento institucionalizado para la negociación que reconozca en el plano de la educación los fueros a los representantes sindicales y la vigencia de los principios de la negociación colectiva, la libertad sindical y el derecho a la sindicalización<sup>35</sup>. Sin embargo, prácticamente de manera simultánea, el propio Colegio de Profesores convocaba a una movilización nacional en apoyo a las demandas del magisterio<sup>36</sup>.

La agenda de demandas del sindicato reúne aspectos de política educativa general con reivindicaciones laborales y profesionales específicas. Entre las demandas gremiales se destaca la situación de contratación de los docentes de las escuelas privadas subvencionadas, quienes enfrentan anualmente la finalización de sus contratos y una situación de inestabilidad laboral, fundamentalmente por comparación con los docentes de las escuelas municipalizadas<sup>37</sup>. Este aspecto se conecta además con el sistema de evaluación del desempeño y con el mecanismo de incentivos. El Colegio de Profesores sostiene la necesidad de dar lugar a una carrera profesional que permita subsanar la situación de profesores mal calificados con instancias de perfeccionamiento y situaciones de mayor estabilidad. La crítica a los mecanismos de evaluación se vincula con el mecanismo de exoneración de docentes tras una tercera evaluación con malos resultados. Durante el año 2005, el Colegio realizó diversos reclamos para lograr mecanismos indemnizatorios ante esta situación, incluyendo la negativa de los docentes a seguir participando del sistema de evaluación<sup>38</sup>. La respuesta del gobierno fue la de ofrecer a los maestros que resultasen mal evaluados por tercera vez un bono de excepción. Aunque esta medida fue resistida por secciones locales del Colegio, fue finalmente acordada por la asamblea nacional<sup>39</sup>.

En síntesis, las posiciones del Colegio combinan la participación activa en los espacios ins-

---

Cristiana, por lo tanto, cree que ahí puede haber una dispersión de votos de importante. ‘Creo que muchos chilenos están advirtiendo esta situación y por lo tanto la decisión que tomaron, votando nulo, votando por Hirsch en la primera vuelta, los va a hacer pensar muchísimo’, expresó el dirigente”.

<sup>35</sup> Observatorio Chileno de Políticas Públicas (2006)

<sup>36</sup> *Caravana Nacional por las demandas del magisterio*, en <http://www.colegiodeprofesores.cl/> (Consulta: septiembre 2006).

<sup>37</sup> El Mercurio de Valparaíso, 7 de enero de 2006. “Añade Godoy (dirigente de una sección local del Colegio de Profesores) que lo que este tipo de establecimientos estaría buscando con esta práctica, es disminuir paulatinamente el número de contratos indefinidos y por ende el monto de las indemnizaciones. ‘Pues son situaciones de dominio, de manejo del poder, que terminan en una rotativa de profesores, quienes tienen que trabajar con la política del sí señor. Un sistema muy complicado y muy duro para los docentes, ante el cual muchos se están acostumbrando. No tienen alumnos permanentes, a quienes ven como meros clientes, lo que constituye una deformación espantosa de la carrera profesional’ “.

<sup>38</sup> El Mercurio de Valparaíso, 14 de julio de 2005.

<sup>39</sup> El Mercurio de Valparaíso, 5 de julio de 2005; Diario Financiero, 23 de septiembre de 2005.

**CUADRO 3: GOBIERNOS DE JAMAICA**

Periodo	Primer Ministro	Partido
1980–1989	Edgard Seaga	Jamaica Labour Party
1989–1992	Michael Manley	People's National Party
1992–2006	Percival James Patterson	People's National Party
2006	Portia Simpson Millar	People's National Party

titucionalizados de diálogo con manifestaciones públicas de fuerza. Estas últimas parecen orientadas a garantizar su peso en las negociaciones como actor decisivo de la política educativa chilena. En cuanto a las demandas, es posible observar una combinación entre reivindicaciones laborales y el reclamo de una revisión de las coordinadas ordenadoras del sistema educativo chileno.

**JAMAICA****La política educativa**

En las últimas décadas, la política jamaicana reciente ha experimentado una etapa de gran estabilidad y continuidad institucional sobre la base de un sistema político prácticamente bipartidista. Este contexto ha permitido, a su vez, dar continuidad al conjunto de políticas públicas. El People's National Party —en el gobierno desde 1989— es un partido con tradición socialdemócrata que ha adoptado un discurso de modernización del estado y de la economía.

Jamaica posee una tasa de escolarización en la educación básica prácticamente universal. Sin embargo, la calidad y la eficacia de la educación siguen siendo un problema clave de la política educativa: se calcula que un 30% de los estudiantes —en su mayoría, varones— son analfabetos funcionales al terminar la escuela primaria. La tasa de cobertura preescolar es aún sumamente baja: solamente un 3,6% del grupo de edad de 0 a 3 años está matriculado en algún

curso supervisado de atención para la primera infancia<sup>40</sup>.

En 1999, el *Green Paper* provocó diversas discusiones a lo largo de un año en todo el país. Los compromisos y los consensos que se generaron en torno a ese debate prepararon los pasos siguientes de la política educativa jamaicana, plasmados en el documento *The Way Upward* (2001), donde se define un escenario de futuro, se plantea un marco estratégico de desarrollo y un conjunto de políticas prioritarias<sup>41</sup>.

<sup>40</sup>“Un 39% de los 2,6 millones de habitantes de Jamaica son niños y niñas. Aunque la tasa general de pobreza descendió de un 26% en 1996 a un 16,9% en 1999, un 43% de todos los pobres son niños y niñas, y la mayoría viven en zonas rurales. Jamaica tiene una alta incidencia de VIH/SIDA (1,6 por cada 1.000 personas) con relación a la región. Cerca de un 8% de las personas infectadas son niños y niñas menores de 10 años. La explotación sexual comercial de la infancia es un problema cada vez mayor. El maltrato infantil aumenta, al mismo tiempo que la exposición y participación en actos de violencia en el hogar y la escuela”. (UNICEF Jamaica, 2005).

<sup>41</sup> Entre los objetivos fundamentales se destacan: a) apoyar iniciativas de alfabetización para todos, con el propósito de extender oportunidades y contribuir al desarrollo nacional; b) asegurar oportunidades de enseñanza y aprendizaje optimizando el acceso, la equidad y la relevancia a lo largo del sistema educativo; c) implementar sistemas de rendición de cuentas y evaluación de resultados en orden a mejorar la calidad e incrementar la confianza pública; d) optimizar

**CUADRO 4: EL GREEN PAPER**

El Green Paper es un acuerdo firmado en 2000 por el gobierno de Jamaica y distintos actores sociales y educativos que define el marco de la política educativa, sus metas y sus propósitos. En el marco del acuerdo, se definen condiciones para la definición de la política educativa:

- Un conjunto de derechos y responsabilidades educacionales que define los compromisos que la nación adopta para proveer a los ciudadanos.
- Un acuerdo entre todos los tomadores de decisiones de los niveles nacional y comunal.
- Un contrato a nivel institucional entre los principales actores de la institución.
- Un conjunto de leyes y regulaciones que protejan los derechos de todas las partes y que contribuyan a la gestión eficiente del sistema educativo.
- Un mecanismo para asegurar que las políticas en marcha son comprendidas y aceptadas por la mayor parte de la gente, y particularmente por los grupos más afectados.
- Una infraestructura de información que pueda proveer acceso equitativo a recursos de comunicación para fortalecer a los ciudadanos en términos de información, servicios de gobierno, y oportunidades de educación permanente.

Sobre esas bases, se definieron una serie de metas, entre las que se destacan: a) elevar las tasas de incorporación de la primera infancia a la educación inicial, b) alcanzar una proporción docente alumnos que no supere 1/35, c) extender la cobertura de la educación secundaria y, d) estimular mejoras en las pruebas de rendimiento académico de los alumnos mediante la definición de metas escolares específicas para cada escuela (Ministry of Education, Youth and Culture, 2006).

la eficacia y la eficiencia de los equipos en todos los aspectos del servicio, en atención a la mejora continua; e) promover el aprendizaje a través de un mayor uso de tecnologías de la información y la comunicación, como preparación para la vida en la comunidad nacional e internacional. (Ministry of Education, Youth and Culture, en <http://www.moec.gov.jm>. Consulta efectuada en agosto 2006).

<sup>42</sup>The Jamaica Gleaner News, 1 de enero de 2006.

La gestión actual del sistema educativo se ordena sobre las siguientes bases:

- un financiamiento de las escuelas basado en una capita en el nivel primario y en la aprobación de los establecimientos en secundaria y terciaria;
- cada institución formula y opera un plan de desarrollo cuyas metas anuales son asociadas a demandas e incrementos potenciales de recursos en relación con el logro de metas específicas;
- los directores y maestros son capacitados para generar, proveer y usar información escolar para la gestión institucional;
- el Ministerio de Educación, Juventud y Cultura provee textos gratuitos en el nivel primario y opera un sistema de renta nacional de libros de texto para el nivel secundario, orientado a quienes no pueden acceder a ellos;
- desde 2003, el Ministerio de Educación produce información relevante sobre los logros de la escuela, basada en estándares nacionales para cada categoría escolar.

**Las organizaciones sindicales**

Los docentes de Jamaica se organizan fundamentalmente en la Jamaica Teacher's Association. La JTA es una organización democrática, cuyos propósitos son la protección del bienestar económico, el desarrollo profesional y personal de sus miembros y la promoción de los intereses educacionales de Jamaica. La JTA representa a más de 20.000 maestros y profesores jamaíquinos y conjuga el rol de un sindicato y el de una asociación profesional<sup>42</sup>.

La JTA fue creada en 1964 como resultado de la fusión de cinco asociaciones de profesores: la Jamaica Union of Teachers (JUT), la Association of Headmasters and Headmistresses (H2 H2), la Association of Teachers in Technical Institutions (ATTI), la Association of Teacher Training Staffs (ATTS) y la Association of Assistant Masters and Mistresses (A2 M2). Estas asociaciones perse-

guían objetivos paralelos y separados, hasta fines de la década de 1950, cuando las propuestas de unidad sindical fueron tomando forma. Jamaica consigue su autogobierno en 1957 y la consolidación de un sistema educativo nacional dio fuerte impulso a la constitución de una organización de maestros unificada<sup>43</sup>.

La JTA es administrada por un grupo de representantes electos y un equipo profesional. El grupo electo es liderado por un presidente electo, el presidente saliente y representantes de las asociaciones distritales. La política de la asociación se define en una Conferencia Anual de Delegados. El Consejo General, compuesto de representantes distritales, definen las bases de la conferencia anual. El ejecutivo central de la JTA se reúne mensualmente y monitorea la implementación de las políticas y programas de la asociación. El staff profesional es conducido por un Secretario General que dirige el día a día de la administración de la asociación<sup>44</sup>.

La JTA debate actualmente su participación en la Joint Confederation of Trade Unions (JCTU), organización que nuclea a los sindicatos de trabajadores del sector público. En la última conferencia anual de la JTA se discutió sobre la permanencia de la Asociación en la JCTU, ya que al producirse negociaciones con el estado por fuera del marco de la confederación, no parecían extraerse beneficios concretos de la participación de la JTA.

La agenda de la JTA es múltiple. Por un lado, asume las reivindicaciones salariales y por mejores condiciones de trabajo propias de un sindicato pero, por otro, interviene en el debate de la agenda de la política educativa con posicionamientos propios de una asociación profesional<sup>45</sup>.

### La coyuntura y la agenda educativa oficial

En el año 2004, el Primer Ministro puso en marcha un *Grupo de Trabajo en Educación*, para recomendar un paquete de medidas para transformar el sistema educativo. El Grupo de Trabajo estuvo conformado por 14 miembros represen-

tantes del sector público y del sector privado. El grupo trabajó por más de seis meses y presentó su reporte final al Primer Ministro en septiembre de 2004; reporte que fue hecho público en el parlamento en diciembre de 2004. Este documento incluye 160 recomendaciones en cinco áreas (gobierno y gestión, currículo, apoyo a la enseñanza y el aprendizaje, participación y financiamiento). En encuentros subsiguientes,

<sup>43</sup> Jamaica Teachers Association, en <http://www.jamaicateachers.org/jm/about/Default.asp> (Consulta efectuada en agosto 2006).

<sup>44</sup> El Secretario General es auxiliado por secretarios responsables por áreas específicas de trabajo de la asociación. Estas áreas son: a) Administración y comunicación, b) Maestros y servicios educativos y, c) Servicios profesionales.

<sup>45</sup> Elementos del carácter profesionalizador del discurso de la JTA y de la cooperación con el Ministerio pueden encontrarse claramente expresados en el Mensaje por el Día Internacional de los Maestros, que realizara Ruel B. Reid, Presidente de la JTA: "The JTA shares in the world consensus on the need for quality education for all. This day marks our reaffirmation that quality education requires quality teachers. We also agree with Education International/World confederation of Teachers that quality teachers do not simply appear out of thin air. Our teachers must receive quality preparation. We will be working with the Ministry of Education and other tertiary institutions including teachers colleges to upgrade all our teachers to the degree level and to provide continuous upgrading. (...) Teacher preparation and training for both initial and in-service, should be fully integrated aspects of national education policies, based on dialogue between the responsible education authorities, the institutions charged with teacher preparation, and teacher unions. (...) As we celebrate World Teachers' Day, the world is demanding greater and greater accountability and educational achievements. We must respond to the demands of our stakeholders and be exemplary and ethical in the conduct of our duties. Professionalism also includes working as a member of a teaching team, engaging with parents and local institutions, participating in teacher organizations and the proper running of educational institutions" (en <http://www.jamaicateachers.org/jm>. Consulta efectuada en Julio 2006).



el Primer Ministro y el Ministro de Educación determinaron la decisión de poner en marcha 43 de esas recomendaciones en el corto plazo, relacionadas con el gobierno y la gestión, la literatura y remediación, el abordaje del comportamiento antisocial y violento, la participación social y la gestión del proceso de implementación. La Jamaica Teacher's Association (JTA) apoyó la necesidad de realizar una revisión profunda de las bases del sistema educativo y recibió favorablemente el informe del Grupo de Trabajo sobre Reforma Educativa<sup>46</sup>.

Una cuestión que ha ganado un importante espacio en la agenda educativa de Jamaica es el tema de la seguridad en las escuelas. Distintos hechos de violencia, producidos en establecimientos educativos en los últimos años han llevado a la JTC a demandar políticas específicas para garantizar condiciones de seguridad en las

escuelas<sup>47</sup>. Por su parte, el gobierno ha anunciado medidas en este sentido, aunque no parecen conformar las demandas de la asociación<sup>48</sup>.

### Posición del sindicato.

#### Alianzas y relaciones con el gobierno.

La JTA mantiene distancia respecto de las fuerzas políticas, tanto del oficialismo como de la oposición. En los últimos meses, la conducción de la JTA y el gobierno han llevado a cabo negociaciones (que aún permanecen abiertas) sobre salarios y asignaciones relativas al acceso a libros, recursos y tecnología destinadas a los maestros. Estas negociaciones incluyen un plan de asignaciones incremental a dos años. Distintas propuestas del gobierno habían sido rechazadas en la mesa de negociación, aunque el diálogo parece abierto<sup>49</sup>. El mecanismo de negociación y las posiciones

<sup>46</sup>JTA (2005)

<sup>47</sup>*Let's Unite Against All Criminals* (25 de enero de 2005), en <http://www.jamaicateachers.org.jm/about/Default.asp> (Consultada efectuada en agosto de 2006).

<sup>48</sup>Internacional de la Educación, 23 de marzo de 2006. *"Jamaica: una afiliada insiste en que la seguridad escolar debería ser una prioridad.* La Jamaica Teachers Association (JTA), afiliada a la IE, discrepa de la declaración de la Ministra de Educación, Maxine Henry-Wilson, sobre la cuestión de la seguridad en las escuelas públicas. La Sra. Henry-Wilson declaró que el gobierno no podía tratar el asunto en estos momentos porque no había suficientes fondos para financiar la aplicación de los sistemas de seguridad necesarios. Sin embargo, la JTA dijo que continuaría insistiendo en que se hicieran mejoras, incluidos el levantamiento de vallas alrededor de las escuelas, la contratación en todas las escuelas de guardias de seguridad formados y un mejor contacto entre la policía y las escuelas. La JTA también pide que se amplíe el programa de seguridad escolar, un proyecto orientado a abordar cuatro problemas corrientes de las escuelas: el uso de drogas, la posesión de armas ofensivas por parte de los estudiantes, el absentismo escolar y la intrusión de desconocidos en los recintos escolares. La organización afirma que la manifestación más re-

ciente de posesión de armas por parte de estudiantes que asistían a escuelas de Clarendon (donde se confiscó un total de 34 armas ofensivas, incluidos 17 cuchillos) enfatiza la necesidad de mejorar urgentemente la seguridad escolar."

<sup>49</sup> The Jamaica Gleaner News, 2 de septiembre de 2006. *"JTA to decide on latest offer.* The General Council of the Jamaica Teachers' Association (JTA) is to determine whether classes will be held on Monday when it is expected to vote on the Government's latest fringe benefits offer today. The meeting is scheduled for 10:00 a.m. at the JTA's Church Street head office, downtown Kingston. Hopeton Henry, president of the JTA, said the offer remained the same as Thursday night but declined to divulge what the offer was. However, a source close to the negotiations told The Gleaner yesterday that the Government offered the teachers a \$20,000 book, resource and technology allowance in year one and \$22,000 in year two. The JTA wants the amount increased to \$24,000 in the second year. "This offer is nowhere where we want and we are not satisfied. I think the Government has treated teachers badly as it relates to salaries and fringe benefits," Mr. Henry said. "We need to be compensated properly because the teachers are leaving the profession in droves."



del sindicato están sujetos a las reuniones anuales de los delegados distritales y parroquiales. En la última conferencia anual, por ejemplo, se trató una propuesta escrita del gobierno sobre incrementos salariales y beneficios que fue rechazada por unanimidad<sup>50</sup>.

Otro motivo de protesta y enfrentamiento entre el sindicato y el gobierno es la ubicación de los docentes de educación secundaria en asignaturas para las cuales, según la JTA, no están adecuadamente formados. En este punto, el sindicato responde al reclamo realizado por el gobierno respecto de los malos resultados obtenidos en las evaluaciones de la calidad; resultados que movilizaron un intenso debate público sobre la baja calidad de la oferta educativa jamaicana. Los datos de esta evaluación respecto de la ubicación de los docentes, han permitido al sindicato indicar un problema de gestión que incide sobre la calidad educativa<sup>51</sup>. También es un punto de conflicto las condiciones de infraestructura y el estado de las escuelas. Tanto en 2005 como

en 2006 se han planteado reclamos al comienzo del ciclo escolar por parte de la JTA.

## MÉXICO

### La política educativa

Durante los últimos 15 años México ha atravesado un período de fuerte crecimiento económico, en el que persisten enormes disparidades y una gran exclusión social<sup>52</sup>. En el plano político, luego de setenta años de absoluto dominio del Partido Revolucionario Institucional, en el año 2000 la política mexicana comenzó un período de consolidación de sus instituciones y de transición hacia un sistema de partidos más plural y complejo.

Desde su fundación, el sistema educativo mexicano creció y se expandió, fundamentalmente, sobre la base de los esfuerzos realizados por el Estado nacional<sup>53</sup>. Como parte del pro-

<sup>50</sup> The Jamaica Gleaner News, 24 de agosto de 2006. *Government of Jamaica moves to avert 'wage war'*. Maxine Henry-Wilson, Minister of Education and Youth, says the Government is ready to go back to the negotiating table with teachers, to avert any disruption in the education system come September. (...) Unanimous rejection. Delegates at the JTA conference, at the Sunset Jamaica Grande Resort, St. Ann, on Tuesday unanimously rejected the Government's latest offer of a \$7,500 book allowance for the island's more than 22,000 public sector teachers."

<sup>51</sup> The Jamaica Gleaner News, 19 de agosto de 2006. *"Teachers untrained — Most educators in wrong subject area, says JTA boss*. Sixty per cent of the approximately 9,000 public sector secondary school teachers are teaching in areas where they were not trained, according to president of the Jamaica Teachers' Association (JTA), Ruel Reid. "This is a cause for concern because there is going to be a deficit (in the education system) because the person is not a specialist in the area," said Mr. Reid."

<sup>52</sup> "Aproximadamente 24 millones de mexicanos viven en la pobreza extrema. Debido a la pobreza, muchos niños y niñas emigran, con o sin sus familias, dentro de

las zonas rurales, desde las zonas rurales hasta las zonas urbanas, dentro de las zonas urbanas y a los Estados Unidos. La consecuencia de este proceso es la inestabilidad de la familia y la existencia de un gran número de niños y niñas que trabajan. Según las estadísticas de 1996, 3,5 millones de niños y niñas de 12 a 17 años forman parte de la fuerza laboral oficial o no oficial" UNICEF (2006), en [www.unicef.org](http://www.unicef.org) (Consulta efectuada en agosto de 2006).

<sup>53</sup> "Después de la Revolución, el nuevo régimen comenzó a centralizar crecientemente las funciones educativas, en un sentido opuesto al que establecía la Constitución de 1917, que asignaba la función educativa a estados y municipios. Por una parte se trataba de compensar desigualdades educativas, por ejemplo, al asumir la educación rural; por otra, se buscaba homogeneizar las condiciones de trabajo del magisterio, y por ello los sindicatos de maestros apoyaron la centralización; además, y tal vez sobre todo, el régimen basaba su consolidación en la centralización del poder." (Secretaría de Educación Pública, 2000: 66-67)

**CUADRO 5: PRESIDENCIAS DE MÉXICO**

Período	Presidente	Partido
1982–1988	Miguel de la Madrid Hurtado	Partido Revolucionario Institucional
1988–1994	Carlos Salinas de Gortari	Partido Revolucionario Institucional
1994–2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	Partido Revolucionario Institucional
2000–2006	Vicente Fox Quesada	Partido Acción Nacional

ceso de centralización del poder institucional del estado federal, se consolidó una fuerza sindical casi excluyente —el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)-, con fuertes relaciones con el partido de gobierno (PRI) y la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Tras los intentos de cambio del sistema planteados en la década de 1980, el proceso de reforma educativa comenzó con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992. El ANMEB fue firmado por el Secretario de la SEP, los secretarios de educación de los estados y el SNTE. La agenda abierta por el acuerdo implicó la descentralización del sistema educativo hacia los estados y el fortalecimiento de las capacidades de la SEP en aspectos estratégicos del gobierno educativo: las decisiones curriculares, la evaluación, la capacitación, y mecanismos de financiamiento. El ANMEB establecía:

- la descentralización de las escuelas y las relaciones laborales con los docentes de la Federación a los estados, manteniendo la Federación el financiamiento de los servicios transferidos;
- una reforma curricular, dirigida por el nivel federal;
- la implementación de un sistema de evaluación de la calidad educativa en manos de la Federación;
- la implementación de un programa de incentivos salariales a los docentes para la mejora de la calidad educativa;

- el reconocimiento del SNTE como el representante de los docentes en todas las negociaciones laborales nacionales y estatales.

Las reformas de la década de 1990 plantearon cambios de importancia en la regulación y mejoramiento de la actividad profesional docente<sup>54</sup>. Una pieza clave de este proceso fue la puesta en marcha de un sistema de estímulo a la calidad de la educación a través del mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro: la *Carrera Magisterial*<sup>55</sup>. *Carrera Magisterial* define un mecanismo de promoción para el personal docente a través del reconocimiento y la

<sup>54</sup> “El protagonista de la transformación educativa de México debe ser el maestro (...). La revaloración de la función magisterial comprende seis aspectos principales: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo” (ANMEB, 1992).

<sup>55</sup> “La carrera magisterial dará respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. De esta forma, se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de la educación básica. Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial” (ANMEB, 1992).

calificación de sus actividades de formación, capacitación y desempeño laboral. Se basa en una serie de factores de cuyo cálculo depende la asignación de un incentivo salarial, de acuerdo con una serie de categorías. La participación de los docentes en el programa es voluntaria, aunque en la actualidad alcanza a cerca del 70% de los docentes.

Por su lado, el proceso de descentralización se fue profundizando en la práctica en la segunda mitad de la década de 1990, como producto de la demanda de los estados por incrementar su participación en las decisiones fundamentales de política educativa<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> El hecho de estar a cargo de los servicios educativos y de las relaciones laborales de los docentes, pero no tener ingerencia en otras definiciones estratégicas generó situaciones complejas en términos de financiamiento y control de las plantillas docentes, pero también en cuanto a las responsabilidades asumidas en términos de calidad y equidad educativa. “Con el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de 1992, se logró un pacto entre la Federación, los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para descentralizar la operación de los servicios de educación básica y normal (...). Casi una década después, aún falta camino por andar: en la mayoría de los estados aún no se han logrado unificar los sistemas educativos de origen estatal y los transferidos de la Federación, en tanto que la descentralización de entidades como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), si bien constituyó un avance, se realizó siguiendo un esquema rígido que reprodujo la estructura central en todas las entidades federativas, en lugar de adecuarse a las circunstancias de cada una.” (SEP, 2000: 67).

## CUADRO 6. PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL

En el Programa Carrera Magisterial se reconocen tres vertientes de participación: Primera Vertiente o docentes que se desempeñan frente a grupo. Segunda Vertiente o personal en funciones directivas y Tercera Vertiente o docentes comisionados en funciones técnico pedagógicas. Para cada una de las vertientes existen requerimientos específicos, aun cuando existen reglas comunes. Por ejemplo, las exigencias de grados académicos y antigüedad en el servicio es la misma para todos, sin embargo la forma de evaluación varía dependiendo de la vertiente en que se participe.

El Programa Nacional de Carrera Magisterial se rige conforme a la normatividad que establecen sus Lineamientos Generales, cuya última actualización se realizó en 1998. Dicha normativa funge para todos los docentes de Educación Básica que por voluntad propia deciden participar en el proceso de evaluación.

El programa se rige por tres instancias con responsabilidades compartidas:

- (1) Comisión Nacional SEP — SNTE: máximo órgano de gobierno y el único facultado para emitir normas, lineamientos, disposiciones y acuerdos, así como evaluar y supervisar el desarrollo del programa.
- (2) Comisión Paritaria: es la instancia responsable en las entidades federativas de respetar, hacer cumplir y difundir las normas, lineamientos, disposiciones y acuerdos emitidos por la Comisión Nacional SEP — SNTE. Se halla integrada por hasta 7 miembros de la autoridad educativa estatal y hasta 7 miembros de la sección sindical del SNTE en el estado.
- (3) Órgano de Evaluación: se encarga de operar y difundir el Programa y sus documentos en los Centros de Trabajo, proporcionar información a los docentes que desean incorporarse, llevar a cabo la evaluación del Desempeño Profesional, entre otras cuestiones. Está integrado por los profesores del Consejo Técnico Escolar (para la primera vertiente), el personal de la misma categoría directiva o de supervisión (para la segunda vertiente), o por los docentes de cada grupo de actividades técnico-pedagógicas (para la tercera vertiente).

El Programa está conformado por cinco niveles de estímulos: “A”, “B”, “C”, “D” y “E”, los cuales son serios y consecutivos, es decir, los docentes sólo pueden acceder al nivel inmediato superior por período de promoción. Es importante destacar que Carrera Magisterial se inicia en el nivel “A”. Los niveles de Carrera Magisterial no modifican las categorías y plazas propias de los diferentes niveles y modalidades de Educación Básica ni del Sistema Escalonario Vertical. El nivel de Carrera se conserva cuando el docente cambie de función, categoría, nivel o modalidad dentro del subsistema de Educación Básica. Es motivo de pérdida de Carrera el cambio de estado no avalado por la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales, permuta con un docente que no se encuentre en el mismo nivel del Programa, ocupar una categoría que no esté considerada en el catálogo y la renuncia voluntaria.

El Sistema de Evaluación de Carrera Magisterial considera seis factores para cada vertiente, a cada uno de ellos le corresponde un puntaje específico: (1) Antigüedad, (2) Grado Académico, (3) Preparación Profesional, (4) Cursos de Actualización y Superación Profesional, (5) Desempeño Profesional, (6) Aprovechamiento Escolar, (7) Desempeño Escolar y (8) Apoyo Educativo.

El reglamento de Carrera Magisterial, en tanto que sistema de incentivos, parece adecuado conceptualmente pero quedó transformado en un incremento salarial selectivo. No se constituye en un sistema de estímulos. No está ligado de manera efectiva al desempeño, a pesar de que se aplica una evaluación de aprovechamiento. Esto se debe a que, por presiones del Sindicato, los distintos factores de evaluación fueron diseñados de manera que se asignen altos puntajes a la gran mayoría de los docentes que participan en él.

## Las organizaciones sindicales

En México existe una serie de organizaciones sindicales de los docentes entre las que sobresale el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Se trata de una organización cuyo origen se encuentra asociado a la conformación del Estado corporativo en la segunda mitad del siglo XX. Se trata de uno de los sindicatos más poderosos de la región, con más de un millón de afiliados, y una representación que se acerca al 100% del magisterio de la educación básica (Grindle, 2004).

Desde su creación, el SNTE tuvo una fuerte influencia en las políticas educativas. Su papel trascendió muchas veces la representación sindical de los maestros y, en numerosas ocasiones, su oposición o colaboración fue decisiva para la implementación, el éxito o el fracaso de programas o propuestas específicas. El SNTE dispone de una serie de prerrogativas establecidas por la Ley de Trabajadores del Estado. Los trabajadores del estado tienen asignado un sindicato único automático y la ley les ofrece una serie de privilegios: plaza inamovible, comisiones mixtas de negociación, comisiones sindicales de cada escuela que conservan su plaza<sup>57</sup>. Por otra parte, los usos y costumbres establecen mecanismos como el de la herencia de plaza: la lógica sindical indica que la familia no debe quedar desprotegida, de manera que ésta tiene derecho a la plaza que queda vacante por fallecimiento o invalidez<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> “Artículo 68°. En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.” Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 28 de diciembre de 1963

<sup>58</sup> Hasta la década de 1990, el acceso a los cargos docentes se presentaba como un derecho de todos los egresados de las Escuelas Normales. Esta situación no resultaba conflictiva, puesto que el sistema educativo mexicano presentó una demanda permanente de

El poder del sindicato tiene una base local muy sólida; tiene fuerte presencia en las escuelas, en las zonas de supervisión, en las regiones y las secciones y posee delegados en todas las instituciones de educación básica. Asimismo, la participación del SNTE en las mesas escalafonarias o del Programa de *Carrera Magisterial* le permiten generar lazos de solidaridad con las estructuras intermedias de supervisores y jefes de sección y de región. La gran cantidad de beneficios laborales que la membresía sindical ofrece a los maestros, garantiza al sindicato una fuerte capacidad de movilización<sup>59</sup>.

El SNTE se identifica con el normalismo, el nacionalismo, la defensa de la educación pública en manos del Estado y asume la representación laboral, pero no presenta una agenda profesional o propiamente educativa. En la década de 1990 la conducción del SNTE buscó generar una agenda académica y educativa a través de la organización de congresos y otras actividades y la creación de la Fundación para la Cultura del Maestro. Sin embargo, en este proceso, la lógica sindical se impuso a la lógica académica. A pesar de ello, estas acciones promovieron la institucionalización de grupos de académicos, pedagogos y técnicos, dentro de la estructura del sindicato. En cuanto a la agenda de reivindicaciones sindicales, el SNTE apuesta a mantener presencia en las múltiples instancias de la gestión educativa, en mesas de negociación compartidas entre la SEP, los estados y el propio sindicato<sup>60</sup>.

maestros titulados. Sin embargo, a partir de la década pasada, la proporción de 1 maestro cada 30 alumnos fue alcanzada y en ocasiones superada.

<sup>59</sup> El SNTE, por sus relaciones históricamente constituidas con las estructuras intermedias de la gestión educativa, posee un acceso a información de primera mano acerca de los conflictos docentes locales, los movimientos de plantilla y aún a decisiones sobre financiamiento y gobierno educativo.

<sup>60</sup> El modelo históricamente impuesto de acuerdo permanente (observable, por ejemplo, en las decisiones escalafonarias), se reedita en cada una de las políticas

## La coyuntura política y la agenda educativa oficial

Con la llegada a la presidencia del PAN, los secretarios de educación de los estados demandaron la continuidad de la agenda de política educativa abierta en la década anterior: la profundización de la descentralización, la democratización del gobierno educativo y la transparencia en las relaciones entre el gobierno y el sindicato. Entre 2000 y 2006, la gestión educativa del PAN definió como sus políticas estratégicas en continuidad con la agenda de política de la década anterior. Se propuso fortalecer el federalismo educativo<sup>61</sup>, impulsar la reforma de la educación

---

específicas en marcha (excepciones a esta situación parecen ser el *Programa Escuelas de Calidad* y la implementación del *Programa Enciclomedia*, en las que no se observa participación decisiva del sindicato). El sindicato opera negociando por posiciones en el marco de cada programa específico, garantizándose la participación en las decisiones sobre recursos o medidas que afecten los privilegios de los maestros: se concentra en defender su participación en las decisiones de las políticas estructurales, no solo en su fase de diseño, sino en su implementación y gestión, en tanto que el Estado no parece avanzar sobre las prerrogativas más importantes del SNTE sino que intenta desarrollar programas sin su intervención.

<sup>61</sup> En 2004 se produjo la creación del Consejo Nacional de Autoridades Educativas. Se trata de un organismo colegiado con participación de todos los secretarios de educación de los estados y el Secretario de Educación Pública de la Federación. Este Consejo se encarga de concertar las políticas educativas a nivel del país, dando mayor relevancia a los estados que en etapas anteriores.

<sup>62</sup> La gestión educativa saliente ha puesto en marcha un programa denominado Programa Escuelas de Calidad. Dicho programa se orienta a promover procesos de mejora continua en las escuelas, a través de la evaluación, el uso de información, la toma de decisiones y planeamiento.

<sup>63</sup> El Programa Enciclomedia se encuentra en implementación en todas las escuelas de educación básica y se planea su extensión a secundaria. Se trata de la

secundaria, implementar planes de mejora en las escuelas<sup>62</sup> e impulsar la incorporación de nuevas tecnologías<sup>63</sup>.

En los últimos años, la inversión educativa en México se ha visto incrementada notablemente. En 2000, el gasto educativo representaba el 6,4% del PBI, mientras que en 2005, alcanzó el 7,3%. Este sostenido incremento se ha visto potenciado por un mayor aporte estatal, municipal y privado, a la vez que con una elevación del piso de inversión de la Federación. A partir de la transferencia de 1992, se lleva a cabo un proceso anual de definición del incremento salarial por medio de una negociación nacional, que son seguidos por negociaciones en cada uno de los estados<sup>64</sup>.

dotación de equipamiento multimedial, con acceso a recursos de enseñanza referidos a los contenidos curriculares. Se trata de una de las inversiones más importantes en nuevas tecnologías de la información en los sistemas educativos de la región.

<sup>64</sup> El salario de los docentes transferidos se compone de un piso financiado por la Federación, que experimenta incrementos acordados con el SNTE en la negociación nacional, y una proporción variable de días adicionales aportados por cada estado en función de varios conceptos, que forman parte de la segunda ronda de negociaciones, en cada estado. Estas dos instancias de negociación determinan una amplia variación de los salarios docentes en los distintos estados, ya que el salario integrado depende de la capacidad de cada estado para hacer frente a un plus salarial.

El Universal, 8 de mayo de 2006. “*Prevén alza salarial de 4.3% para maestros*. Las negociaciones entre la representación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la Secretaría de Educación Pública continúan para lograr el incremento salarial de más de un millón de maestros y personal de apoyo en este año, en el que de acuerdo con las estimaciones del presupuesto autorizado en la Cámara de Diputados se prevé que podría ser de 4.3%. Al igual que el año pasado, cuando se otorgaron incrementos diferenciados a maestros y personal homologado, se prevé que la propuesta salarial que se anuncie en una semana, con motivo del Día del Maestro, sea diferenciada: 4.3% y 3.8% directo al salario.”



Este proceso también constituye un ejercicio permanente de negociación, aunque —en los últimos años— distintos estados han demandado la unificación de estas instancias de negociación.

Un caso reciente que parece haber dado lugar a una situación conflictiva fue la puesta en marcha de la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES). La RIES fue formulada por equipos técnicos de la SEP en el año 2004 y supone, entre otros componentes, reformular las atribuciones de las escuelas en términos de definiciones de la asignación de docentes, un mejoramiento de la gestión institucional y una reforma curricular. En su fase de diseño, esta política no contó con la participación del sin-

dicato. Cuando las distintas medidas estuvieron en condiciones de ser anunciadas, a mediados de 2005, el SNTE se opuso a la Reforma por considerar que no había sido consultado<sup>65</sup>. Esta negociación puso en evidencia que el Sindicato posee un gran poder de veto, ya que la reforma debió ser concertada nuevamente. Durante la segunda mitad de 2005 se pusieron en marcha distintos mecanismos de consulta, entre ellos, a los profesores<sup>66</sup>. La estrategia de la conducción educativa consistió en ampliar la consulta a otros actores, en particular, a distintas organizaciones académicas, con el objeto de relativizar el peso del sindicato<sup>67</sup>. Finalmente, con el acuerdo del SNTE —y luego de diversos análisis a los

<sup>65</sup> Diario El Universal, 22 de julio de 2005. "Rechaza el SNTE plan piloto en 150 secundarias. *Condiciona funcionario sindical a previa consulta el inicio de la reforma en ese nivel.* El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) no está de acuerdo en la propuesta piloto de la reforma a la secundaria que la Secretaría de Educación Pública (SEP) iniciará en agosto en 150 escuelas del país. "Esa propuesta la hicieron solitos. Si no hay consulta no hay reforma", dijo Leopoldo Felipe Rodríguez Gutiérrez, responsable del Colegiado Nacional de Desarrollo y Superación Profesional del Sindicato."

<sup>66</sup> Diario El Universal, Domingo 27 de noviembre de 2005. "Rechazan la reforma educativa en secundarias. Elimina formación integral, señala líder de maestros. De los 34 mil 361 maestros que trabajan en las mil 360 secundarias generales, técnicas, de trabajadores y telesecundarias del Distrito Federal, 27 mil 488 esto es, 80 por ciento están contra la Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES), según la consulta realizada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en todos los planteles de la capital. Carlos Antonio Pérez, secretario de la Sección 10 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), encargado de la representación de docentes del DF, señaló lo anterior y el desacuerdo entre maestros."

<sup>67</sup> Diario El Universal, 20 de diciembre de 2005. "Avanza reforma en secundarias. El titular de Educación anuncia que terminó consulta en todo el país. La Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) implicará no sólo la reestructuración del plan de estudios en este

nivel educativo, sino que incluye mejorar las condiciones de infraestructura de las escuelas, talleres y laboratorios, así como la reorganización de los maestros para evitar que éstos vayan de un plantel a otro, afirmó el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra. Después de anunciar que concluyó la consulta que conjuntamente se realizó en más de 15 mil escuelas con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el funcionario federal reiteró que esta nueva propuesta curricular que se pondrá en marcha a partir de agosto del próximo año en todas las secundarias del país no afectará las condiciones laborales de los maestros. (...). Indicó que el documento de la Reforma de Secundaria ha sido modificado en varias ocasiones y que en este momento se cuenta la versión número 8, en espera de las propuestas que surgieron de la consulta nacional y de los resultados de la evaluación al programa piloto que se inició en las 15 mil secundarias del país, además de los 30 foros estatales y regionales. Descartó que la consulta que se realizó entre los meses de septiembre y noviembre en las escuelas, con padres de familia, profesores, supervisores y estudiantes, además de investigadores y otros representantes de la sociedad haya sido una "pantomima" como han acusado maestros en contra de dicha iniciativa. "Yo respeto la opinión de todos, pero creo que se abrió una convocatoria pública en las escuelas secundarias, los profesores, los padres de familia, los alumnos que así lo decidieron podían participar y tenemos este reporte de cerca de 15 mil escuelas que sí la realizaron (la prueba piloto)."



resultados de las consultas-, en el presente ciclo escolar se da inicio a la implementación de la reforma<sup>68</sup>.

Otro conflicto reciente se presentó en el estado de Oaxaca, a partir de una serie de movilizaciones de maestros en demanda de una revalorización salarial<sup>69</sup>. En el mes de mayo de 2006 comenzó un movimiento de protesta de maestros, con huelgas, movilizaciones y bloqueos, en demanda de una revalorización de los salarios de los docentes del estado de Oaxaca. Inicialmente, tanto la SEP como la dirigencia nacional del SNTE intervinieron en las negociaciones, pero al radicalizarse las posiciones de los docentes del estado, el enfrentamiento pareció

concentrarse entre el gobernador y los maestros movilizadas, derivando en medidas de represión y manifestaciones violentas<sup>70</sup>.

### **Posición del sindicato: alianzas y relaciones con el gobierno.**

Históricamente, el SNTE constituyó una organización de base del PRI. La gran base de membresía del sindicato lo constituyó en un actor político decisivo, de manera que sobre la base del acuerdo corporativo, la movilización electoral promovida por el Sindicato garantizaba al partido de gobierno un caudal de votos determinante.

<sup>68</sup> El Universal, 21 de agosto de 2006. “*Enfrentarán con duda cambio en secundaria*. Alumnos se toparán con un nuevo plan de estudios que fue instruido a los profesores durante las vacaciones, pero éstos se muestran nerviosos ya que argumentan no contar con materiales didácticos e información suficiente.”

<sup>69</sup> La base salarial aportada por la Federación se diferencia en tres zonas del territorio mexicano. Estas zonas suponen una variación salarial acorde con las condiciones más o menos favorables del desempeño, y los recursos de que disponen los estados para complementar el aporte federal. La revalorización implica el reconocimiento de condiciones desfavorables y por lo tanto, un incremento salarial a todos los docentes del estado. Dado que se trata de una asignación federal, el reclamo local de los docentes compromete la división de responsabilidades entre el estado y la Federación.

<sup>70</sup> Diario El Universal, 18 de junio de 2006. “*Maestros de Oaxaca declaran ‘alerta roja’*. *Por las noches se repliegan ante la amenaza de otro desalojo*. OAXACA, Oax.—El magisterio oaxaqueño advirtió que continuará el paro y *plantón* indefinido para exigir la renuncia del gobernador Ulises Ruiz Ortiz, mientras la comisión negociadora propuso al director adjunto de la Unidad de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, Ismael Urzúa, instalar cinco mesas de trabajo para resolver sus peticiones y dialogar con el gobierno del estado.”

Una de las situaciones más complejas se presentó cuando los docentes movilizadas anunciaron que no retornarían a las escuelas para permitir el proceso elec-

toral, que requiere la participación de los maestros. Tras 45 días de huelga, los docentes regresaron a las aulas, y pusieron en marcha un plan de recuperación de los días de clase perdidos, en acuerdo con la implementación de una mesa de diálogo entre la sección local del sindicato y la SEP.

Diario El Universal, 1 de julio de 2006. “*Oaxaca: magisterio sostendrá ‘plantón’ durante comicios*. *Las conversaciones con Gobernación no están canceladas, dice dirigente*. OAXACA, Oax.— Al dar inicio a la Asamblea Estatal del Magisterio y a la vez la Asamblea Popular de Oaxaca, el secretario general de la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Enrique Rueda Pacheco, afirmó que el *plantón* de maestros persistirá durante las elecciones del 2 de julio. Asimismo, mientras los asambleístas magisteriales deciden si hay o no un boicot a las elecciones federales, por primera vez en su historia el magisterio democrático acordó emitir un voto de castigo en contra del PRI y del PAN “porque son las autoridades las que no han resuelto los problemas magisteriales, y sobre eso se va a trabajar en todas las comunidades del estado”. Al mismo tiempo, puntualizó que “está claro para el magisterio que nosotros no vamos a orientar hacia ningún partido político porque la sección 22 tiene una posición autónoma respecto a los procesos electorales; sin embargo, por primera vez en la historia del magisterio, determinó promover el voto de castigo contra el gobierno priísta de Oaxaca y el gobierno federal panista”.

El vínculo histórico entre el SNTE y el PRI se vio paulatinamente fracturado durante el sexenio 2000–2006. Por primera vez en su historia el sindicato se encontró en situación de negociar con una fuerza política diferente. En este período, el sindicato buscó recrear los lazos históricos con la gestión educativa, apelando a su peso como actor político. Su capacidad de movilización, así como su “colonización” de las estructuras de la gestión educativa le permitió mantener un importante poder de veto y mantener prerrogativas históricas. Por su parte, la estrategia de la gestión educativa federal apuntó a fortalecer la participación de otros actores, de modo de relativizar el peso del sindicato en las negociaciones<sup>71</sup>.

En la reciente coyuntura electoral, se produjo una ruptura entre la conducción del sindicato y la conducción del PRI<sup>72</sup>. Distintos representantes de la conducción sindical participaron activamente en las elecciones como candidatos y dirigentes del Partido Nueva Alianza (PANAL) constituyéndose en una fuerza política a escala nacional<sup>73</sup>. Este nuevo hecho político permite señalar un reposicionamiento del sindicato, tanto como actor educativo como en su papel de actor de la política nacional mexicana, en un contexto

<sup>71</sup> Este es el caso de la creación del CONAEDU. Este Consejo consolida las decisiones de política educativa al apoyarlas no solo en la voluntad del nivel federal, sino en acuerdos con los gobiernos de los estados.

<sup>72</sup> Diario El Universal, 28 de junio de 2006. Maestros impulsarán voto de castigo contra PRI y AN.

<sup>73</sup> El Universal, 10 de junio de 2006. “Aspirantes a puestos de elección vienen del SNTE. *Carecen de experiencia legislativa*. Los candidatos a diputados locales y federales, así como a jefes delegacionales por el Partido Nueva Alianza, son en su mayoría integrantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); sus edades fluctúan entre los 30 a 65 años de edad y no tienen experiencia legislativa”. En el poder legislativo, el PANAL ha logrado 9 diputados federales y 1 senador. En este caso, se trata de la cuarta fuerza detrás del PAN, el PRD y el PRI.

político más abierto e inestable. Al mismo tiempo, parecen haberse consolidado ciertos quiebres al interior del SNTE: la evolución del conflicto en Oaxaca pone en evidencia el peso creciente que adquieren en el ámbito local las secciones disidentes del sindicato. La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) conforma una corriente interna que constituye, virtualmente, una organización sindical paralela aunque participa dentro del marco estatutario del SNTE. Su oposición a la gestión educativa federal es mucho más frontal que la que manifiesta la conducción nacional del SNTE.

## REPÚBLICA DOMINICANA

### La política educativa

Durante la pasada década, la República Dominicana atravesó un profundo proceso de reconversión económica y social. Se fortaleció el sector servicios —fundamentalmente, zonas francas industriales y turismo— y se redujo el peso de la exportación de productos agrícolas. En 1990 se implementó un programa de ajuste económico que redujo el gasto público, con fuerte impacto en las políticas de salud y educación (World Bank, 2006).

Debido al incremento de la desigualdad, un alto porcentaje de la población se encuentra en situación de pobreza, a pesar del crecimiento sostenido del PBI. En un contexto en el que el desarrollo del sector servicios exige una calificación creciente de la fuerza de trabajo, el país presenta tasas de analfabetismo en comparación con otros países de la región. En el plano político, el país ha estabilizado su institucionalidad democrática.

Paralelamente, en el año 1990, la República Dominicana inició un proceso de reforma educativa, cuando se puso en marcha el *Plan Decenal de Educación*. Este plan significó la puesta en marcha de un proceso concertado de desarrollo educativo y fue concebido a través de un complejo proceso de consultas y participación de distintos sectores.

**CUADRO 7: PRESIDENCIAS DE REPÚBLICA DOMINICANA**

Período	Presidente	Partido
1986–1996	Joaquín Balaguer	Partido Reformista Social Cristiano
1996–2000	Leonel Antonio Fernández Reyna	Partido de la Liberación Dominicana
2000–2004	Rafael Hipólito Mejía Domínguez	Partido Revolucionario Dominicano
2004–2008	Leonel Antonio Fernández Reyna	Partido de la Liberación Dominicana

**CUADRO 8: PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN 1992–2002**

El Plan Decenal de Educación, es una iniciativa global de reforma que se realiza en cumplimiento con los acuerdos de la Conferencia Mundial de Jomtien y los planteamientos de Plan Educativo. El Plan Decenal es formulado mediante una estrategia participativa, y se aprueba en diciembre del 1992, en el Congreso Nacional de Educación e inicia su ejecución en 1993. Las evaluaciones realizadas al respecto destacan que en el marco de su implementación, el país introduce reformas que permiten aumentar la cobertura general; avanzar en el desarrollo de un nuevo currículo, en la profesionalización de los docentes y en la gestión de la educación.

Un logro importante en este proceso es la aprobación de la Ley General de Educación N° 66 en 1997. Este marco jurídico establece una nueva organización educativa; incorpora los principios de participación de la sociedad en la gestión; facilita la creación de estructuras administrativas descentralizadas; aborda el tema de la financiación y de la calidad de la educación, entre otros tópicos significativos.

Al finalizar los 10 años quedan pendientes determinados desafíos relacionados con la deficiente cobertura, la aplicación y pertinencia del currículo, la calidad y equidad de la educación, el desarrollo de una gestión más eficiente y democrática, y de una visión cercana a los actores sobre el sentido de la educación. (Secretaría de Estado de Educación, 2002).

La Asociación Dominicana de Profesores (ADP) tuvo una importante presencia: no sólo suscribió el acuerdo sino que también participó en el proceso de planeamiento. (Vaillant, 2005).

La participación y el compromiso final del sindicato con el Plan Decenal ayudaron a generar un largo período de amplia gobernabilidad del proceso de reforma educativa en la República Dominicana. Este proceso fue consolidado con la sanción de la Ley General de Educación en 1997, en la que se establecen los nuevos fundamentos del sistema educativo dominicano. Esta ley define la estructura, los mecanismos de gobierno y financiamiento del sistema, las características de la descentralización, los mecanismos de evaluación y la regulación de la profesionalización, el estatuto y la carrera docente<sup>74</sup>.

La Ley General de Educación garantizó la participación de la representación sindical en

el Consejo Nacional de Educación, organismo de gobierno encargado de debatir y consensuar las políticas educativas estratégicas del país. La ley incluyó también un capítulo específico de regulación del estatuto y la carrera profesional docente, dando lugar al reconocimiento de derechos laborales, la implementación de instituciones y políticas de capacitación y de mecanismos que aseguren la calidad de la formación. Estos contenidos de la Ley expresaron la asunción de un doble compromiso: el compromiso de la organización sindical con la calidad educativa (reconociendo mecanismos de evaluación, concursos de oposición y requisitos para la carrera profesional y escalafonaria) y, b) el del Estado, en relación con el salario, la cobertura social y las

<sup>74</sup> Ley General de Educación 66-97.

jubilaciones y la participación sindical en las políticas profesionales<sup>75</sup>.

### Las organizaciones sindicales

Los docentes de la República Dominicana se agrupan mayoritariamente en la Asociación Dominicana de Profesores (ADP). Si bien existen otras organizaciones sindicales, éstas son expresiones menores del magisterio dominicano. La ADP fue fundada en 1970. En la actualidad cuenta —aproximadamente— con 26.000 afiliados<sup>76</sup> y participa activamente de las negociaciones salariales en el marco de convenios colectivos de trabajo. Desde su creación mantuvo una posición fundamentalmente reivindicativa-gremial frente a los distintos gobiernos. Aunque durante un largo período la política educativa no formó parte de la agenda de las políticas públicas del país, el sindicato no desarrolló posturas de oposición o cuestionamientos políticos generales. Durante la década de 1990, la ADP mantuvo un diálogo permanente con

la cartera educativa, lo que generó un conjunto inédito condiciones técnicas y políticas de colaboración en la implementación de la reforma educativa.

La ADP cuenta con corrientes internas que se expresan en diversas posiciones frente a los distintos aspectos de la coyuntura educativa. Estas corrientes o facciones están asociadas al sistema de partidos políticos dominicanos: la conducción nacional se identifica con el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), en tanto que la oposición interna a la conducción nacional responde al Partido de la Liberación Dominicana (PLD)<sup>77</sup>. Desde el punto de vista de su organización y gobierno, el sindicato parece dividido entre una dirigencia nacional, con apoyo de algunas secciones locales y secciones disidentes que reclaman la renovación de la conducción. La última renovación de autoridades nacionales se produjo frente a reclamos de las facciones opositoras, en relación con una extensión del mandato de la conducción más allá del período estatutario establecido<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> Ley General de Educación 66-97.

<sup>76</sup> Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (2006)

<sup>77</sup> Diario El Nacional, 3 de Febrero del 2005. “*Asamblea de maestros termina a trompadas*. (...) Los miembros del grupo de profesores ligado al Partido de la Liberación Dominicana (PLD) reclamaron que la elección para elegir la directiva debió realizarse de inmediato, pero que ante la posibilidad de no llegarse a un acuerdo asuma la dirección el vicepresidente de la ADP, Alfonso Franco. (...) La facción de la ADP vinculada al Partido Revolucionario Dominicano rechazó la propuesta de la facción opositora y planteó que la directiva se eligiera ayer y que en caso contrario la convocatoria fuera pospuesta para una nueva fecha.”

<sup>78</sup> El Nacional, 19 de Abril del 2005. “*Piden a la ADP convoque comicios*. El Comité del Distrito Nacional de la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) pidió hoy al presidente de ese gremio, licenciado Eduardo Cuello, que convoque a elecciones en ese gremio porque su mandato concluyó hace dos años. El presidente

de la filial de la ADP en el Distrito Nacional, licenciado Danilo Caminero, declaró que Cuello, como presidente institucionalista, debe propiciar la democracia interna en el magisterio y convocar de inmediato a elecciones. “Los dirigentes debemos entender que fuimos elegidos por dos años y que en el país no se han producido circunstancias especiales diferenciadas que impidan la realización de elecciones en el tiempo debido. Por eso reclamamos elecciones ya”, agregó. Advirtió que si en los próximos días Cuello no convoca a la Comisión Ejecutiva Nacional de la ADP para anunciar la fecha de la celebración de elecciones, los maestros de la capital montarán piquetes y realizarán movilizaciones en reclamo de que se haga. “Entiende el Comité del Distrito que se pierde la credibilidad ante la opinión pública, tanto nacional como internacional, cuando no se es capaz de producir en el tiempo previsto por nuestros estatutos los cambios naturales de los dirigentes del gremio, producto de elecciones libérrimas, donde los maestros y maestras se expresen en cuanto a quiénes desean que los dirijan sindicalmente”, sostuvo.”

El sindicato presenta una historia de asociación en sus reclamos con otras organizaciones sindicales. En los últimos años, resulta particularmente recurrente la coordinación de medidas de protesta con sindicatos del sector estatal, especialmente del sector salud<sup>79</sup>. En sus intervenciones públicas más recientes, los dirigentes del sindicato expresan un uso intensivo de información educativa, presupuestaria y de evaluaciones para respaldar sus posiciones sobre distintos aspectos de la agenda educativa<sup>80</sup>.

### La coyuntura y la agenda educativa oficial.

Algunos trabajos recientes indican que la reforma educativa que se inició a mediados de la década de 1990 logró éxitos en materia de incremento de la cobertura, pero no ha implicado un mejoramiento visible de la calidad educativa (PREAL, 2003). En este contexto, con el cambio de gestión de 2004 se planteó una nueva agenda que buscó focalizarse en algunas de las tareas que se encontraban pendientes de la etapa anterior y también enfrentar nuevos desafíos. Entre los más importantes, se destacan:

- a) ampliar el acceso de los sectores más desfavorecidos al nivel inicial,
- b) favorecer el acceso al segundo ciclo de la educación básica en el ámbito rural,
- c) garantizar un mayor acceso al nivel medio por medio del incremento de la inversión en infraestructura,
- d) atención prioritaria a centros educativos urbano–marginales, la oferta multigrado y a las situaciones de sobreedad y el fracaso escolar (Álvarez, 2004).

Sin embargo, en los últimos dos años, las condiciones del diálogo entre las organizaciones sindicales docentes y el gobierno se han modificado. Junto con el cambio de gestión (ver Cuadro 1 en Anexo), la ADP fue tomando distancia de la lógica de colaboración que había establecido con los sucesivos gobiernos desde 1990. En el año 2005 se produjo un proceso de renovación

de al conducción sindical, que dio lugar al reposicionamiento de distintas facciones y a la emergencia de una tónica más confrontativa respecto de la política educativa oficial. Las cesantías de docentes o las demandas salariales han sido objeto de reclamos por parte de facciones internas, disidentes de la conducción sindical<sup>81</sup>. De este modo, se fue articulando un marco de demandas sobre aspectos salariales y condiciones de trabajo que habían estado contenidas por los acuerdos alcanzados en la década anterior. Las demandas del sindicato incluyen la implementación de una política de bienestar magisterial incluida en la ley de 1997 pero aún no puesta en marcha.

En 2005, la conducción sindical presentó demandas de orden gremial y laboral al nivel de la presidencia pasando por alto las instancias de diálogo establecidas con la Secretaría de Educación. También los reclamos vinculados con bajas de maestros o cambio de rango escalafonario significaron puntos de tensión entre la cartera educativa y la dirigencia sindical a partir del 2005. La iniciativa del sindicato fue dar estado público a los reclamos y llevar adelante diversas medidas de fuerza en el ámbito local<sup>82</sup>. Por su parte, la Secretaría de Educación interpretó estas iniciativas como un modo de reposicionamiento de la dirigencia sindical frente a las bases magisteriales en el contexto de las elecciones internas del sindicato<sup>83</sup>. Esta interpretación oficial se apoya también en las desmentidas a los

<sup>79</sup> El Nacional, 9 de Febrero del 2005. “ADP anuncia plan de lucha. Advirtió el dirigente magisterial que si las autoridades no atienden sus reclamos “realizaremos marchas regionales en la capital y el interior, y procuraríamos una reunión con el Colegio Médico Dominicano (CMD) y otras organizaciones sociales para coordinar los reclamos”.

<sup>80</sup> Diario Hoy Digital, 29 de Enero del 2006.

<sup>81</sup> Diario El Nacional, 24 de febrero de 2005.

<sup>82</sup> Diario El Nacional, 19 de Abril del 2005 y 21 de Abril del 2005.

<sup>83</sup> Diario El Nacional, 10 de Febrero del 2005



reclamos surgidas de secciones locales del propio sindicato<sup>84</sup>.

Sin embargo, en forma paralela a estas situaciones de confrontación, en 2005 la ADP y la Secretaría de Educación acordaron promover la gestión conjunta de recursos ante el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo<sup>85</sup>. Esto no parece haber garantizado las condiciones para desactivar las medidas de fuerza promovidas en el ámbito local, que siguieron siendo recurrentes a lo largo de todo ese año. (OLPed, 2006) La gestión educativa actual busca incrementar el grado de participación de los distintos actores educativos y políticos, en instancias como el *Foro Presidencial por la Excelencia de la Educación Dominicana*<sup>86</sup>. Esta estrategia parece dirigida a restar peso al poder del sindicato a la vez que generar nuevas condiciones de gobernabilidad del sistema educativo.

Diversos organismos internacionales han tenido una importante participación en el proceso de reforma desde 1990. En la agenda propuesta por estos organismos se ubica una mayor inversión educativa, pero también una participación comunitaria y familiar en la gestión y una mayor participación del sector privado. De acuerdo con algunos análisis de estos organismos, uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de una agenda educativa centrada en los problemas de la calidad, es el estancamiento en medio del debate político<sup>87</sup>.

### Posición del sindicato.

#### Alianzas y relaciones con el gobierno.

La dirigencia actual del sindicato es afín al Partido Revolucionario Dominicano (PRD), partido de filiación de centroizquierda, aunque ha asumido recientemente una serie de políticas identificadas con el libre mercado. Durante la presidencia de Rafael Mejía Domínguez (2000–2004), la dirigencia nacional de la ADP prestó acuerdo a las políticas educativas del estado, reduciendo el margen de conflictividad. En 2004 accedió a la presidencia un candidato del Partido de la Liberación Dominicana, escindido en la década de 1970 del PRD. En esta coyuntu-

ra, la posición de la dirigencia sindical ha virado hacia una lógica de confrontación, sobre todo frente a una agenda que no parece responder a las demandas reivindicativas laborales y salariales. Los sectores disidentes del sindicato acusan a la actual dirigencia de expresar posiciones reivindicativas y contestatarias frente a la nueva gestión educativa. Las condiciones del diálogo se han vuelto más complejas dado que —a pesar de existir canales instalados de diálogo técnico y concertación con la Secretaría de Educación—, la opción del sindicato durante este período parece ser la de la confrontación pública<sup>88</sup>.

<sup>84</sup> Diario El Nacional, 11 de Febrero del 2005.

<sup>85</sup> Diario Hoy Digital, 13 de Octubre del 2005.

<sup>86</sup> El *Foro Presidencial por la Excelencia de la Educación Dominicana* busca promover una movilización nacional a favor de la calidad educativa. En él participan no solo el gobierno y el sindicato, sino también representantes de los centros educativos, estudiantes, autoridades locales, asociaciones de padres, organizaciones campesinas, populares y religiosas, y representantes de la educación privada.

<sup>87</sup> “Durante los últimos diez años, la República Dominicana ha estado inmersa en el proceso de la reforma educativa. Aunque se haya hecho un progreso significativo, particularmente en la ampliación de la cobertura, el Gobierno debe ahora enfocarse en mejorar la calidad de la educación básica. Aunque la nueva administración ha prometido prestar mayor atención y recursos para la calidad de la educación, el progreso de las reformas permanece estancado en medio de un debate político, con intervenciones sin ningún tipo de coordinación por parte de la sociedad civil. Aun sin haber terminado los desembolsos de los préstamos recientes BID/Banco Mundial, ambos bancos están preparándose para iniciar una nueva ronda de préstamos para educación pre-escolar y secundaria, respectivamente.”. USAID (2006), en <http://www.usaid.gov/dr/economia.htm> (Consultado en agosto 2006).

<sup>88</sup> Diario El Nacional, 11 de febrero del 2005. “ADP anuncia plan lucha para reclamar sueldos. La Asociación Dominicana de Profesores (ADP) anunció hoy un plan de lucha para demandar de las autoridades un salario base de 6 mil pesos por tanda, reponer los cancelados,



La agenda del sindicato parece haber variado en los últimos años. Durante la década de 1990, se focalizó en un diálogo tendiente a institucionalizar mecanismos de promoción de la carrera docente y en acordar la vigencia de derechos laborales, previsionales y de salud. En la actualidad, han crecido los reclamos gremiales y salariales, contrapuestos a las intenciones de la gestión educativa por imponer en una agenda centrada en las temáticas relacionadas con la calidad educativa<sup>89</sup>. Este giro en el posicionamiento sindical también parece estar relacionado con un agotamiento de los compromisos históricos asumidos por el estado, puesto que —según los argumentos del sindicato— varias de las reivin-

dicaciones planteadas en el marco de la reforma (políticas de bienestar de los maestros, incrementos salariales) siguen aún sin ser atendidas<sup>90</sup>.

---

cese de las degradaciones y los traslados injustificados por parte del gobierno (...). Dijo que se adoptaron estas medidas ‘luego de analizar el grado de desestabilización y terror que se ha impuesto en Escuelas, Distritos y Regionales de la Secretaría de Educación y la amenaza de profundización del deterioro de las condiciones materiales en que vive y trabaja el magisterio’ “.

<sup>89</sup> Diario El Nacional, 26 de febrero del 2005.

<sup>90</sup> Diario El Nacional, 24 de febrero del 2005.



# Reflexiones sobre la experiencia e ideas para la acción

## REFLEXIONES SOBRE LAS EXPERIENCIAS NACIONALES RECIENTES

¿Se puede construir consensos con las organizaciones sindicales docentes en torno a las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación? ¿Cómo sostener estos acuerdos a lo largo del tiempo? ¿Cómo promover mayores niveles de compromiso y participación de los docentes en estos procesos de cambio institucional y pedagógico?

En esta sección final se plantea una revisión de las experiencias nacionales presentadas en la tercera parte. Esta revisión identifica algunas de las condiciones que han favorecido el desarrollo del diálogo y la concertación de intereses entre gobiernos y sindicatos docentes y otros actores en esos países. En función de esa revisión, en la última parte se proponen algunas ideas para hacer avanzar las políticas de mejoramiento de la educación tomando en consideración el contexto que atraviesa la región.

1. Revisando las cuatro experiencias, el primer rasgo que resalta es la existencia de ciertas **condiciones económicas y políticas** de base para poder llevar adelante un camino de diálogo y concertación. En el caso de Chile, el crecimiento y la continuidad político-institucional durante tres gobiernos han facilitado una plataforma para el diálogo y

la construcción de consensos nacionales con diversos sectores políticos y sociales. También la estabilidad política jamaicana ha facilitado una dinámica de negociación en torno a una visión concertada del desarrollo educativo. En México el proceso de crecimiento económico financia la expansión y da sustento a las políticas de mejoramiento del sistema educativo que, pese al cambio en el partido gobernante en el año 2000, no ha modificado sus definiciones estratégicas. En la República Dominicana, el acuerdo político en torno a la formulación del Plan Decenal generó un largo período de gobernabilidad del proceso de reforma durante la década de 1990; base de sustentación política que se resquebrajó en los últimos años y que tiene impactos directos sobre la sustentabilidad de las políticas educativas en el presente.

2. En el inicio de sus reformas, los cuatro países crearon **espacios institucionalizados de diálogo y discusión** para construir consensos públicos y explícitos en torno a las bases, orientaciones e instrumentos generales del proceso. En el caso de México, el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* de 1992 fue suscrito por el SNTE y por los secretarios de educación de los estados. En el espacio abierto por el

ANMBE, se puso luego en marcha el programa de *Carrera Magisterial*. En Chile, la negociación en torno al Estatuto Docente de 1991 permitió recomponer los términos de la relación entre el Estado y los docentes y abrió paso a un proceso de reformas sostenidas en el tiempo. En Jamaica, los consensos que se generaron a partir del debate del *Green Paper* prepararon los pasos siguientes de la política educativa y llevaron a la constitución del *Grupo de Trabajo en Educación*, donde estuvieron representados diversos actores educativos. En la República Dominicana, un amplio e inédito proceso de consultas —con el apoyo de diversas organizaciones internacionales— permitió la definición del Plan Decenal y la posterior sanción de la Ley de Educación (1997).

3. Los actores estatales responsables de llevar adelante las reformas contaron con **capacidades políticas y técnicas** suficientes para liderar, articular intereses diversos, enfrentar condiciones cambiantes y mantener sus definiciones estratégicas. En el caso de Chile, los equipos del Ministerio de Educación cuentan con importante continuidad y acumulación de capacidad técnica, lo que le ha permitido avanzar en una agenda de larga duración. En el caso de México, a pesar del cambio en la administración nacional, se presenta una fuerte continuidad de la burocracia educativa de la SEP.
4. La existencia de **organizaciones sindicales sólidamente organizadas y articuladas** a nivel nacional —como en el caso de Chile y en México y, en otra escala, en Jamaica— continúa siendo un actor clave para garantizar la gobernabilidad de los sistemas en procesos de cambio, sobre todo en los países más grandes. En el caso de Jamaica, la fuerte tradición gremial y profesional y la institucionalidad de la JTA lo convierten en un interlocutor relevante y confiable para la gestión educativa. En Dominicana se

plantea un caso distinto, donde los conflictos internos en la organización sindical en los últimos años —y su relación con el sistema de partidos— han influido fuertemente en el cambio de posiciones de la ADP frente a las políticas del estado.

5. De acuerdo con la experiencia de estos países, el diálogo y los acuerdos con las organizaciones sindicales han logrado avanzar en la medida en que las reformas son planteadas e implementadas en función de una **dinámica incremental**, lo que incluye evaluaciones, aprendizajes y reajustes regulares de las políticas manteniendo las definiciones estratégicas. Estos procesos parecen más lentos pero ofrecen mayor gobernabilidad a la implementación y un carácter estructuralmente más estable a las reformas. Los sistemas de evaluación de desempeño docente en Chile y en México lograron avanzar en la medida en que fueron incorporando cambios que tomaran en cuenta algunas de las observaciones planteadas por la representación sindical. Otro ejemplo puede verse en el proyecto de Reforma Integral de la Educación Secundaria (RIES) en México: formulado inicialmente en el marco de la SEP y generando oposición en el SNTE, fue revisado en función de consultas a profesores y a otros actores y negociado nuevamente con el sindicato.
6. Chile, México y Jamaica han institucionalizado y mantenido en el tiempo diversos **espacios permanentes de trabajo técnico**, intercambio de información y negociación de carácter bipartito o tripartito. Diversas comisiones o grupos han sido utilizadas para la implementación de los acuerdos y/o para concertar el diseño de políticas específicas<sup>91</sup>. Tal fue el caso de la política de

<sup>91</sup> Resulta interesante mencionar el caso del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) de México.

extensión de la jornada de clase o de la Red Maestros de Maestros y del SNED en Chile, donde el Colegio de Profesores participa de la *Comité Técnico Tripartito* de evaluación de docentes. En México y Jamaica hay comisiones regulares de negociación salarial y de condiciones de trabajo entre los sindicatos y el gobierno. Por medio de diversas instancias se evita la interrupción del diálogo y se garantizan procedimientos permanentes de negociación donde cada parte va obteniendo respuesta a algunos de los puntos de su agenda.

7. En momentos de crisis o de cuestionamiento a puntos importante de la agenda educativa oficial, los gobiernos generaron nuevas instancias para contener la presentación de reclamos y dar lugar a nuevas negociaciones. Con matices en cada país, estos espacios promovieron la **participación de diversos actores** (sindicatos, grupos académicos, empresarios, representantes de la educación privada, representantes de los diversos cultos religiosos, asociaciones de padres, representantes de los estudiantes). A través de estas instancias, los gobiernos buscaron ampliar las consultas e incrementar el

---

Esta agencia ha sido creada por el Estado pero es conducida por un consejo compuesto por actores de diverso tipo (sindicatos, padres, académicos, federación, estados). En este nivel, los lineamientos políticos adoptados en la fase de ejecución y la implementación concreta de una política educativa, son el espacio para la participación de diversos actores. Este tipo de instancias de diálogo en la implementación concreta de las políticas específicas parece indicar un nuevo modelo frente a la tradición del diálogo bilateral estado-sindicato.

<sup>92</sup> “However, most of the reform processes did not bring to the forefront any long term policies to increase wages. Quite often it was left to the teachers to drive forward any implement education reforms with no rewards in wages or any other sort of significant compensation.” (Vaillant, 2005)

grado de participación de distintos actores, tratando de relativizar el peso de los sindicatos. En algunos países se han formado consejos que tienen un vínculo directo con el nivel presidencial y que tienden a instalar en la opinión pública la noción de que la educación constituye una política central del Estado. Estos consejos tienen una función consultiva pero funcionan también como caja de resonancia de las confrontaciones, acuerdos y alianzas entre los distintos actores educativos. Por ejemplo, en la República Dominicana se creó el *Foro Presidencial por la Excelencia de la Educación Dominicana* (2004) para relanzar el proceso de reformas; en Chile (2006), la presidente Bachelet instauró el *Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*, para contener y generar respuestas a los cuestionamientos planteados por las manifestaciones estudiantiles.

Pero los procesos de diálogo, construcción de consenso y negociación puestos en marcha por estos países no han estado exentos de puntos conflictivos ni obstáculos. En los últimos años, algunos de los **temas o puntos de conflicto** entre gobiernos y sindicatos que fueron subordinados o postergados en las agendas oficiales —o que fueron negociados con las organizaciones sindicales docentes bajo las condiciones políticas imperantes en la década precedente— parecen volver a replantearse.

En los últimos cinco años el nuevo contexto de expansión económica reavivó la agenda de reivindicaciones sindicales vinculadas con la **mejora del salario y de las condiciones de trabajo** en casi todos los países de la región. En buena parte de la región, las políticas de reforma exigieron protagonismo y compromiso a los docentes sin compensaciones salariales adecuadas<sup>92</sup>. Ciertamente un giro en el posicionamiento sindical actual parece estar relacionado con un agotamiento de los compromisos históricos asumidos por el estado, en la medida en que —según los argumentos de los sindicatos docentes en Chile o en Dominicana— varias de las reivindicaciones

planteadas en el marco de las reformas siguen sin ser atendidas<sup>93</sup>.

Pero las demandas salariales y de mejores condiciones de trabajo no solo responden a la nueva coyuntura de expansión económica en la región. También son resultado de la competencia entre de distintas facciones sindicales (Murillo, 2002).

La radicalización de las demandas, en ocasiones, tiene el sentido de presentar a una facción como un sector más activo y confrontativo, como modo de obtener mayor reconocimiento por parte de las bases sindicales (por ejemplo, el caso de la conducción de la ADP de República Dominicana).

En algunos conflictos recientes, las bases procedimentales de los acuerdos establecidos durante la década de 1990 han sido cuestionadas a partir de demandas específicamente laborales. Pero esta reactivación de demandas parece arrastrar hacia la agenda de negociaciones a cuestiones de **principios de política educativa**, tales como las bases programáticas del sistema educativo o el rol del Estado en la educación. En algunos casos, las organizaciones sindicales sostienen que el Estado no ha dado cumplimiento a compromisos asumidos. Esta situación constituye el fundamento de una posición más confrontativa de los sindicatos y —del mismo modo— lleva a que se vuelva a abrir la discusión sobre cuestiones acordadas en la etapa pasada. En algunos casos, cuando estas demandas gremiales fueron reintroducidas en la negociación, tendieron a exceder el marco de los mecanismos institucionalizados de diálogo y se trasladaron rápidamente a los medios de comunicación o se expresaron en medidas de fuerza (Chile y República Dominicana). En el caso de Chile, por ejemplo, el Colegio postula la necesidad de discutir las bases institucionales y legales del sistema educativo, pero plantea esta discusión en el espacio de la opinión pública, en lugar del diálogo técnico con el Ministerio de Educación.

Otro aspecto que aparece en las experiencias recientes es **la complejidad creciente de la arena político-educativa**. Por una parte, algunos sindicatos que negocian a escala nacional

no logran garantizar que las instancias sindicales en el ámbito local se encolumnen en sus posiciones; de este modo, acuerdos nacionales son cuestionados por secciones locales del sindicato (México, República Dominicana). En otros casos, el acuerdo con la organización sindical nacional no garantiza gobernabilidad por la emergencia de otros actores que plantean posiciones de confrontación (Chile). Estos casos llevan a poner atención sobre quiénes son y quiénes deben ser los actores comprometidos en procesos de acuerdo y negociación, en virtud de su capacidad para garantizar condiciones de gobernabilidad en los sistemas educativos.

También se plantea el papel que juegan los sindicatos docentes en las **coyunturas electorales** de cada país. Por lo general, los sindicatos docentes constituyen una fuerza política de gran envergadura, ya que suelen ser los sindicatos de trabajadores estatales de mayores dimensiones. Esta característica les otorga un peso importante en su relación con el sistema de partidos políticos. En las elecciones recientes en los casos analizados, los sindicatos se han constituido en fuerzas políticas de importancia a través de distintos mecanismos: contando virtualmente con un partido político propio (México), con un posicionamiento político decidido de sus dirigentes (Chile) o con una división faccional interna en reflejo de la estructura de partidos políticos (República Dominicana). El caso que parece presentarse como una excepción en este panorama es el de Jamaica, en el que el carácter de la asociación

<sup>93</sup> No obstante, el retorno de las organizaciones sindicales a perfiles tradicionales de reivindicación de demandas salariales puede acarrear un costo para estas organizaciones, dada las diversas críticas que han recibido en los últimos años. Sin embargo, es esperable una continuidad en términos de los perfiles ideológicos de muchas de las organizaciones sindicales docentes, sobre todo en su énfasis hacia el estatismo y el nacionalismo. El desafío parece consistir en cómo reconectar estas bases ideológicas con los temas actuales de la calidad y la equidad educativa.



profesional parece otorgar prescindencia política a la organización de los docentes.

Un problema que se plantea en otro nivel, es el de la participación y compromiso de los docentes con las **políticas de mejoramiento**. Algunos autores sostienen que —a pesar de los avances logrados durante la última década y media— existe aún un “déficit de participación” de los docentes en los procesos de cambio educativo en la región<sup>94</sup>. Como contraparte, los docentes han tendido a sentirse poco comprometidos con los cambios. Parece lógico suponer que resulta más fácil comprometer a los docentes en procesos de reforma allí donde éstos se consideran a sí mismos como profesionales. Sin embargo, esta no es una percepción muy extendida en América Latina, aunque es probable que lo sea más en el Caribe de habla inglesa.

## EL NUEVO CONTEXTO: CONTINUIDAD DE LAS REFORMAS, CONFRONTACIÓN Y DIÁLOGO

Entrando en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, es claro que —en buena parte de los países de América Latina y el Caribe— el fuerte impulso reformista de la década precedente ha dado paso a una visión más matizada de los problemas y de las dificultades que encuentran los sistemas educativos para modificar sus instituciones, renovar las prácticas pedagógicas y mejorar los resultados de aprendizaje de sus estudiantes. Considerada la región en su conjunto, el período de reformas deja un saldo de luces y sombras: avances significativos en escolarización<sup>95</sup>, progresos discutibles en materia de cambios en la gestión institucional, claros problemas para alcanzar niveles mínimos de calidad equitativamente distribuidos y para mantener dentro del sistema educativo a los sectores más pobres (Operti, 2005).

En este contexto, puede percibirse la generalización de un sentimiento prudencial respecto de la capacidad de los Estados y de las sociedades para reinventar las tradiciones y los sistemas educativos. Algunas orientaciones de política parecen

estar cambiando y una revalorización de un rol fuerte y central del Estado está ganando nuevas adhesiones en muchos distintos países de la región. A la vez, la creencia en torno a una asociación significativa entre una mayor descentralización del poder institucional y el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en las escuelas ha sido puesta en cuestión. En este nuevo escenario, algunos países de la región han emprendido diversos procesos de discusión y revisión de algunos de los lineamientos de reforma de la década de 1990.

En los últimos años, **las condiciones del diálogo entre las organizaciones sindicales docentes y el gobierno se han modificado**. La región está atravesando un ciclo de expansión económica en el que se reeditan las pujas por la distribución del ingreso, en el contexto de sociedades extremadamente inequitativas. Bajo las condiciones imperantes en la década de 1990, algunos sindicatos de la región habían adoptado posiciones de fuerte resistencia mientras que otros habían concertado con las políticas de reforma. Pero, en la actual coyuntura, es posible observar diversos intentos de los sindicatos buscando salir de posiciones defensivas o de marcos definidos en acuerdos previos

<sup>94</sup> “Efforts and inputs during the past decade have been impressive in terms of improving legislation and investing in the improvement of the quality, equity and efficiency of educational systems. Nonetheless, these have not been enough to meet existing challenges. Seen from the side of teachers’ participation in policy making, implementation and evaluation of educational policy, there is still a deficit in the participation of teachers’ organizations in educational changes.” (Gajardo, 2005:44).

<sup>95</sup> El promedio de años de estudio de la población económicamente activa de 15 años y más, residente en las zonas urbanas de 18 países de América Latina, es de 9,2 al 2002, y creció 1,2 años entre básicamente 1980 y el 2002, lo cual es indicativo que estamos en asistencia y no en años completos de instrucción en un número de años que en general equivalen a la extensión dada en la región al tramo de escolaridad obligatoria. Calculado por Operti (2005), en base a datos de CEPAL (2004).

para volver a desempeñar papeles tradicionales en términos de reivindicaciones asociadas a los mecanismos de redistribución.

Atravesada la cresta de la ola de las reformas educativas iniciadas en 1990 —y más allá de las consideraciones que merezcan sus alcances o efectos-, en esta segunda mitad de la década de 2000 se ha abierto una **nueva agenda de política educativa** en la región. En el caso de América Latina, se trata de una agenda mucho más heterogénea en comparación con la que caracterizó a la década pasada. La idea de implantar —en forma más o menos lineal— un conjunto de dispositivos institucionales con el objetivo de mejorar la eficiencia, la equidad y la calidad (descentralización, sistemas de evaluación, autonomía institucional, etc.) deja lugar a un escenario diferente. Las nuevas agendas tienen a disposición una caja de herramientas e instrumentos de política mucho más rica que en el pasado pero necesitan ser más atentas a la construcción de la viabilidad y el sentido específico de esas políticas en cada contexto nacional. Es posible identificar una superposición de temáticas en la agendas educativas de cada país, que van desde las tradicionales negociaciones salariales, hasta políticas específicas de calidad, cobertura, eficiencia, gobierno o financiamiento educativo. Asimismo, es posible ver temáticas que se presentan como una novedad en el debate educativo y otras que forman parte de acuerdos previos que exigen ser rediscutidos. Posiblemente, el cambio en las agendas educativas del Caribe sea menos pronunciado.

Los gobiernos de la región tienen diversas opciones de política educativa por delante y esta elección delimitará la relevancia que se otorgue a la construcción de consensos con las organizaciones sindicales docentes —y a otros actores— en función de las políticas de mejoramiento de la calidad y de cambio institucional y pedagógico.

Los países siguen diferentes modelos para distribuir más y mejores oportunidades educativas a sus ciudadanos. Es muy probable que, en los próximos años, la agenda educativa en muchos países implique nuevos avances y un mayor

desarrollo de los mecanismos de evaluación, así como un énfasis en implementar políticas más activas de profesionalización docente, incentivos salariales y pago por mérito. En un contexto de mayor movilización política en la región, es posible que se planteen **nuevos escenarios de confrontación** entre sindicatos y gobiernos en esos países. En cambio, es probable que otros países opten por concentrarse sobre la agenda de la expansión educativa y de las políticas de compensación a los sectores más desfavorecidos. Es muy probable que en esos países se dediquen muchos menos recursos políticos a la agenda de la modernización institucional y a la utilización de los sistemas de evaluación e información y de incentivos diferenciales para generar cambios en la administración intermedia como en la gestión escolar. Por esta otra vía, se busca también disminuir o disolver las resistencias por parte de los sindicatos y otros actores de los sistemas educativos. No obstante, no se trata de dos vías contrapuestas sino de énfasis, estilos y dinámicas que pueden —deberían— encontrar puntos de síntesis y de compromiso. Estos dos énfasis o tipos de política educativa coexisten y dan lugar a alianzas, mecanismos de negociación y construcción de consensos diferentes (Navarro, 2006).

Pero es necesario señalar también que las tradiciones políticas y culturas institucionales en nuestra región suelen probar la eficacia de la concentración de poder y del decisionismo por sobre los mecanismos y tiempos del diálogo. No se debe olvidar que muchos de los consensos educativos alcanzados en la región durante la década de 1990 derivaron de una estrategia de imposición y/o de relaciones de fuerza heredadas de los procesos autoritarios o del poder adquirido por los poderes ejecutivos durante la fase de estabilización que siguieron a las crisis provocadas por la hiperinflación y el endeudamiento externo. No obstante, allí donde existan condiciones para que el Poder Ejecutivo avance en una política de confrontación hacia el sector docente para imponer una agenda de reformas, se esté socavando o postergando la posibilidad

de trabajar en la construcción de nuevas bases de desarrollo para la profesionalidad docente.

También es posible que en algunos países se reconstruyan alianzas de estilo neocorporativo entre estados y sindicatos. En el campo educativo, este tipo de acuerdos implicaría un énfasis en la movilización de ciertos símbolos del pasado, una paralización de las agendas de reforma planteadas en la década pasada y una escasa atención por parte del estado a liderar y motorizar el avance de una agenda relativa a la calidad. En esta perspectiva, es posible que se renuncie a plantear una agenda de cambio debido a sus costos políticos y se opte por incrementar el financiamiento para atender las demandas salariales y la expansión de las redes escolares en los sectores sociales más postergados.

## IDEAS PARA LA ACCIÓN

¿Cómo promover el diálogo? ¿Cómo “sumar” a los docentes y a sus organizaciones a las políticas de mejoramiento de la educación tomando en cuenta el nuevo contexto? Partiendo de los aprendizajes que pueden obtenerse de la experiencia de los distintos países, en este apartado final se proponen una serie de ideas que pueden ser útiles para orientar diversos programas de acción. Algunas de estas ideas ya han sido planteadas en los últimos años en diversos estudios<sup>96</sup>. Por eso, lejos de cualquier pretensión de sistematicidad, las ideas que se presentan a continuación se proponen abrir la discusión sobre los modos de hacer avanzar procesos de reforma con el acuerdo y la participación de las organizaciones sindicales docentes

- (i) Para sumar a los docentes y a sus organizaciones a la participación en el desarrollo de políticas de reforma es preciso plantearse una estrategia de mejoramiento de la **calidad de los marcos institucionales de diálogo**.

Durante los últimos quince años, el incremento de la autonomía de los actores

sociales frente al estado, los procesos de descentralización y el escenario de la globalización han llevado a una mayor complejización de los niveles y espacios de negociación político-educativa: el patrón tradicional de negociación entre Estados y sindicatos, aunque conserva un lugar de importancia, ha dejado lugar a un juego más intrincado de intercambios entre múltiples actores estatales y no estatales. En esta/s nueva/s arena/s de política, el desarrollo de múltiples diálogos y la construcción de consensos constituye un eje clave de las políticas públicas en educación.

La puesta en marcha de políticas de cambio y de mejoramiento de la calidad de la educación requiere de un horizonte temporal que supere el corto plazo de las gestiones educativas. Los sindicatos suelen operar con un horizonte temporal más largo que el que suelen disponer las gestiones políticas (Navarro, 2006).

Esa debilidad “estructural” de las gestiones debe ser compensada con un paciente trabajo de construcción de consensos. Por eso, cualquier política de mejoramiento sostenida necesita construir una base de acuerdos que amplíen el campo oficial y relativicen la capacidad de veto sindical. Al mismo tiempo, los acuerdos deben servir para anticipar posibles conflictos “internalizando” los intereses y perspectivas de los diversos actores en la propia definición de las políticas.

Cierto activismo unilateral del campo estatal —que fue clave para movilizar la agenda de las reformas en muchos países—, debe dar paso a la construcción de consensos perdurables. Para ello, el intercambio de ideas y la negociación debe anticiparse a la implementación de políticas, incluyendo las etapas de investigación/diagnóstico y de evaluación de alternativas. Se trata de una inversión “política” que trae diversos beneficios en la economía general de los procesos

<sup>96</sup> Entre otros, Gajardo (2005), Vaillant (2005) y Palamidessi (2003).

de reforma. Estos procesos de aprendizaje y cambio en la cultura política e institucional —oficial y no oficial— no pueden ser eludidos a riesgo de tornar inviables o muy costosos los pasos posteriores. La nueva arena política de la educación —pese a su dispersión y complejidad— no es un obstáculo a superar o eludir sino que es el espacio en que se deben viabilizar los cambios y hacerlos sustentables<sup>97</sup>. A la luz de la experiencia revisada, las apuestas por consolidar procesos de negociación e inclusión de los diversos actores —aún a costa de “lentificar” los ritmos de avance de las reformas— constituyen una premisa básica para llevar a cabo cambios posteriores. La sensación de los docentes de sentirse o no parte activa de las reformas parece ser un elemento determinante para articular políticas de mejoramiento (Palamidessi, 2003). Para eso, los actores estatales deben promover procesos de consulta, discusión y negociación —amplios y públicos, regulares y permanentes— que reemplacen a las negociaciones y acuerdos a puertas cerradas en los procedimientos de diseño, implementación y evaluación de políticas y programas<sup>98</sup>.

No obstante, todas estas ideas suelen entrar en conflicto con las culturas corporativas y con las dinámicas cupulares de negociación y acuerdo. Al mismo tiempo, la cultura del diálogo político institucionalizado y apoyado en el trabajo técnico suele contraponerse con las dinámicas políticas de corto plazo, tan características y tan recurrentes en nuestra región.

- (ii) Distintos trabajos proponen **profundizar el camino del diálogo**, la negociación y la concertación como condición para el avance de las políticas de cambio educativo. Pero ¿en qué medida están preparados los actores estatales para liderar y conducir esos procesos en un escenario conformado por múltiples actores, lógicas e intereses? Una de las condiciones para poder incrementar

la participación y el compromiso de los docentes y sus organizaciones en el *policy making* es la existencia de las capacidades de gestión pública en las agencias estatales que lideran los procesos de cambio y mejoramiento. Por eso, quizás la primera pregunta que sería necesario formularse es si existe (o es posible construir) la autoridad y el liderazgo —tanto político como técnico— necesario para intercambiar ideas, negociar, consensuar y ejecutar esas políticas en contextos de apertura y de diálogos sistemáticos, manteniendo a la vez la dirección estratégica de las políticas.

La referencia a la capacidad de gestión pública supone prestar atención al grado de *conectividad externa* de una política (es decir, la construcción de consenso público sobre las orientaciones y los objetivos de la política) como a su *coherencia interna* (el grado de articulación entre las distintas agencias y agentes del campo estatal). Es bastante frecuente que —procurando atender a las diversas demandas— los procesos de diálogo y negociación con diversos actores conduzcan a una particularización de los objetivos de política educativa o a una atomización de posiciones y prioridades en el campo estatal. La posibilidad de construir espacios orientados

<sup>97</sup> Interesa aquí recordar aquello que Picazo Verdejo (2003: 64) destacó para el caso chileno: la “ausencia de un referente compartido sobre la profesión docente”.

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.

<sup>98</sup> “...broad consultative processes should replace closed door procedures in policy design, implementation and evaluation” (Gajardo, 2005:45).

a la promoción del diálogo se ve debilitada no sólo por factores político-corporativos y falencias en las tradiciones democráticas, sino que muchas veces se asocia con la baja articulación de las burocracias educativas y con sus debilidades materiales, intelectuales y técnicas.

- (iii) Algunos de los estudios recientes sobre la relaciones entre sindicatos y gobiernos también han llamado la atención sobre la necesidad de revisar el *cliché* discursivo o el prejuicio que posiciona a los docentes como un obstáculo a los cambios y a **los sindicatos como el centro o pivote de la resistencia de las reformas**<sup>99</sup>. ¿No es necesario pensar en un cambio de concepción?

En el discurso de algunas reformas las organizaciones docentes fueron o son identificadas como simples grupos presión, como protectores de privilegios e intereses corporativos de asalariados sindicalizados que obstaculizaban la modernización de los sistemas educativos. Aunque esta sea una dinámica presente en muchos países, no menos cierto es que las resistencias docentes también se articularon en las contradicciones y en las apuestas menos sustentables y creíbles de los intentos reformistas. Es común que las divergencias y resistencias frente a las reformas se sostengan en alianzas cambiantes de intereses y solidaridades que, en buena parte de los casos, atraviesan a las burocracias y a otros actores del campo estatal.

Al mismo tiempo, hemos visto experiencias nacionales en que los sindicatos negocian frente a administraciones coherentes y proyectos sólidos y que pueden actuar como actores que contribuyen a la gobernabilidad de los cambios.

El problema central reside en que los procesos de reforma educativa movilizan presiones y miedos respecto de la pérdida o la redefinición de las calificaciones requeridas y de los niveles de remuneración alcanzados por los docentes. La mejor manera de

disminuir las sensaciones de miedo y amenaza al *status* y el *ethos* docente hasta niveles razonables —en una sociedad caracterizadas por el cambio y la inestabilidad— es por medio del desarrollo de mayores niveles de racionalidad y de un conocimiento sistemático y “distanciado”<sup>100</sup>. Para eso hay que fortalecer la calidad de interlocución de las organizaciones docentes (y de otros actores sociales) por medio de recursos de conocimiento. Para contribuir a la cultura del diálogo y de negociación es preciso promover el desarrollo de diálogos, investigaciones comparadas y estudios de caso con la participación de distintos actores

Pero uno de los principales problemas que enfrentan las políticas de mejoramiento es la concentración de las demandas de los sindicatos sobre la agenda salarial y las condiciones de trabajo. Es necesario ayudar o estimular a los sindicatos docentes a ampliar esa agenda. Promover —por distintas vías— el desarrollo de capacidades técnicas y una mayor profesionalización de los equipos y de los asesores sindicales constituye un asunto de máxima importancia. En los nuevos contextos, los sindicatos y los docentes precisan re proyectar sus identidades en dirección a una nueva profesionalidad, y para ello es necesario contar con recursos intelectuales. Al mismo tiempo, la profesionalización y el desarrollo de actividades de producción de

<sup>99</sup> “...governments cannot continue to see teachers’ organizations as an obstacle to change, nor can the unions form the core of the resistance to education reforms.” (Gajardo, 2005:45)

<sup>100</sup> La noción de “distanciamiento” está tomada de la obra del sociólogo alemán Norbert Elias, quien sostiene que el conocimiento “distanciado” se pregunta por las relaciones objetivas —mediatas, complejas— que se pueden establecer entre distintos fenómenos o procesos sociales o naturales, mientras que el pensamiento “comprometido” supone una alta carga emocional, caracterizado por otras preguntas: “¿De qué modo esto que pasa me afecta o me amenaza? ¿Qué gano o qué pierdo?”



conocimiento “distanciado” en los sindicatos y/o en colaboración con otros actores (universidades, *think tanks*, centros de investigación) tenderán a fortalecer dinámicas de diálogo y convergencia entre niveles técnicos de los ministerios y los de las organizaciones docentes y otras agencias sociales involucradas en las arenas educativas.

- (iv) Para hacer avanzar el diálogo y la cooperación entre las organizaciones sindicales docentes y los gobiernos es preciso vincular **la agenda de la profesionalización docente** con un programa sustentable de mejoramiento de las condiciones de trabajo y de los salarios.

Como se ha señalado, las reformas orientadas a la calidad sitúan a los docentes en el centro de las preocupaciones y presiones de las políticas educativas (al menos en el plano del discurso): pero el set de exigencias asociadas con la nueva profesionalidad docente no siempre fue acompañado por condiciones de trabajo, remuneraciones y sistemas de apoyo eficaces<sup>101</sup>. En muchos países de la región, esta tensión colocó en una posición de confrontación a las bases docentes con las burocracias educativas. Pero las experiencias recientes en la región muestran que políticas de reforma no logran impactar en una mejora de la calidad si no cuentan con la adhesión de los docentes a los principios y orientaciones fundamentales de las reformas.

El desarrollo de las políticas orientadas al mejoramiento de la calidad requiere de una transición en la identidad docente, de modo de facilitar su involucramiento con el éxito de estas iniciativas en cada escuela. (Núñez Prieto, 2004).

Para avanzar en esta dirección es preciso entender que no se puede separar la agenda de la calidad de las otras agendas<sup>102</sup>. Es preciso ser creativos para no “barrer debajo de la alfombra” o posponer indefinidamente la cuestión de las condiciones de trabajo (como tampoco es admisible concentrarse en

la agenda de la expansión y de las reivindicaciones gremiales docentes para dejarlas a las políticas de mejoramiento pedagógico e institucional para “otra” etapa).

Si no hay una nueva base de profesionalidad compartida —o, cuanto menos, consensuada— se hace difícil desarrollar políticas específicas, como las de premiar las buenas prácticas docentes, atraer los mejores candidatos a la docencia o incidir en los aspectos más precarios de la profesionalización docente<sup>103</sup>. Los casos exitosos de diálogo educativo en la región se presentan cuando la dirigencia sindical asume una posición de

<sup>101</sup> “Como parte de un proceso de reestructuración global de las economías, de los mecanismos de gobernanación 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 simbólica— de espacios de reconocimiento y la redefinición de las calificaciones requeridas por los puestos de trabajo” (Palamidessi, 2003:25).

<sup>102</sup> “La experiencia de la década 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 cooperan y participan en instancias o roles significativos. Parece claro que las políticas deben desarrollar más activamente estrategias de consenso con los docentes. Al mismo tiempo, 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” (Palamidessi, 2003:31).

<sup>103</sup> “Another part of the problem deals with the lack of a shared framework on the teaching profession. Most countries have not established standards for teachers and only a few evaluate performance. The lack of assessment makes it hard to manage teacher quality and to provide incentives for teacher development. It makes it even harder to share information and negotiate on policy issues that may contribute to an overall improvement of the educational system or reward good teaching and attract good candidates to work in public schools.” (Gajardo, 2005:44).



demandar mejores condiciones de trabajo como condición de una mejora de la tarea docente y los aprendizajes de los alumnos. Sobre la base de este compromiso, es posible diseñar políticas que involucren tanto una mejora de las condiciones de trabajo docente con un impacto en la calidad de la educación.

En este equilibrio de tensiones entre agendas, demandas e intereses en tensión, la cuestión de la evaluación del desempeño y el uso de algún tipo de sistema de incentivos constituye un punto crítico. No por casualidad, en las dos experiencias revisadas en las que se ha logrado avanzar en este terreno (Chile y México), la evaluación se articuló con un programa de mejoramiento de las condiciones de trabajo docentes y con el desarrollo de dispositivos integrales (y sustentables) de desarrollo profesional. Es claro que es más fácil involucrar a los maestros en los procesos de mejora en aquellos países donde los docentes se perciben y se consideran a sí mismos como profesionales con responsabilidades ante los estudiantes y ante sus familias. En esos casos, se han producido experiencias razonablemente positivas involucrando de algún modo a los maestros y profesores en los cambios. Por eso, evaluación, desarrollo de sistemas integrados de desarrollo profesional continuo y mejoras en el salario y en las condiciones de trabajo constituyen eslabones fundamentales de un proceso que —pese a las tensiones— es preciso articular a lo largo del tiempo para que los docentes no se sientan “ajenos” (o “víctimas”) de los procesos de reforma.

Es preciso comprender que —roto el lazo “sagrado” que unía al Estado-Nación y a los docentes— la inseguridad y el sentimiento de temor docente no es eliminable. Pero la sensación de pérdida de centralidad que viven los docentes en el nuevo escenario económico, social y cultural sólo puede ser contrapesada mediante una amplia construcción de consensos, que den una nueva

dirección y un proyecto posible a la profesión docente.

- (v) Por último, para “sumar” a los docentes y a sus organizaciones a las **políticas de mejoramiento de la calidad** es preciso, justamente, mestizar o recrear *localmente* el discurso sobre la calidad y articularlo con las visiones pedagógicas sobre la calidad que son significativas para los docentes, padres y otros actores sociales. Las políticas de calidad han estado en el centro de las experiencias de diálogo entre estados y sindicatos docentes: una política de calidad educativa, para ser efectiva, requiere el compromiso activo de maestros y profesores. Sin embargo, la traducción del concepto de calidad y su potencia movilizadora como discurso político entre los docentes no ha sido objeto de suficiente atención. Por ejemplo, la equivalencia simple entre calidad y resultados de las pruebas de los sistemas de evaluación del rendimiento académico ha sido resistida —como visión unilateral o insuficiente— por muchas organizaciones docentes en América Latina.

La fase actual requiere una mayor atención a la recontextualización local de las políticas y discursos orientados a la calidad. Hay que articular el discurso de la calidad con las tradiciones y marcos interpretativos que, en cada país, dan forma a la identidad y movilizan la acción de los docentes. En esta tarea tienen un papel crucial los agentes intelectuales, tanto de la esfera estatal, del ámbito académico o de las organizaciones sindicales. La construcción de adecuados “sistemas de orientación” —convergentes y en diálogo— en torno a la cuestión de la calidad y la profesionalización se presenta como una condición clave para el establecimiento de acuerdos políticos y para la participación de los docentes en los procesos de reforma.

La evaluación aparece como un elemento crítico del discurso a recrear. Como dispositivo vinculado a la preocupación por la calidad (pero también —potencialmente— por

la igualdad o la solidaridad), la evaluación podrá adquirir mayor relevancia e impacto en cada caso si se enraíza en un universo de significados compartido por distintos actores. Hay que explicar que sin medición y sin adecuados criterios de comparación, no hay base efectiva para la democratización y las políticas de igualdad educativa.

Estudios recientes muestran que el concepto de calidad no recibe el mismo significado en la perspectiva de los equipos técnicos estatales, los sectores académicos, los padres y los sindicatos<sup>104</sup>. Por eso, la perspectiva de sumar a los sindicatos a las políticas de calidad requiere de una “reinención” de los conceptos en cada contexto interpretativo. Quizás sea éste un paso ineludible para poder construir nuevas fuentes de sentido y au-

toridad no sólo de las políticas estatales sino, también, de la tarea de maestros y profesores. Y, por qué no, de los sindicatos docentes.

---

<sup>104</sup> Algunos autores sostienen que pese a los 20 años de libre elección de escuelas en Chile no ha conseguido fomentar la formación de una masa crítica e informada de consumidores de educación que presionen a las escuelas para mejorar su calidad. Los padres utilizarían pocas fuentes de información y considerarían pocas escuelas en su conjunto de opciones, basados en razones prácticas y poca información precisa sobre las escuelas que escogen. A diferencia de lo esperado, estos consumidores parecerían valorar más bien aspectos valóricos y económicos, más que temas relativos a la calidad de la educación (Elacqua, 2004).

---

---

## Referencias bibliográficas

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (1992). México.
- Alvarez, Carola (2004): *La educación en la República Dominicana. Logros y desafíos pendientes*. BID. Washington.
- Arnaut, Alberto (1998): “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de México”, en *Boletín del Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina*. PREAL. Santiago de Chile.
- Banco Mundial (2006). *Reseña sobre República Dominicana. Avances en el desarrollo*, en <http://web.worldbank.org> (Consultada efectuada en agosto de 2006)
- Braslavsky, C. (1999): *Rehaciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Santillana, Buenos Aires.
- Brunner, J. (2001): *Globalización y el futuro de la educación. Tendencias, desafíos y estrategias*. PROMEDLAC. Santiago de Chile.
- Carnoy, M. (1999): *Globalization and educational reform. What planners need to know*. IIEP-UNESCO. Paris.
- 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. (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Alianza, Madrid.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90’*. Santiago de Chile.
- CEPAL (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2004): *Panorama Social de América Latina 2002–2003*. Santiago de Chile.
- Colegio de Profesores de Chile (2005): *Primer Congreso Pedagógico Curricular*. Santiago de Chile.
- Colegio de Profesores de Chile (2006). Directorio Nacional. *Petitorio para la Negociación 2006*. Santiago de Chile.
- Comisión Centroamericana para la reforma educativa (2003): *Es hora de actuar. Informe del Progreso Educativo en Centroamérica y la República Dominicana*. PREAL. Santiago de Chile.
- Corrales, J. (1999): *Aspectos Políticos en la implementación de las Reformas Educativas*. Documentos PREAL N°40, Santiago de Chile.
- Cox, C. (2001): “Políticas educacionales y procesos de cambio en la educación media de Chile en los años noventa”, en Braslavsky, C. (2001): *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Santillana, Buenos Aires (283–336).
- Cox, Cristian (2006): *Policy Formation and Implementation in Secondary Education Reform. The case*

- of *Chile at the Turn of the Century*. Working Papers Series 3. World Bank. Washington.
- 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.
- Dussel, I. (2001): “Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provinciales en la Argentina (1990–2000): Elementos para su análisis”. *Informe preliminar para el Proyecto: Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay*, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay/Universidad de Stanford, Buenos Aires.
- Elacqua, Gregory (2004): *El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile*. Universidad Adolfo Ibáñez. Santiago.
- Ezpeleta, J. (1997): *La gestión pedagógica de la escuela frente a las nuevas tendencias de la política educativa en América Latina*. DIE, UNAM, México DF. (mimeo).
- Gajardo, Marcela y Gómez, Francisca (2005): *Social dialogue in education in Latin America: a regional survey*. ILO. Geneva.
- García-Huidobro, Juan Eduardo (ed.) (1999): *La Reforma Educacional Chilena*. Editorial Popular. Madrid.
- Grindle, Merilee (2004) “*Despite the odds. Contentious politics and education reform*”. Princeton University Press.
- Gysling, J. (2001): “Reforma Curricular: El caso de Chile”. *Informe preliminar para el Proyecto: Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay*, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay/Universidad de Stanford, Buenos Aires.
- Hargreaves, A. (2003): *Enseñar en la Sociedad del Conocimiento*. Octaedro. Barcelona.
- Hopenhayn, Martín y Ottone, Ernesto (1999): *El gran eslabón*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- JTA (2005a): *Keep standards high, but achieve equity*. Kingston.
- JTA (2005b): *Task Force in education reform*. Kingston.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 28 de diciembre de 1963. México, D.F.
- Martinic, Sergio (2002): *La Reforma Educativa en Chile. Logros y problemas*. Revista Digital UMBRAL 2000, N° 8, enero.
- Ministry of Education, Youth and Culture (1999): *Green paper*. Kingston.
- Ministry of Education, Youth and Culture (2001): *White paper*. Kingston.
- Mizala, Alejandra y Romaguera, Pilar (2005): *Rendimiento escolar y premios por desempeño. La experiencia latinoamericana y el SNED en Chile*, en Cueto, Santiago (ed.): *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. PREAL. Santiago de Chile.
- Murillo, María Victoria (2002) “*Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina*”. En: *Revista Desarrollo Económico*, Buenos Aires.
- Navarro, Juan Carlos (2006): “*Dos clases de políticas educativas*”. en Banco Interamericano de Desarrollo, *La política de las políticas públicas*. BID. Washington.
- Núñez Prieto, Iván (2004) *La identidad de los docentes. Una mirada histórica en Chile*. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).
- Observatorio Chileno de Políticas Públicas (2006): *Compromiso de Acuerdo — Chile*. Santiago de Chile, 1 de julio de 2006.
- Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (2006): *Acción sindical docente en América Latina. VII Informe Cuatrimestral. Enero-abril 2006*. Rio de Janeiro.
- Observatorio Latinoamericano De Políticas Educativas (2006): *Conflictos educacionales: República Dominicana*. Rio de Janeiro.
- Operti, R. (2005): “El Universalismo Básico y las Reformas en Educación”. Seminario *Construyendo una nueva política social en la región*. INDES, Washington D.C. Octubre, mimeo.
- Palamidessi, Mariano (2003) *Sindicatos docentes y gobiernos: conflictos y diálogos en torno a la Reforma*

- Educativa en América Latina*. PREAL. Santiago de Chile.
- Pavez Urrutia, Jorge (2005): *Las reformas educativas en Chile*. Internacional de la Educación. Oficina Regional de América Latina. Santiago de Chile.
- Pavez Urrutia, Jorge (2006): *Los cambios que requiere el sistema educativo*, en Crónica Digital. Septiembre. <http://www.cronicadigital.cl>
- Picazo Verdejo, Inés (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. Santiago de Chile.
- Rama, G. (1987): *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*. Kapelusz / UNESCO-CEPAL-PNUD, Buenos Aires.
- Ravela, P. (2001) “¿Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de evaluación de la calidad educativa en América Latina?”, en *PREAL, Documento de Trabajo*, Santiago de Chile.
- República Dominicana: Ley General de Educación 66–97.
- Secretaría de Educación Pública (2000) *Programa Nacional de Educación 2001–2006*. México DF.
- Secretaría de Educación Pública (2005) *Equidad, calidad e innovación en el desarrollo educativo nacional*. Fondo de Cultura Económica. México DF.
- Secretaría de Estado de Educación (2002) *Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003–2012*. República Dominicana.
- Tedesco, J.c. (1997): *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Anaya. Madrid.
- UNESCO, Instituto de Estadística (2006): *Perfil regional: Oferta y demanda docente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- UNICEF (2006): *Informe UNICEF Jamaica*, en <http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/jamaica.html> (Consulta efectuada en agosto de 2006).
- USAID (2006): *República Dominicana. Estrategias (2002–2007)*, en <http://www.USAID.Gov/dr/economia.htm> (Consulta efectuada en septiembre de 2006).
- Vaillant, Denise (2001): *Construcción de la profesión docente en América Latina: tendencias, temas y debates*. Grupo de Trabajo sobre Profesionalización Docente en América Latina, PREAL. Santiago de Chile.
- Vaillant, Denise (2005): *Education Reformers and Teachers. Avenues for action*. IIPE. Paris.





## Anexos

**CUADRO 1: DESCRIPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DOCENTES**

País	Afiliados y tasa Organización	de afiliación	Nivel de Año de creación	representación
CHILE	Colegio de Profesores	120.000 afiliados, sobre un total de 133.000 docentes	1974	Docentes del sistema público y privado subvencionado.
JAMAICA	Jamaican Teachers Asociation	20.000 afiliados, sobre un total de 20.000 docentes	1964	Docentes de la educación primaria y secundaria.
MÉXICO	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación	Más de 1.000.000 afiliados, sobre un total de 1.600.000 docentes	1943	Docentes de la educación pública.
REPÚBLICA DOMINICANA	Asociación Dominicana de Profesores	26.000 afiliados, sobre un total de 46.000 docentes	1970	Docentes de la educación pública

## CUADRO 2: CONFLICTOS, MODALIDAD DE RELACIÓN Y MECANISMOS DIÁLOGO DE DIÁLOGO ENTRE GOBIERNOS Y SINDICATOS.

País	Conflictos	Modalidad de relación	Instancias de diálogo
CHILE	<p>Cuestionamientos generales al sistema de financiamiento y la vigencia de la LOCE.</p> <p>Reclamos por las consecuencias del Sistema de Evaluación (exoneración de maestros con malos resultados por 3ª vez)</p>	<p>Cooperación (contención exitosa), seguida por resistencia (movilización fallida) y nuevamente cooperación.</p> <p>En la actualidad parece observarse una situación de cooperación.</p>	<p>Diálogo tripartito. Involucra al Ministerio de Educación nacional, a los municipios y el Colegio.</p> <p>Recientemente se puso en marcha el Consejo Presidencial por la Calidad de la Educación, con participación de otros actores educativos</p>
JAMAICA	<p>Reclamos salariales y por la reubicación de los docentes.</p> <p>Reclamos por la infraestructura escolar.</p>	<p>Situación sostenida de cooperación</p>	<p>Negociaciones anuales entre gobierno y sindicato previas al Congreso de la JTA.</p> <p>Acuerdo de la JTA con las conclusiones del Grupo de Trabajo en Educación.</p>
MÉXICO	<p>Conflictos locales de sectores disidentes por re zonificación salarial.</p> <p>Reclamos por el carácter inconcluso de medidas de reforma específicas (RIES, por ejemplo)</p>	<p>Cooperación seguida por oposición (movilización exitosa) en el caso de la RIES.</p> <p>En la actualidad parece observarse una situación de cooperación.</p>	<p>Mesas de negociación en el marco de programas específicos (escalafón, Carrera Magisterial, entre otras).</p>
REPÚBLICA DOMINICANA	<p>Demandas salariales y de mejores condiciones de trabajo.</p> <p>Reclamos por el incumplimiento de compromisos asumidos por el gobierno en etapas anteriores (fundamentalmente, programas de bienestar social).</p>	<p>Cooperación seguida de subordinación (contención fallida).</p> <p>En la actualidad, la radicalización de las demandas parece inscribirse en una posición creciente de resistencia.</p>	<p>Acuerdos entre el ministerio y el sindicato para elevar demandas por mayores recursos a los poderes legislativo y ejecutivo.</p> <p>Participación del sindicato en el Foro Presidencial por la Excelencia de la Educación Dominicana, junto con otros actores educativos.</p>

---

---

**PARTE II**

**Chile 2000:  
La negociación  
Mineduc-colegio de profesores.  
Una visión personal**

**José Weinstein\***

---

\* **José Weinstein** es Director ejecutivo del Programa de Educación en la Fundación Chile. Anteriormente se desempeñó como Subsecretario de Educación de Chile.

---

---



---

---

## Presentación

Este texto narra la Negociación del año 2000 entre el gobierno de Chile, liderado por el Ministerio de Educación, y el gremio docente, conducido por el Colegio de Profesores. Se describen las estrategias empleadas por ambos actores y como finalmente arribaron a concordar iniciativas educacionales trascendentes para el desarrollo de la Reforma Educativa y de la profesión docente. La Negociación logró imponer la cooperación por sobre el conflicto, no se quedó en la reivindicación salarial y encontró ámbitos de trabajo decisivos para mejorar, en conjunto,

la calidad, la equidad y la participación en el sistema escolar. En cierto sentido, la Negociación fue fundacional, dado que inauguró líneas de acción (como la evaluación del desempeño docente) que perduran hasta hoy en día. Finalmente se sugieren un conjunto de lecciones aprendidas que pueden ayudar a que los Ministerios de Educación vean el proceso de negociación como una oportunidad privilegiada para profundizar las Reformas, así como para que ellas ganen legitimidad entre quiénes están llamados a materializarlas en la sala de clase, los docentes.





---

---

## Introducción

Participar de una Negociación nacional relevante era para mí, recién designado viceministro de educación de Chile al inicio del período del Presidente Lagos (2000–2006), una experiencia inédita. No es que careciera del todo de experiencia política —mal que mal había militado en partidos de izquierda desde la más temprana adolescencia, e incluso había sido dirigente estudiantil bajo la dictadura militar de Pinochet—, pero no había parangón entre la significación nacional y la complejidad político-técnica de lo que tenía por delante y los desafíos que había tenido en mi biografía laboral o política pasada. Por ello esta experiencia me marcó profundamente y me sumergí en ella apasionadamente durante nueve meses.

En el texto que sigue<sup>1</sup>, pretendo narrar dicha experiencia intentando discriminar aquello que pueda ser de interés y eventualmente de utilidad para otros que estén insertos de una manera u

otra en esta misma situación: intentando arribar con el gremio docente a una Negociación exitosa para la educación nacional.

Me ha parecido atractivo hacerlo desde una narrativa personal, en primera persona, singular o plural, y guardando una prudente distancia de los ensayos generalizantes, dadas las características muy particulares de lo acontecido y sobre todo el hecho raro de que el analista es, en este caso, también actor de los hechos.

En efecto, en Chile ha sido la tónica que, entre las tareas principales encomendadas a los —o las— viceministros(as) de educación ocupe un primer lugar la estratégica relación con el gremio docente.

---

<sup>1</sup> Debo agradecer los útiles comentarios de Viola Espínola y Patricio Vilaplana a la versión borrador de este texto.



## La negociación 2000

Para el gobierno que se iniciaba era claro que la Negociación con el profesorado sería una de sus pruebas de fuego. Así nos lo había señalado el propio Presidente Lagos a la ministra Mariana Aylwin y a mí en las reuniones previas a su asunción de la primera magistratura.

El hecho que en octubre de ese mismo año 2000 se tuviesen elecciones municipales en todo el país hacia de los probables conflictos sociales un foco de extrema atención, a sabiendas que dichas elecciones constituirían un primer balance ciudadano del nuevo gobierno, que era el primero conducido por un socialista luego de la trágica experiencia de Salvador Allende y la Unidad Popular.

En lo sectorial, la experiencia de 1998, en la última Negociación<sup>2</sup> había sido particularmente traumática: casi un mes de huelga nacional, la más extensa desde el retorno a la democracia (1990), con un enorme desgaste por lado y lado, en que la dirigencia gremial terminó aceptando las condiciones salariales inicialmente propuestas por el gobierno, y en que, por primera vez, se aplicaron efectivamente descuentos salariales a los docentes por los días no trabajados.

El conflicto produjo un fuerte distanciamiento de los docentes con el proceso de Reforma Educativa y con las autoridades del MINEDUC, amén de una opinión pública alterada en su cotidianeidad (¿hay alguna familia que no tenga un

escolar como hijo, sobrino, o nieto?) y mayoritariamente solidaria de los maestros.

No se quería repetir por cierto ese escenario, menos en un gobierno que se iniciaba, que había declarado a la educación una de sus prioridades y que quería demostrar con hechos que era capaz de llegar a acuerdos con las organizaciones sociales, atendiendo sus legítimas demandas, pero dentro de una fuerte responsabilidad fiscal —en especial en momentos en que se había estancado la bonanza económica de los noventa<sup>3</sup>. Pero la inquietud gubernamental iba también hacia otros “efectos dominó”: la Negociación

<sup>2</sup> Desde el retorno de la democracia y la dictación del Estatuto Docente ha sido habitual que, aunque el Ministerio de Educación no tenga escuelas puesto que ellas fueron traspasadas a los municipios o bien dependen de sostenedores privados, se realice un proceso de Negociación nacional entre el MINEDUC y el Colegio de Profesores para acordar cambios en las remuneraciones y condiciones de trabajo docente. Hasta el 2000 se habían realizado cuatro negociaciones con muy dispares modos de resolución y resultados. Desde el año 1994 en adelante todas las negociaciones habían contado con días de paro magisterial como herramienta de presión del gremio.

<sup>3</sup> El año 1999 como consecuencia de la “crisis asiática” se había tenido un crecimiento del PIB de -0.8%, luego de una década dorada, en que se había duplicado la economía nacional.

con el profesorado era un referente para otros movimientos sociales, en particular para otros poderosos gremios del sector público como los de la salud, que entrarían en sus procesos de negociación después de los docentes, por lo cuál la señal que aquí se diera, en una dirección u otra, tendría repercusiones múltiples.

Dado este escenario fue natural que buscáramos desde un inicio establecer puentes con el gremio docente y su organización más representativa: el Colegio de Profesores de Chile<sup>4</sup>. De hecho, la semana previa a asumir nuestros cargos, recibíamos, junto a la ministra, a la Directiva Nacional en pleno en mi casa, para conocernos y también para manifestarles cara-a-cara una voluntad de trabajo conjunto. Nos importaba que vinieran todos y en particular nos importaba que supieran que íbamos a tener una relación institucional con ellos, respetando sus jerarquías internas y más allá de sus posiciones políticas. Esto último no era un detalle: el Presidente del Colegio, dirigente gremial muy reconocido nacionalmente, militaba en el opositor partido comunista, mientras que otros miembros de la Directiva Nacional militaban en partidos de la centroizquierdista coalición de gobierno. No queríamos sectarismo político ni queríamos poner en entredicho el respeto debido entre ambas instituciones. En esa informal reunión, mezcla de sociabilidad y trabajo, en que se pasaba sin transición del usted al tú, manifestamos que, más allá de encuentros y desencuentros, queríamos sostener un vínculo sistemático y permanente con el gremio.

Y de hecho nunca pasaron más de dos semanas, durante los 3 años de ejercicio del viceministerio, en que no sostuviéramos una reunión de trabajo con la Directiva Nacional del Colegio de Profesores de Chile...

## NUESTRA PREPARACIÓN

El cercano horizonte de la Negociación hizo que dentro del Ministerio empezara una búsqueda: construir una propuesta negociadora adecua-

da, que pudiese ser un avance para la Reforma Educativa y que al mismo tiempo fortaleciera la profesión docente. Sentíamos que debíamos explorar al máximo todos los puntos que podían formar parte de nuestra posición, recopilando toda la información, experiencia, y conocimientos que ya se habían acumulado tanto por anteriores autoridades como por académicos. Queríamos saber lo más posible de todos los temas y queríamos, aunque suene duro o pedante decirlo, saber más que el Colegio de Profesores de cada tema.

Para poder hacer esta tarea seriamente fue clave constituir un equipo negociador experimentado y multidisciplinario dentro del MINEDUC, de un conjunto de funcionarios y expertos que tenían por tarea principal construir la propuesta y también acompañar su Negociación con el gremio.

Dicho equipo tenía que contar sí o sí con algunos saberes especializados: legislación educativa (conocer al detalle la enjundiosa y dispersa normativa legal y poder apreciar la viabilidad jurídica de cualquier propuesta), política educativa (comprender los objetivos de calidad y equidad educativos en los distintos niveles del sistema escolar y poder calibrar el impacto real de diferentes iniciativas), financiamiento del sistema (conocer modalidades y montos involucrados y poder visualizar los efectos directos e indirectos de eventuales medidas), remuneraciones docentes (capítulo que tiene complejidades propias por haberse ido constituyendo sucesivamente y apli-

<sup>4</sup> El Colegio es una agrupación gremial nacional, con una tasa alta de afiliación y que aspira a representar a todos los docentes del sistema escolar, en especial en sus niveles de enseñanza básica y media. Si bien su base de apoyo principal está entre los maestros del sector municipal, también se extiende hacia los que trabajan en establecimientos privados. Más adelante se ahonda en las características actuales del Colegio, que es indiscutiblemente la organización que le ha dado continuidad a la larga tradición gremial del magisterio y con la cual los gobiernos concertacionistas han realizado las negociaciones señaladas.

carse diferenciadamente con distintos grupos de docentes<sup>5</sup>), y negociaciones laborales (experiencia política y técnica de relación con gremios y por ende capacidad de poder tomarle el pulso a las diferentes etapas de la Negociación).

Adicionalmente era importante que estuviesen representados los distintos sectores políticos que formaban parte de la coalición de gobierno<sup>6</sup> y que debían asegurar la máxima cohesión posible durante la Negociación.

Si bien en nuestro equipo ya contábamos con profesionales que habían trabajado en negociaciones anteriores, fue extraordinariamente útil la conversación y apoyo con autoridades que habían dirigido negociaciones con el gremio en el pasado. Ellos nos adelantaron muchos problemas que se nos presentarían y eran una fuente de “sabiduría práctica” respecto de los riesgos a controlar. Este contacto fluido no implicó necesariamente reiterar las mismas tácticas ni objetivos: de hecho recuerdo una larga conversación con un ex ministro en que discutíamos si convenía “abrir” o “cerrar” la agenda negociadora y en que nuestra conclusión “aperturista” fue diametralmente opuesta a lo que se hizo en sus “cerradas” negociaciones pasadas.

De enorme valor fue también contar en el equipo con profesionales que habían participado activamente, en un momento u otro, del Colegio de Profesores. Ellos tenían los códigos para leer desde la otra vereda nuestra propuesta, así como las distintas situaciones que se irían desplegando durante los nueve meses de Negociación. Pero adicionalmente ellos aportaban relaciones con dirigentes actuales del gremio, lo que facilitaba el contacto formal e informal entre ambos sectores.

Por último, invitamos, desde un inicio, a participar del equipo negociador a miembros de dos ministerios claves: Hacienda y Secretaría General de la Presidencia<sup>7</sup>. La razón era evidente: queríamos que las propuestas sobre remuneraciones y financiamiento de las diferentes medidas fuesen conocidas —y ojala compartidas— con los encargados de las finanzas públicas, e igualmente que las posibles iniciativas legales que surgieran

tuviesen el aporte del Ministerio encargado del vínculo del ejecutivo con el legislativo. No queríamos que estos ministerios claves, con sus aprehensiones y soluciones, aparecieran solo al final del largo proceso que se venía. Queríamos que nuestras propuestas estuviesen articuladas con el conjunto del quehacer gubernamental en el campo social y político. Nos hacíamos cargo, así, de que esta Negociación no era solo del MINEDUC sino del gobierno en su conjunto.

## LA PROPOSICIÓN DEL MINISTERIO PARA LA NEGOCIACIÓN

Si bien la propuesta que finalmente se acordó con el Colegio de Profesores fue enriqueciéndose con el trabajo conjunto, insertándose elementos que no habíamos considerado inicialmente y que resultaban de gran interés para nuestro interlocutor (v.g., el tema de modificar el reglamento de los sumarios que se cursan a los docentes en el sector municipal), existió una definición gruesa previa de lo que deseábamos, como Ministerio, lograr en esta oportunidad.

No queríamos que se planteara negociar mayores remuneraciones contra nada, o contra una amenaza de movilización, o, por último, como decía el Colegio, para saldar una “deuda” pre-

<sup>5</sup> Esta complejidad es tal que los docentes no pueden explicar los distintos ítems y montos que aparecen en su planilla de remuneraciones.

<sup>6</sup> La Concertación de Partidos por la Democracia, que gobierna Chile desde 1990, está constituida por 4 partidos políticos: demócrata cristiano, socialista, por la democracia y radical. Esos partidos expresan tanto una cultura social-cristiana como socialdemócrata y tienen presencia dentro del magisterio, así como en su organización gremial.

<sup>7</sup> Este ministerio tiene por función ordenar la labor gubernamental en términos programáticos, así como coordinar su acción legislativa —estableciendo las prioridades en la tramitación de las diferentes iniciativas legales sectoriales y buscando su apoyo político entre las bancadas parlamentarias.

existente, sino que considerábamos esta ocasión como privilegiada para introducir nuevas exigencias al desempeño de la profesión docente, así como para fortalecer dimensiones de la Reforma Educativa que requerían ajustes y nuevos impulsos, en el entendido que estas eran dos caras de una misma moneda y que, como dice Vaillant (2006) “un sistema educativo no será mejor que los maestros con que cuenta”.

Esta voluntad transformadora se enmarcaba por lo demás en el compromiso que el propio Presidente de la República había estampado en un acuerdo, entre la primera y la segunda vuelta presidencial, con el Colegio de Profesores, acuerdo en que se comprometía tanto a fortalecer la educación pública como a fortalecer la profesión docente, y que valió que el organismo gremial participara del apoyo a su candidatura.

Al elaborar una propuesta más integral estábamos rompiendo con la tendencia de las últimas negociaciones entre gobierno y gremio en que solo se discutían remuneraciones, y, más precisamente, reajustes comunes al conjunto del profesorado. En este tipo de Negociación por cierto que el rol del MINEDUC ha sido muy restringido, siendo una suerte de recadero entre el Ministerio de Hacienda y el gremio así como un administrador de conflictos, pero no potenciando sus intereses y metas propiamente educacionales.

La propuesta que se fue construyendo desde el MINEDUC, en interacción permanente con el Colegio, consideraba las siguientes materias:

- mejoramiento de las **remuneraciones comunes** de los docentes (mediante un aumento de los salarios pero también mediante un bono por una sola vez);
- mejoramiento de las **remuneraciones diferenciadas** de los docentes que se desempeñan en los establecimientos de mayor complejidad socio-educativa (profesores-encargados de escuelas rurales y Asignación por Desempeño Difícil);
- creación de una bonificación especial para los docentes de mejor desempeño académi-

co (**Asignación de Excelencia Pedagógica**) e invitación a dichos docentes a que cumplan un rol de apoyo y asistencia técnica al resto de los docentes (**Red de Maestros de Maestros**);

- mejoramiento de las remuneraciones diferenciadas de los docentes que asumen mayores **responsabilidades** dentro de los establecimientos (directivos docentes);
- mejoramiento de las condiciones laborales mediante la ampliación del tiempo no lectivo (**una hora no-lectiva adicional**), reducción del número de alumnos por curso en los sectores más pobres (**gradualmente desde 45 a 40 alumnos**), y el análisis y prevención de las **enfermedades profesionales** propias a los docentes;
- ampliación de las oportunidades de formación de los docentes (**pasantías** dentro de Chile);
- creación de nuevos espacios de participación del profesorado, sea en nuevas instancias de participación amplia generadas a partir del acuerdo (caso de los **Consejos Regionales de Educación**), sea integrando a los docentes a instancias institucionales ya existentes (caso de **Consejo Superior de Educación**<sup>8</sup>);
- el compromiso de avanzar, con plazos definidos, hacia la formación de un **sistema de evaluación profesional de los docentes**; y
- La **modernización del propio Ministerio de Educación**, generando capacidades técnicas y materiales para una adecuada fiscalización de los recursos públicos que, en nuestro descentralizado sistema, se entregan a los sostenedores municipales y particulares subvencionados.

<sup>8</sup> Este Consejo es una instancia que va más allá del gobierno, esta conformado por miembros de distintas instituciones públicas y privadas, y junto con sus responsabilidades esenciales con la educación superior, tiene también tuición sobre estratégicas materias escolares —como el currículo de estudios.



Adicionalmente la propuesta incluía estudiar, mediante investigaciones realizadas por instituciones académicas independientes, algunas materias claves para la política educacional (como la JEC, Jornada Escolar Completa, en curso desde el año 1996 y que, con sus millonarias inversiones en infraestructura escolar y en redoblamiento del tiempo de estudios, constituía el programa principal de la Reforma Educativa).<sup>9</sup>

Nótese que en nuestra proposición adquiría relevancia el ámbito de las remuneraciones diferenciadas de los profesores, él que no recibía por cierto la simpatía de la dirigencia gremial —cuya apuesta ha sido siempre el aumento de las remuneraciones comunes y el evitar cualquier tipo de diferenciación salarial que no sea sino la de la antigüedad en los cargos.

La decisión de aumentar la diferenciación entre los docentes se fundamentaba en diferentes dimensiones (competencia profesional, responsabilidad y desempeño en sectores vulnerables), que rompían la lógica uniformizante del Colegio, sin caer tampoco en un sistema simplista de “incentivos por rendimiento”. Se asumía también una dificultad y distorsión efectiva de la carrera docente: la ausencia de estímulos económicos significativos para los docentes más destacados, los que muchas veces terminan desertando de la docencia y buscando otros horizontes ocupacionales.

Igualmente se incluían un conjunto de materias que estaban vinculadas directamente a los objetivos de política educacional planteados, como un mayor protagonismo docente en el perfeccionamiento profesional, la discriminación positiva (o “acción afirmativa”) hacia las escuelas más deprivadas socio-educativamente o bien la creación de mayores espacios de participación docente dentro del sistema.

No era menor el que, por primera vez, aventurábamos la necesidad de poner en marcha un sistema de evaluación de la docencia, que saliera de las tradicionales, ineficaces y burocráticas calificaciones funcionarias.

De hecho, la literatura especializada ha distinguido 4 factores claves en el proceso de de-

sarrollo profesional de los docentes: valoración social, un entorno profesional facilitador, una formación inicial y continua de calidad y una evaluación que retroalimente la tarea de enseñar (Vaillant, 2006).

Cabe agregar que varias de estas proposiciones fueron discutidas in extenso en el interior del gobierno viendo su viabilidad técnica y financiera, así como el real impacto que podía esperarse de ellas respecto de la política educativa. Una regla de oro que se mantuvo durante toda la Negociación fue la de solo proponer cierta medida al Colegio en la medida que ya tuviéramos una aprobación de la misma al interior del Gobierno, de manera de no quedar expuestos a la incómoda, pero desgraciadamente recurrente, situación de los ministerios sectoriales de no contar finalmente con suficiente piso para cumplir con lo ofertado inicialmente a sus interlocutores.

La propuesta para la Negociación se construyó con una temporalidad que abarcaba todo el período presidencial. Nuestra intención era no limitarnos a dos años, como había sido la tónica respecto de los acuerdos sobre reajuste salarial durante los ‘90, sino que poder plantear temas que requerían de tiempos más largos (como la referida evaluación docente) y que, para avanzar ante ellos, era sustantivo contar con el interés y acuerdo del Colegio. Los seis años del mandato también marcaban un límite por arriba: se discutiría y se acordaría exclusivamente sobre medidas de las que el nuevo gobierno podía responsablemente hacerse cargo. Esta intención de marcar una agenda amplia en las temáticas y extendida en el tiempo para el trabajo conjunto, hacía de ésta, una Negociación fundacional.

<sup>9</sup> Se adjunta como Anexo el Protocolo de Acuerdo entre MINEDUC y Colegio de Profesores en que se describe con detalle cada uno de los puntos concordados. Entre ellos se podrán apreciar algunos que no formaban parte original de nuestra propuesta y que sin embargo fueron incluidos por parte del Colegio, como ocurre con la titularidad de las horas lectiva, las reglas de los sumarios o el perfeccionamiento de los reglamentos de concurso.

## LA PROSPECCIÓN DE ZONAS POSIBLES DE ACUERDO

Junto con ir elaborando nuestra propuesta negociadora, decidimos romper una tradición: que las partes solo se sentaban a conversar cuando habían números de reajuste salarial arriba de la mesa. La invitación al Colegio fue a invertir esa lógica, y a ver el tema de los montos de recursos, para el reajuste y para otras medidas, cómo un punto de llegada más que como de partida. “Concordemos que queremos hacer, luego veamos cuánto cuesta..”, era una manera distinta de dialogar para partes que se habían acostumbrado al tradicional juego de “Pido tanto”, “tengo tanto”.

Esta nueva relación solo podía transitarse si existía una base de confianza y se vencían temores. El principal temor del Colegio era que esto no fuese sino una maniobra distractiva, para ganar tiempo y enredar la Negociación salarial. De parte del ejecutivo, el temor consistía en “abrir” la agenda de la Reforma Educativa y generar expectativas hacia temas que, si bien populares, podían ser inabordables por su impacto financiero o político, o incluso por su inviabilidad legislativa.

Como mentís a una eventual falta de voluntad negociadora, la primera reunión se celebró la primera semana de asunción del nuevo gobierno. Desde un inicio, se pretendió catastrar todos los temas de política educativa y de fortalecimiento de la profesión docente sobre los cuáles podían existir eventuales acuerdos. Esto hizo que, de manera inédita, se pasara revista a ámbitos que habían estado excluidos de las negociaciones pasadas y sobre las cuáles cualquier mejora era de mutuo interés. Este inventario de oportunidades arrojó sorpresas.

Un botón de muestra son las enfermedades profesionales de los profesores, tema relevante no solo ética y humanamente, sino que también desde la perspectiva de la calidad de la enseñanza (¿Qué posibilidad de mejorar la calidad existe si hay una tasa de ausentismo docente cercana al 20% en las escuelas municipales?) y que podía ser objeto de la acción pública, mediante programas de prevención y de atención oportuna de las

enfermedades más frecuentes. Incluso convenía revisar y ampliar el listado de las enfermedades consideradas, desde la normativa legal, asociadas directamente a la docencia, lo que permitiría que los docentes adquirieran nuevos derechos frente a aquellas.

Pero también este período sirvió para que ambas partes tuviésemos claro que algunos temas no podrían formar parte de ningún tipo de acuerdo por considerarse intocables, permanente o transitoriamente, para el otro.

En el caso nuestro, esto acontecía con la denominada “deuda histórica” que los docentes afirmaban que el Estado debía reconocerles por su traspaso desde el gobierno central (MINEDUC) a los municipios en la década de los '80. Por su monto millonario y por la disímil resolución que habían tenido los juicios entablados por grupos de docentes, desde un inicio planteamos que dicha “deuda”, en caso de existir, era materia de los tribunales de justicia y no de una Negociación.

Por su parte, para el magisterio la modificación de la Asignación de Perfeccionamiento, norma que lleva a que un docente aumente automáticamente sus rentas por haber aprobado cursos de capacitación profesional, y que para nosotros simbolizaba un “incentivo inútil” para la buena docencia, era considerado un derecho adquirido y no veían viable su reemplazo sin una modificación total de la carrera profesional de los docentes.

Un aspecto novedoso de esta exploración inicial fue la conclusión de la necesidad de estudios técnicos como una necesidad compartida. Se reconoció que no teníamos suficientes elementos de juicio como para involucrarnos en ciertas materias y llegar responsablemente a la toma de decisiones. Así ocurrió con la JEC: se visualizó prontamente que faltaba información sobre qué estaba efectivamente ocurriendo en los establecimientos con el tiempo escolar adicionado y para qué decir sobre cómo había impactado dicha reforma en las condiciones laborales de los docentes<sup>10</sup>. La decisión de encomendar un estudio independiente sobre esta política permitía que la

no-información no llevara al inmovilismo y era, en sí misma, un avance de conocimiento respecto del momento pre-Negociación.

Solo post-exploración, en una segunda etapa se pasó a la manifestación explícita de las demandas. Habiéndose ya identificado las materias abordables, se trataba de plantear hasta dónde se quería —o se podía— avanzar en cada una de ellas. Ello por cierto no era algo sencillo ni correspondía hacerlo de consuno. Para el Colegio de Profesores hay una forma ritual y preestablecida para hacer esta “pedida”: un Petitorio Nacional, pliego de solicitudes que es votado por una Asamblea Nacional del gremio. En muchas ocasiones anteriores, la Negociación partía en ese preciso momento post-asamblea. Ahora el hecho de haber sostenido una relación sistemática previa entre Ministerio y Colegio permitió que se incluyeran ciertas reivindicaciones que los dirigentes ya sabían que eran abordables. Esto no excluyó, sí, que en materia de remuneraciones comunes se hiciera una propuesta totalmente desmedida y fuera del alcance del erario público —iniciándose la “guerra de los números” que revisaremos posteriormente.

## HECHOS INCIDENTALES

Esta fase exploratoria se desarrolló entre inicios de marzo y el 30 de junio, momento en que se realizó la Asamblea y el Colegio presentó su Petitorio Nacional.<sup>11</sup> En esos meses junto con las sistemáticas reuniones de trabajo, existieron al menos dos hechos públicos que fueron relevantes para el desarrollo de la Negociación.

### Resultados de rendimiento escolar

Uno de estos hechos fue el estupor de la opinión pública frente a los bajos resultados de aprendizaje de los alumnos que reveló la prueba SIMCE.<sup>12</sup> En efecto, luego de un período en que las mediciones habían arrojado mejorías en la calidad, se tuvieron resultados desalentadores: el test arroja-

ba que existía un tercio de alumnos de la cohorte de cuarto básico que no habían aprendido lo elemental en matemáticas, y la misma situación ocurría con un quinto del alumnado en relación con lenguaje. Esta realidad delataba un grave problema de inequidad puesto que los bajos resultados se correlacionaban brutalmente con el nivel socio-económico de los alumnos.

Adicionalmente se establecía que no había mayores progresos en relación a la medición realizada 3 años antes, a pesar de existir una Reforma Educativa en marcha y haberse invertido cuantiosos recursos financieros en el sector. Los medios de prensa catalogaron la situación como de “crisis educacional” y la oposición política aprovechó la ocasión para insistir en los errores de política educativa que supuestamente cometía, una y otra vez, la coalición de gobierno. El MINEDUC replicó que los resultados de aprendizaje llevaban tiempos largos, por lo cual no correspondía apresurar juicios generales, pero que sí se debían profundizar y acelerar las acciones para que “la Reforma llegara al aula”, en especial para los alumnos más pobres.

<sup>10</sup> La JEC significa una demanda enorme de docentes para atender el tiempo adicional. Estas nuevas horas los establecimientos pueden cubrirlas contratando a más docentes o ampliando los contratos de los “docentes preexistentes”. Su impacto en el empleo docente es, entonces, directo...Nótese que los estudios realizados posteriormente (como el de la O.I.T., 2005) mostraron las dificultades que se tendrían para poder cubrir adecuadamente las nuevas necesidades de docencia emergentes, en especial en ciertas asignaturas y niveles del sistema escolar.

<sup>11</sup> Una cronología de esta Negociación puede consultarse en los Anexos.

<sup>12</sup> El SIMCE es un sistema que opera mediante pruebas estandarizadas que se aplican alternadamente a todos los alumnos que cursan 4° básico, 8° básico y 2° medio. Las pruebas abordan las asignaturas esenciales (matemáticas, lenguaje, ciencias, y comprensión del medio) y posibilitan una comparación de los resultados en el tiempo. Una descripción del SIMCE y de la preparación que los docentes pueden alcanzar puede encontrarse en el portal [www.educarchile.cl](http://www.educarchile.cl)



## El Debate durante la negociación

### RESPONSABILIDAD DOCENTE

En este debate la “cuestión docente” no estuvo ausente. Al revés: se insistió, por parte de muchos expertos y medios de prensa, en que buena parte de la responsabilidad era de los profesores y que existirían muchos que no dominaban las materias que debían enseñar a sus alumnos. Se dejaba ver que el mismo sistema que regulaba la labor de los docentes, el “Estatuto Docente”, era poco exigente con su desempeño profesional, les brindaba granjerías excesivas y permitía una inamovilidad perjudicial —no pudiendo sacarse transitoria o definitivamente del sistema a los malos profesores. El Colegio de Profesores debió dar explicaciones y lo hizo transfiriendo la responsabilidad a las condiciones de vida de los alumnos, al nivel cultural de sus familias, a las insuficiencias de la Reforma o a la falta de recursos existente en los establecimientos educacionales.

De rebote, el ámbito específico de los salarios docentes también fue cuestionado: se habían aumentado muy significativamente los salarios durante una década y, sin embargo, el rendimiento no era suficiente ni claramente mejoraba la calidad de la educación. Se instalaba la duda sobre el impacto educativo de la persistente reivindicación de “mejores sueldos para todos los maestros” que había enarbolado el Colegio de Profesores, y se sumaban cada vez más voces ciudadanas que se atrevían a demandar que los

aumentos salariales fueran contra mejores resultados escolares.<sup>13</sup>

### LA “DEUDA HISTÓRICA”

El otro hecho que intervino en este periodo inicial de la Negociación tuvo relación con la ya aludida “deuda histórica”. Un alcalde de una comuna popular, San Ramón, perdió un juicio contra un pequeño grupo de docentes que demandaba que se les debía cancelar una desorbitada suma de dinero como compensación por su paso desde “empleados fiscales” a “empleados municipales” en los ‘80. La sentencia era imposible de cumplir por parte del alcalde, puesto que pagarle a los docentes todo lo que demandaban dejaba sin fondos de inversión a la comuna, por lo cual decidió no pagar el total y solicitó a los profesores querellantes que bajaran sus aspiraciones. Los docentes no se desistieron y el alcalde Pedro Isla fue a la cárcel, con manifestaciones de vecinos que reclamaban contra la injusticia y que pedían, con pancartas, su liberación. El Colegio solidarizó con los profesores y exigió que se cum-

<sup>13</sup> Vegas (2006) atribuye a la presión generada por esta constatación de no mejora del rendimiento de los alumnos el cambio de actitud del gremio respecto de los incentivos docentes.

pliera con la sentencia de la justicia. Finalmente, luego de semanas de conflicto, el gobierno intervino, facilitó recursos al municipio, y se llegó a un advenimiento entre el alcalde y el grupo de profesores.

Aunque no tuvo el mismo impacto que el SIMCE, esta situación volvió a poner en entredicho a los docentes. Los maestros han sido siempre en Chile los profesionales, junto a los médicos, más valorados y queridos por la población, por su dedicación a su trabajo y su compromiso profesional y humano con las comunidades a las que atienden. Este hecho judicial, al anteponer sus intereses económicos particulares frente a los de toda la comunidad, ponía en duda la vigencia de esta visión altruista. En especial llamaba la atención la cantidad de recursos que exigía cada uno de los maestros<sup>14</sup>, que alcanzaba al salario acumulado de varios años de la mayoría de la población, y su escasa sensibilidad frente a las otras necesidades sociales de la vecindad.

Estos dos hechos nacionales contribuyeron a crear un ambiente favorable a una Negociación medida desde el punto de vista del reajuste salarial, en que la habitual empatía ciudadana con las demandas de los docentes se veía ahora disminuida por una creciente exigencia de mayores logros educativos de los estudiantes y cierta crítica al actuar corporativo por sobre el interés general.

De hecho en las intervenciones públicas relativas a estas dos situaciones que nos tocaron realizar a mi, a la ministra o a otras autoridades ministeriales, nunca dejamos de hacer ver que este era el momento de dar saltos en la profesionalización y que los docentes y los establecimientos cada vez más debían responsabilizarse (más que buscar excusarse) por los resultados académicos de sus estudiantes.

## LA “GUERRA DE LOS NÚMEROS”

Dentro de la Negociación ocupaba un lugar destacado el reajuste general de remuneraciones de los docentes.<sup>15</sup> Es cierto que nosotros queríamos

que éste no fuese el tema único y buscábamos agregar otros temas educacionales en la agenda de acuerdos, como efectivamente ocurrió. Pero ésta era una temática medular y requería definiciones difícilmente consensuables, puesto que, por naturaleza, siempre el Colegio buscaría aumentar al máximo los beneficios monetarios para sus afiliados.

Para intentar llegar a un acuerdo sobre un horizonte de mejoramiento de salarios de mediano plazo (los 6 años de gobierno) partimos por definir nosotros un parámetro y pedir al Colegio que hiciera lo propio. Todos compartíamos que los sueldos debían mejorar, pero no contábamos con un fundamento que diera sentido a estos nuevos montos. En otras palabras: ¿Cuál era la remuneración que el país debía buscar ofrecerle a los docentes? ¿Cuál era la razón que la fundamentaba? ¿Por qué aspirar a cierta cifra y no a otra?

Así nosotros definimos que una remuneración justa para los profesores sería ganar lo mismo que los profesionales de la administración pública con estudios y dedicación equivalentes.

Por su parte el Colegio consideró justo que las remuneraciones recuperaran el mismo nivel que, según ellos, habían alcanzado en el pasado, durante el régimen de la Unidad Popular (1970-1973). En el primer caso se trataba de homolo-

<sup>14</sup> Se estima que cada profesor querellante ha demandado al Estado por sumas que fluctúan entre U\$D 15.000 y U\$D 20.000, sin contar los costes legales involucrados.

<sup>15</sup> El sueldo promedio de un profesor en Chile, que trabajaba una jornada de 44 horas semanales, era a inicios de esta década de U\$D 1.050 mensuales, lo que hacía que estuviera por encima del resto de los países latinoamericanos pero muy por debajo de la OECD —mientras en Chile recibían USD 16.000 anuales en la OECD el promedio era de U\$D 28.000. Algunos datos relevantes sobre la situación comparativa de los docentes chilenos respecto de sus pares latinoamericanos y de países desarrollados pueden encontrarse en un artículo anterior (Weinstein, 2001).



garse con posiciones profesionales del presente, ante las cuáles la docencia podía reivindicar una importancia social similar, mientras que en el segundo se trataba de recuperar un supuesto bienestar pretérito.

Dado que existía un desacuerdo de base sobre cuál era efectivamente el nivel de remuneraciones de los docentes comparado con el pasado, concordamos con el Colegio en solicitar un estudio a un economista externo. Así se seleccionó conjuntamente al profesor D. Bravo, de la U. de Chile, quién después de largos análisis arribó a una conclusión que avalaba nuestra interpretación: las remuneraciones docentes se habían recuperado enormemente, ya alcanzaban el equivalente a su mejor nivel histórico y el punto de referencia de la Unidad Popular no era válido por la extraordinaria inflación existente en dicho período.

Si bien esta opinión experta no logró modificar la reivindicación del Colegio y fue desautorizada en un dos por tres por su dirigencia, al menos permitió matizar sus afirmaciones ante la ciudadanía, consolidando la idea de que las rentas habían mejorado sustantivamente en la década de los '90 y reafirmando que el controvertido pasado no era necesariamente el mejor parámetro para fijar el futuro salarial.

Con posterioridad a su Asamblea Nacional, el Colegio enarboló frente al gobierno y a la opinión pública su demanda: aumentar 61.7% sus remuneraciones reales durante el gobierno de Lagos. Con dicho porcentaje se volvería al nivel de rentas del año 1972, que sería, insistían utilizando un estudio realizado por economistas afines (Paiva y Riesco, 2000), la máxima cima alcanzada por el magisterio.

Ello implicó la inmediata y reiterada respuesta negativa de nuestra parte, no solo aludiendo a la falacia de dicha cima, sino especialmente mostrando la magnitud gigantesca de dichas cifras. Para ello las comparábamos constantemente con ejemplos de fácil asimilación pública: dicho reajuste equivalía a varias decenas de miles de viviendas, a la resolución de problemas históricos de infraestructura nacional, o a una abismante

cantidad de raciones alimenticias para los escolares. Nos interesaba que la opinión pública dimensionara la “pedida” y se convenciera que ella no correspondía a nuestra realidad económica.

Es más: si estos recursos existieran, el país podría y debería destinarlos a resolver temas sociales cuya urgencia era evidente y que antecedían a los salarios docentes. La cotejación que hacíamos de estas cifras con la situación de cesantía que aquejaba a medio millón de chilenos era devastadora: el dinero solicitado por el Colegio permitiría darle empleo, aunque fuese de emergencia, a una cantidad significativa de ellos.

Posteriormente, nosotros hicimos saber nuestra propuesta: 27% de reajuste real en los seis años del mandato para todos los profesores y aumentos por encima para los profesores más destacados, los que trabajaban en escuelas más difíciles y los que asumían cargos de responsabilidad. Dicho 27% correspondería a la brecha entre los docentes y los funcionarios públicos de igual calificación, y ya lograr cerrarla implicaría un fuerte esfuerzo presupuestario para el país.

Así como nosotros hicimos nuestro esfuerzo por mostrar la irrealidad de la propuesta gremial, el Colegio intentó mostrar lo restringido y “mezquino” de lo ofertado, que supuestamente mantendría a los docentes sin un salario justo y no les permitiría recuperar su situación pasada. Posiblemente la más lograda de estas contra-reacciones fue la que, haciendo cálculos inexactos, llegaba a la conclusión que lo ofertado no alcanzaría sino para un kilo más de pan al día.

¿Qué pensaba la gente? ¿cuál de los dos bandos resultaba ganador en esta “guerra de los números”? Los focus group que realizamos en el período nos mostraron que la población mayoritariamente consideró fuera de lugar y excesiva la reivindicación docente y creyó que la propuesta gubernamental era realista y positiva. Fue decisivo para ello nuestro esfuerzo persistente de pedagogía hacia la ciudadanía y el hecho de que el propio Presidente Lagos, que ya gozaba de altísima credibilidad ciudadana, manifestara que se trataba del mayor esfuerzo gubernamental.

Si algo aprendimos en estos meses fue en la necesidad majadera de comunicarse con la población, usar eficazmente todas las oportunidades ofrecidas por los medios de prensa y sobretodo no encerrarse en diálogos técnicos bilaterales: nunca debe perderse de vista que nuestro mensaje debe ser claro, contundente y dirigirse a una opinión pública no especializada en las materias

salariales específicas del magisterio, pero que si tiene un poderoso sentido de realidad, basado en su propia —¡y dura!— experiencia material. Hacer sentido no solo a los docentes sino que a esos ciudadanos de a pié es el desafío comunicacional mayor que acompaña a toda Negociación que no se juegue entre cuatro paredes.

## El papel de los actores

### EL ROL DEL PRESIDENTE

En cuanto al Presidente, él había sido el primer Ministro de Educación en el retorno a la democracia (1990-1992) y durante su período había logrado un importante apoyo de parte del mundo escolar y en particular por parte de los maestros. No es casual que entonces se haya promulgado el referido Estatuto Docente ni que se hayan privilegiado las acciones hacia las escuelas más pobres. El era un aval de compromiso con la educación, y, si bien no estaba en el día a día, su participación dentro de la Negociación fue muy significativa.<sup>16</sup> Este papel tuvo dos facetas: privada y pública, lo que es también decir hacia dentro del gobierno y hacia afuera, al Colegio de Profesores y la ciudadanía.

<sup>16</sup> Quizás convenga mencionar nuestro esfuerzo sistemático por tener bien informado al Presidente de los pormenores de la Negociación. Junto con la comunicación directa hacia él de la ministra o mía, buscamos alertar siempre a su staff de asesores principales (el mítico “segundo piso” de La Moneda) del estado de la situación y los avances, riesgos y retrocesos que se iban produciendo, de manera que ellos pudiesen intervenir e informar “a Palacio” correcta y oportunamente cuando fuese necesario.

<sup>17</sup> La norma de las negociaciones anteriores había sido que los docentes siempre negociaban un porcentaje adi-

En efecto, al interior del gobierno se vivió silenciosamente, durante todo ese período, una segunda Negociación que por momentos fue tan dura como aquella que se sostenía con el gremio. Si bien nosotros habíamos logrado que altos funcionarios de los ministerios de Hacienda y de la Presidencia participaran de nuestro equipo negociador, y habíamos demostrado disciplina y capacidad político-técnica en nuestra relación con el Colegio, ello no significaba que alcanzáramos acuerdos intra-gobierno en todas las materias abordadas. En particular con Hacienda teníamos muchos puntos de acuerdo (como la AEP) pero también discrepancias sustantivas que no eran fáciles de solucionar, tales como la incorporación de materias de participación, la evaluación de la JEC y muy especialmente el reajuste general.<sup>17</sup>

cional al reajuste del sector público. Lo que Hacienda quería era evitar, o al menos disminuir, esta suerte de doble reajuste del magisterio, e ir hacia un reajuste parejo general, haciendo la diferencia exclusivamente en torno a incentivos al desempeño individual para los profesores. En su posición buscaba desalinizar al gremio docente respecto del sector público, reduciendo la capacidad negociadora de ambos. Pero Hacienda no se hacía cargo de que existía un desmedro general entre los profesores y el resto del sector público, que era precisamente la base de nuestra argumentación respecto del 27% por nivelar.

Frente a estos desacuerdos nunca aceptamos que ellos se zanjarán sin la intervención del Presidente y exigimos que él tuviese la oportunidad de conocer las distintas posiciones y finalmente optara por la que le pareciera correcta. Esto aconteció por ejemplo con la cifra final de reajuste que se planteó al Colegio y que cerró la Negociación: Hacienda quería una cifra, nosotros queríamos una cifra superior, y finalmente el Presidente optó por una intermedia. Estábamos convencidos que esta cifra final, con claras implicancias políticas, no podía ser una decisión exclusiva de Hacienda, a pesar del discurso persistente de dicha cartera al respecto.

Quién lleva la Negociación tiene que tener la oportunidad de defender sus puntos de vista al más alto nivel. Creo que si no hubiésemos porfiado por escalar hacia el Presidente frente a los desacuerdos que no lográbamos resolver entre ambos ministerios, la Negociación no hubiese sido exitosa y muchos de los temas habrían naufragado por su inviabilidad y falta de apoyo político.

Si hacia adentro el Presidente orientaba y arbitraba los principales conflictos, hacia fuera se convertía en el vocero final de la posición del gobierno e intervenía en los momentos decisivos: al inicio, en la máxima tensión y en el cierre exitoso.

Efectivamente el Presidente enmarcó políticamente la Negociación al darle, aún antes de asumir su gobierno, una importancia privilegiada al trato con los profesores. La firma del compromiso entre el todavía candidato Lagos y el gremio, en la sede del Colegio de Profesores, da cuenta de esta relación privilegiada en la que desde siempre se vinculó el mejoramiento de la calidad de la educación con el fortalecimiento de la profesión docente.

Esta forma de abordar el tema, que superaba la reivindicación salarial, se profundizó al inicio del mandato, cuando el Presidente visitó la asamblea del Colegio y manifestó no solo el protagonismo principal de los maestros en la batalla por una educación de calidad para todos, sino que expresó su deseo que se construyera una nueva

forma de negociar entre gobierno y gremio, en que podrían alcanzarse acuerdos con tiempos más amplios y en los que no estuviera ausente la referencia a la evolución de la economía nacional —en el entendido que el crecimiento debía llegar a todos.

Posteriormente el Presidente intervino en el momento de máxima tensión, descomprimiéndola, cuando sosteníamos una dura pulsada con el Colegio respecto de plazos y montos, para afirmar que esta era una Negociación entre socios, interesados por igual en la educación nacional, y no entre adversarios.

Finalmente fue ante el propio Presidente que se fraguó el acuerdo final, con una visita del Presidente del Colegio de Profesores, Jorge Pavez, al Palacio de la Moneda, para manifestarle personalmente su satisfacción por los avances logrados y su disposición a seguir trabajando juntos por nuestra enseñanza, reunión que tuvo una profusa difusión en la prensa y que dio cuenta de esta renovada comunidad de propósitos.<sup>18</sup>

La participación del Presidente, tanto interna como externamente, da cuenta de una característica esencial que se alcanzó dentro del ejecutivo: la alineación y el orden durante el proceso. Así todos los que estábamos involucrados en el proceso negociador teníamos un rol definido, contábamos con espacios de intercambio y sentíamos que la tarea trascendía lo sectorial, así como que cuando surgían discrepancias entre nosotros contábamos con una instancia superior para dirimirlas.

<sup>18</sup>Un interesante análisis de este proceso de Negociación, que incluía el rol del Presidente, se realizó a la luz de la “teoría de juegos”. Así se consignó que entre las tácticas para ganar del Colegio se contaron las de una demanda sobredimensionada, la cohesión interna, la reivindicación y las acciones masivas. Por parte del MINEDUC en cambio se detectaron la cohesión interna, las estadísticas de inversión en educación y salarios, el manejo de agenda y el apoyo de actores de peso (Rojas y Ostojic, 2002).

## EL COLEGIO COMO INTERLOCUTOR

El movimiento gremial del profesorado en Chile tiene una larga historia que ha estado muy vinculada a los partidos políticos de izquierda y centro-izquierda. Su presencia en los movimientos de renovación pedagógicos ha sido relevante, aun cuando ha existido una oscilación entre momentos en que el gremio ha tenido una voz poderosa respecto del quehacer educacional (como ocurrió, por ejemplo, para la histórica tramitación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria en los años '20) con otros en que se ha concentrado casi exclusivamente en las reivindicaciones corporativas. No han faltado las huelgas prolongadas ni la adhesión a movimientos sociales más amplios, estableciéndose alianzas relevantes con otras organizaciones sindicales y siendo, muchas veces, el sostén mayor de las centrales nacionales de trabajadores.<sup>19</sup>

Para la Negociación que nos ocupa, esta historia y fortaleza institucionales fueron relevantes. Así se contó con un interlocutor responsable y razonable, que estuvo disponible para analizar en profundidad las distintas problemáticas de la Reforma Educacional en marcha y que quería salir de un mero reivindicacionismo salarial.

Es más: la dirigencia contaba con equipos de asesores de buen nivel profesional, tales como economistas, abogados y expertos educacionales, que permitían que el análisis de la educación nacional pudiese hacerse con cierta altura de miras, sobrepasando los lugares comunes y las consignas, para revisar las evidencias empíricas existentes o bien para aceptar la ignorancia compartida sobre ciertas materias. Sin este interlocutor dialogante, no habría sido posible transitar el camino de la exploración de temas ya señalado, ni menos llegar a acuerdos sobre materias trascendentales para la educación pública nacional.

Esta cordura y sentido de país del gremio no implicaba por cierto obsecuencia, ni que no tuviésemos opiniones discrepantes o que no viviéramos momentos de extrema tensión durante el proceso.

---

<sup>19</sup> El análisis histórico del movimiento del profesorado nacional puede encontrarse en múltiples trabajos del profesor Iván Núñez (algunos de los cuáles son citados en los anexos), quién ha tenido un rol trascendente no solo en estas investigaciones académicas sino también en el staff directivo del MINEDUC y en las negociaciones con el gremio desde 1990 en adelante.





## Condiciones para el diálogo

### DEBILIDADES DEL GREMIO

El Colegio tuvo, sí, dos debilidades que afectaron su capacidad de presión dentro de la Negociación. Uno de ellos fue la disputa que sostenía un dirigente gremial de nivel regional, Jaime Gajardo, Presidente de los profesores de la Región Metropolitana, y de línea comunista dura, con la Directiva Nacional del Colegio. La otra fue la dificultad de movilización de los propios docentes.

### DISONANCIA INTERNA

Respecto de Gajardo, la verdad es que él se convirtió en un dolor de cabeza permanente para la directiva y especialmente para su Presidente y correligionario, Jorge Pavez. No había fin de semana en que Gajardo no hiciese alguna conferencia de prensa desautorizando lo avanzado dentro de la Negociación, criticando no solo al Gobierno (¡qué otra cosa podía esperarse!) sino que también al propio Colegio. Su búsqueda de protagonismo personal se hacía siempre a costa de diferenciarse de la moderación de Pavez.

Esta oposición interna no fue solo mediática: Gajardo y los dirigentes duros del Partido Comunista extremaban permanentemente las demandas dentro de las asambleas del gremio, e incluso llamaban a movilizaciones propias ante

el MINEDUC y el gobierno. Fue así como en una ocasión llegaron a “tomarse” el edificio del Ministerio o en otra fueron a lanzarnos monedas y a quemar dibujos gigantes de billetes para simbolizar lo “miserables” e “inaceptables” que serían las propuestas salariales que nosotros planteábamos. En las reuniones bilaterales que llevábamos con el gremio, nuestra queja respecto de los excesos y el descontrol del sector de Gajardo eran frecuentes, y siempre concordábamos en el daño que este factor le hacía al proceso.

Adicionalmente, esta división interna obligaba a la dirigencia nacional a buscar maneras intrincadas de llegar a acuerdos gremiales y de resolver sus diferencias, sabiendo que existía siempre un adversario interno acechando y queriendo “pasarle la cuenta”.

### UN SOLO INTERLOCUTOR

Una regla de oro que siempre sostuvimos desde el MINEDUC fue no convertir al sector de Gajardo en interlocutor nacional válido. No se trataba de quitarle su legítima representación social, mal que mal era el Presidente de los docentes de la Región más importante de nuestro centralista país, en la que vive nada menos que el 40% de la población, pero sí de ubicarlo precisamente en ese nivel: en la interlocución de rango regional y no nacional. Por ello por más que este

dirigente nos solicitara entrevistas, por los diarios o por los conductos regulares, siempre era derivado al Secretario Regional de Educación de la Región Metropolitana. Ello fue una garantía más hacia la dirigencia nacional de la orden de que tendríamos una relación de respeto y compromiso con ellos.

## CAPACIDAD DE MOVILIZACIÓN

La otra dificultad evidente del Colegio estaba por el lado de la movilización. Eran muchos los factores que hacían que los docentes no estuviesen disponibles para movilizarse activamente frente al gobierno ni menos para salir a las calles. Así se tenía aún vivo el recuerdo del frustrado y doloroso paro docente anterior (1998), se sostenía una adhesión mayoritaria al gobierno y en particular al Presidente Lagos, se tenía cariño y respeto por la ministra Aylwin (primera ministra que era también “colega”, profesora de historia), se aceptaba que ya había existido un esfuerzo persistente de mejoramiento salarial (más de 100% real en 10 años), se había establecido un cuestionamiento público hacia los docentes a partir de los malos resultados del SIMCE, había una generalizada conciencia de que la situación económica nacional no era fácil y habían existi-

do múltiples señales desde el gobierno de querer, en ese contexto complejo, dar el máximo posible a los profesores.

El camino de la protesta no parecía abierto y el propio Colegio tuvo ocasión de comprobarlo empíricamente cuando convocó a una “masiva movilización de los docentes” para apoyar el reajuste de 61.7% que se había solicitado y para rechazar la falta de respuesta del gobierno.<sup>20</sup> La anunciada demostración de fuerzas fue un fracaso: solo se congregó a un millar de maestros. Pavez debió reconocer la débil respuesta de las bases y ello influyó para que pragmáticamente la Directiva Nacional fuese inclinándose más y más hacia la búsqueda de salidas de consenso por sobre las de confrontación.

<sup>20</sup> Las amenazas de movilización durante todo el proceso negociador fueron constantes. Al revisar la prensa de la época ellas pueden apreciarse con claridad: “Teachers volverán a la carga por más poder adquisitivo” (La Cuarta, 8 de junio), “Por el vil billete. Profesores amenazan con paro en todo el país” (La Cuarta, 14 de junio), “Profesores tras millones de la deuda histórica” (La Cuarta, 31 de julio), “27% no les gustó. Profesores piden que gobierno suba oferta” (La Cuarta, 15 de octubre), “Tiran monedas en ministerio y ‘queman’ el reajuste de la marianita. Ahora profesores salen a la cancha” (La Cuarta, 21 de octubre).

## El cierre del acuerdo

Creo que es interesante pasar revista al modo en que se cerró el acuerdo MINEDUC-Colegio. No me refiero por cierto a la reconocida formalidad de firmar un acuerdo frente a la opinión pública, con el flash y el apretón de manos de rigor, sino a la metodología que puede existir, bajo una variante u otra, para lograr que se tengan bajos costos internos al llegar a una resolución que ha implicado claras concesiones.

En efecto, recordemos que el Colegio había solicitado un reajuste real de remuneraciones de 61.7% en seis años, pero, al final del proceso, terminó suscribiendo un acuerdo por dos años de montos muy inferiores. ¿Cómo “enfrió” las expectativas la dirigencia gremial frente a sus afiliados? Y ¿cómo hizo para que no le “cobrarán la cuenta” del cambio entre lo inicialmente exigido y lo finalmente aceptado?

Si se repasa el proceso que se vivió desde que le respondimos al Colegio con nuestra contra-oferta (27%) respecto de su petitorio inicial (61.7%), se puede apreciar que hay un esfuerzo por buscar modos de presentación del acuerdo que muestren sus facetas positivas y originales, así como que no impliquen una evaluación en tanto derrota del gremio. Este debía poder mostrar lo que había ganado (¡que no era poco!) y valorizarlo debidamente ante sus bases.

En el caso de las reivindicaciones de participación en instancias regionales o nacionales de política educativa esta mayor influencia que

se alcanzaba con el acuerdo era evidente, y lo mismo acontecía con históricas demandas de mejores condiciones de trabajo (como más tiempo no-lectivo, o la disminución del número de alumnos por curso) que eran enarboladas hace años y ahora eran escuchadas. La dificultad obviamente estaba centrada en las cifras del aumento general de remuneraciones, en cómo aceptar que el denunciado “kilo de pan diario” adicional fuese aceptado finalmente con buenos ojos por el magisterio.<sup>21</sup>

El proceso de acercamiento de posiciones consistió en un gradual paso desde los seis años hacia tiempos más cortos (dos años) que permitía que se hablara con nuevas cifras, cambiando los parámetros temporales, y que además dejaba abierta la puerta a futuras negociaciones con el gremio durante el gobierno de Lagos.

Igualmente la dirigencia ideó una modalidad para ir distribuyendo el peso de la decisión, de modo tal que no fuese una concesión de la Directiva Nacional o, más personificadamente aún, de su Presidente nacional, sino que fuese compartida mayoritariamente por la dirigencia de distinto rango (nacional y regional) e incluso

<sup>21</sup> La versión final del Colegio respecto de los logros efectivamente alcanzados en esta Negociación pueden encontrarse en ciertos trabajos académicos de sus asesores económicos, como es el caso de Paiva y Riesco (2000).

por las bases. Recordemos que la presencia del líder duro, J. Gajardo, siempre dispuesto a criticar a la Directiva Nacional, hacia más inminente esta socialización de la decisión.

El método de “bajada” del gremio se constituyó en varias etapas. En primer lugar, se solicitó al Gobierno que hiciera una contraoferta, sea en nuevos montos o en diferentes tiempos, para intentar llegar a guarismos más próximos. En segundo término, se procedió a ir votando las propuestas del MINEDUC por parte de las Asamblea Nacional, de modo que los posibles acuerdos fuesen siempre legitimados ante la máxima autoridad colegiada del Colegio. Por último, se procedió a integrar a las bases mismas, haciendo que fueran ellas las que debieron optar, en un plebiscito, entre la propuesta del Gobierno o bien el mandar a su Presidente Nacional para buscar un acuerdo aún mayor al ofertado.

Huelga decir que la posición del líder opositor duro, Gajardo, fue llamar al rechazo de ambas opciones, con la pretensión de “declarar nula” la Negociación y volver a negociar, con más movilización, el próximo año. Pero esta consulta, organizada desde la Directiva Nacional, tuvo un

alto nivel de participación entre el profesorado, y ella consiguió un respaldo muy mayoritario que validó su gestión negociadora, derrotó la opción crítica interna y le dio respaldo para “ir por algo más”. Este “más” fue, a la postre, marginal en las cifras (se subió un punto porcentual entre lo ofertado y lo aceptado) pero marcó una percepción de las bases de que se hizo el mayor de los esfuerzos posibles por ambas partes.

Mirado retrospectivamente, creo que fue importante nuestra flexibilidad para ayudar a la dirigencia nacional a buscar caminos de consenso, que ayudaran a legitimar entre el profesorado una decisión difícil. Cedimos en los plazos y la Negociación fue a dos años en vez de los tres originales; no forzamos derogar ya ciertas dimensiones del Estatuto Docente (como la aludida Asignación de Perfeccionamiento) sino estudiar sus cambios para futuras negociaciones; estuvimos disponibles para hacer dos propuestas salariales y finalmente concordar en una tercera salida; en fin, sin descuidar nuestras metas mayores de la Negociación, supimos desprendernos de lo accesorio y ayudar a que nuestro interlocutor pudiese aceptar la realidad y cicatrizar sanamente sus diferencias internas.

## Un error comunicacional

Dentro del proceso de Negociación existió un período de alta tensión: cuando el Colegio, después de levantar sus Petitorio Nacional, exigía una pronta respuesta “con números” de parte del MINEDUC. El ultimátum debía supuestamente cumplirse dentro del mes de septiembre, a un mes de las elecciones municipales.

Sin embargo, nosotros le aclaramos inmediatamente al Colegio que no tendrían una respuesta de ese calibre y detalle dentro de esas fechas que, por lo demás, parecían infundadas (el nuevo reajuste recién comenzaría a regir en Febrero).

El enfrentamiento fue subiendo paulatinamente de tono y el plazo se convirtió en una demostración de poder del uno sobre el otro. Así el gremio nos espetaba que dilatábamos sin razón las respuestas y nosotros que ellos adelantaban artificialmente los plazos. Fue entonces cuando se intentó la frustrada movilización masiva de docentes que estaba llamada a presionarnos y que, paradójicamente, solo debilitó al Colegio, y también cuando intervino el Presidente para ponerle “paños fríos” al debate. En ese delicado contexto es que cometí un error comunicacional que pudo costar caro al gobierno.

En efecto, mientras se daban estas escaramuzas por la prensa, la labor técnica de la Negociación continuaba: habían reuniones periódicas de trabajo y avanzábamos en temas complejos, como la evaluación docente o la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP). De

ahí que no fuera fácil aceptar la versión de que “todo iba muy lento” o que “no habían avances” como informaba persistentemente el gremio, que pretendía crear la sensación de un inmovilismo que no era tal.

Frente a la pregunta de un periodista, en una de las habituales rondas de prensa del momento, di cuenta de esta ambivalencia del Colegio, que tenía una actitud constructiva dentro de la reunión bilateral, pero que apenas salía afuera y sobretodo si aparecía alguna cámara de televisión, desacreditaba todo lo obrado.

La idea de denunciar la inconsistencia era correcta, pero remaché mi intervención planteando que esa conducta doble del Presidente del Colegio de Profesores era “una actitud esquizofrénica”. Por cierto la desafortunada frase y la descalificación no pasaron desapercibidas y varios noticieros televisivos abrieron con ella.

En ese momento Jorge Pavez pudo haberme “cortado la cabeza” y decretar, de seguro con la total adhesión de la opinión pública, que yo no era un interlocutor adecuado, que había proferido una ofensa gratuita y grave, y que por ende el gobierno debía cambiar de negociador. Si ello hubiese ocurrido por cierto que se hubiese creado una compleja situación en nuestras filas.

Sin embargo, Pavez optó por no aprovecharse políticamente de mi error y siguió el diálogo ante los medios en la misma cuerda: cuando los periodistas le pidieron que comentara su “esqui-

zofrenia”, el manifestó que el verdadero problema era que el viceministro padecía de Alzheimer, puesto que había olvidado todas las promesas pre-electorales. Con estas sendas atribuciones de

patologías mentales, estábamos, en consecuencia, “empatados” comunicacionalmente... y yo podía seguir, ahora con mucha más cautela y tino, mi cometido como negociador del gobierno.



## La puesta en marcha de los acuerdos

Dado que hemos afirmado que se trató de una Negociación fundacional, resulta relevante revisar cuáles de los puntos acordados fueron realmente implementados y cuáles otros, en cambio, quedaron en el camino.

La mayoría de los acuerdos se plasmaron en leyes —como la número 19715— que fueron despachadas pronta y unánimemente por el Congreso, demostrándose un apoyo transversal de los distintos sectores políticos.

El mejoramiento de las remuneraciones comunes fue algo que tuvo una rápida tramitación. Se acordó un reajuste para los dos años venideros que superaba al de los empleados públicos y que permitiría que se fuera avanzando en cerrar la brecha de 27% detectada. Se incluyó en el Protocolo de Acuerdo una mención explícita respecto de esta voluntad de privilegiar el crecimiento de los salarios docentes: “en el período 2001-2006 las remuneraciones de los profesores y profesoras se incrementarán a un ritmo superior al del crecimiento de las remuneraciones del sector público y muy superior al de las remuneraciones en la economía en general”. Se consagró también un itinerario de Negociación para el resto del período presidencial<sup>22</sup> y se entregó un Bono por una vez a todos los docentes.

Es importante consignar el esfuerzo hecho en esta materia. Los guarismos (160% de aumento real entre 1990 y 2004) son claros para mostrar como la profesión docente siguió dignificando-

se tanto en lo que dice relación con su pasado como en relación a otros países. Este fenómeno ha incidido probablemente en que la opción por la docencia se ha vuelto atractiva para las nuevas generaciones, y que hay crecientemente más jóvenes —y con mejores puntajes en el test de ingreso a las universidades— que optan por la pedagogía.<sup>23</sup>

De igual manera tuvo una pronta tramitación el mayor aporte a los profesores que se desempeñaban en condiciones especialmente difíciles. En este sentido se valorizó que la asignación del caso en el Estatuto Docente fuese ampliada, pero

<sup>22</sup> Un dato que consideramos al plantear este calendario fue buscar desalinizar las negociaciones gobierno-Colegio con las elecciones internas del gremio. En efecto, la experiencia de negociaciones pasadas nos había demostrado la dificultad de llegar a acuerdos con dirigentes que eran al mismo tiempo candidatos y que, por ende, extremaban sus posiciones y no querían pagar ningún costo interno por los acuerdos —que al final siempre, en una Negociación, implican concesiones.

<sup>23</sup> Entre 1997 y 2004 los estudiantes de pedagogía aumentaron en 178%. No es de extrañar, en consecuencia, que en el estudio comparativo de Juan Carlos Navarro (2002), esta característica positiva resulte distintiva dentro de un contexto latinoamericano en que la profesión docente suele desvalorizarse crecientemente.

resultó especialmente bienvenida la decisión de otorgar un inédito estímulo económico, de carácter permanente, a los 2.500 maestros que tienen a su cargo las mas pequeñas y apartadas escuelas rurales, en las que uno (escuela unido-cente), dos (bi-docente) o tres (tri-docente) deben hacerse cargo de todos los estudiantes, en cursos multigrado.

Mención aparte merece la creación de la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP). En efecto, no disponíamos en nuestro sistema escolar de un estímulo individual para que los mejores profesores de aula fuesen premiados salarialmente.<sup>24</sup> Luego de su complejo desarrollo técnico, la AEP se ha realizado sostenidamente desde el año 2002 y ya varios miles de profesores la han obtenido. Dicha asignación no solo ha permitido estimular y retener a los mejores docentes en el aula, sino que también ha posibilitado identificarlos y convocarlos a cumplir un rol positivo para el sistema escolar en su conjunto. Es así como entre los docentes con AEP se ha logrado reclutar a varios centenares de "Maestros de Maestros", que brindan asistencia técnica en terreno a docentes de aula de otras escuelas.<sup>25</sup>

No tuvo igual suerte nuestra idea original de lograr prontamente una mayor retribución salarial para quiénes asumían cargos directivos-docentes. En efecto, el Colegio solicitó que el tema se postergara un par de años, a la espera de introducir cambios en el sistema de selección y evaluación de los directores. El tema, empero, se siguió trabajando y, durante el propio gobierno de Lagos, se aprobó una ley para regular adecuadamente la función de los directivos, así como mayores estímulos económicos para su desempeño.

Las medidas para mejorar las condiciones laborales de los docentes se pusieron en marcha prontamente. Es así como la hora no-lectiva adicional se incorporó en los contratos de trabajo de los profesores que cumplían con cierto mínimo de horas, lo que hizo que dispusieran de mayor tiempo para poder preparar y evaluar debidamente el trabajo en aula. Igualmente

se avanzó en la reducción gradual del número de alumnos por curso en las escuelas más pobres (del Programa de las 900 Escuelas), y en la misma dirección se creó posteriormente una subvención extraordinaria (la Subvención Pro-Retención) para premiar a los establecimientos que logran impedir la deserción de los alumnos que provienen de familias de extrema pobreza. Se aprobó un plan especial de retiro que permitió que 2.889 maestros en edad de jubilar (60 años las mujeres, 65 años los hombres) pudiesen realizarlo en condiciones muy favorables, lo que permitió una renovación del cuerpo docente en muchos municipios. Finalmente se realizó el estudio especializado para analizar las enfermedades profesionales entre los docentes, el que concluyó que efectivamente existían ciertas patologías que eran provocadas por el ejercicio de la docencia, lo que motivó la presentación de una solicitud para que aquellas fuesen consideradas por parte del Comité Ergonómico del Ministerio del Trabajo.

El programa de pasantías dentro de Chile se materializó desde el año 2001 en adelante y ya ha significado oportunidades de intercambio muy significativas entre docentes de distintas regiones de Chile. De alguna manera estas pasantías han reivindicado, junto con la Red de Maestros de Maestros, las fortalezas y "tesoros vivientes" que hoy existen dentro de nuestro sistema escolar, buscando que las buenas prácticas

<sup>24</sup> Sí existía en cambio desde mediados de los '90, una asignación colectiva por el buen desempeño de la escuela en su conjunto, como es el SNED (sistema nacional de evaluación del desempeño). Esta asignación se materializa hacia todos los docentes de la escuela y emplea una metodología basada en que el establecimiento se distinga positivamente en relación a un "grupo homogéneo" de referencia, lo que hace que la comparación entre los niveles de rendimiento alcanzada por los establecimientos sea ecuánime.

<sup>25</sup> Más antecedentes sobre ambas iniciativas pueden encontrarse en [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl), dentro del espacio dedicado al CPEIP y el desarrollo profesional docente.

docentes sean más conocidas y valoradas por las propias comunidades escolares.

En cuanto a las iniciativas a favor de la participación, ellas tuvieron una suerte dispar. Si bien se logró que los docentes fuesen considerados dentro del Consejo Superior de Educación, modificándose la ley e integrando una representación del Colegio de Profesores en su seno, no se consiguió, en cambio, que se constituyeran sólidos Consejos Regionales de Educación, con representación de todos los actores involucrados, en todas las regiones de Chile.

Esta deficiencia no puede atribuirse a la falta de voluntad política del MINEDUC: de hecho, se instruyó a todas las representaciones regionales a que trabajaran tras este objetivo y se lograron acuerdos con actores regionales en esta dirección. Los Consejos se constituyeron formalmente en todas las regiones pero tuvieron, salvo un par de excepciones en que contaron con el apoyo entusiasta del Intendente y del Gobierno Regional, una existencia efímera. Probablemente a estos nuevos organismos les costó pasar de la etapa del diagnóstico hacia una de construcción de políticas descentralizadas y sobretodo les penó el no contar con atribuciones legales para no solo opinar sino que poder tomar decisiones en la marcha de la educación regional.

Un acuerdo trascendente fue el referido a la conformación de un sistema nacional de evaluación docente<sup>26</sup>. Dicho sistema se fue instaurando gradualmente en el tiempo y ya en el año 2005 se contaba con 3 promociones de profesores que habían pasado por la inédita experiencia de ser evaluados profesionalmente, tras lo cual eran considerados “insatisfactorios”, “básicos”, “competentes” o “destacados”. Por cierto estar en una u otra categoría tiene consecuencias diferentes para los evaluados: mientras los “insatisfactorios” deben salir del sistema en caso de persistir en su condición, los “competentes” y “destacados” pueden optar a una asignación salarial relevante. Para arribar a este nuevo sistema, que se consagró en la ley N° 19.933 (año 2004), se realizaron diferentes estudios técnicos, que inclu-

yeron visitas a países que contaban con sistemas exitosos en marcha (Irlanda, Cuba). Anótese que se integró al diseño del sistema de evaluación, junto al MINEDUC y al Colegio, a los municipios, que son las entidades que tienen a su cargo la administración de la educación pública y el vínculo contractual con los docentes. Si bien la puesta en marcha del sistema no ha sido sencilla, y el sector duro de la disidencia dentro del Colegio ha intentado sabotear su operación, hoy ya es una realidad, evaluándose más de 15.000 maestros al año<sup>27</sup>.

Por último, también se envió un proyecto de ley para modernizar el MINEDUC, que subía de rango la función de fiscalización de los recursos financieros que son entregados, vía subvención, a

---

<sup>26</sup> Conviene puntualizar que la dificultad para transformar realmente la práctica docente ha sido diagnosticada como el principal “talón de Aquiles” de la Reforma en curso en Chile desde hace más de una década. Si bien las poderosas y costosas iniciativas realizadas (como la JEC, el cambio curricular o los programas focalizados en los establecimientos escolares más vulnerables) son relevantes, el MINEDUC no ha contado con herramientas eficaces para transformar la labor de los maestros en el aula. Se echa de menos un cambio en la formación inicial y en servicio de los docentes, así como un sistema de supervisión técnico-pedagógico y un sistema de evaluación profesional performantes (OECD, 2004).

<sup>27</sup> El sistema se orienta en torno a un consensuado Marco de la Buena Enseñanza que fija los estándares de desempeño que debieran alcanzar los docentes en los diferentes dominios considerados. Para documentar el desempeño profesional de los docentes se ocupan diferentes técnicas, desde el portafolio hasta la filmación de una clase, pasando por la evaluación de pares y del director. En caso de que el profesor logre una buena evaluación puede dar una prueba que, en caso de ser aprobada, puede reportarle un aumento salarial por 4 años. Al revés, en caso de ser mal evaluado, debe someterse a cursos de capacitación profesional y, en caso de no mejorar, después de un tiempo debe ser desvinculado de la enseñanza. Mayores antecedentes pueden encontrarse en [www.docentemas.cl](http://www.docentemas.cl)

los sostenedores municipales o particulares subvencionados. Junto con dicho envío se asignaron mayores recursos humanos a la tarea fiscalizado-

ra y se incorporó con fuerza a las nuevas tecnologías dentro de la labor de traspaso y control de los recursos de la subvención escolar.

## Lecciones aprendidas

La rica experiencia de esta Negociación entre el Ministerio y el gremio docente puede ser analizada desde muchos puntos de vista. Me interesa llamar la atención sobre cuatro lecciones que creo de interés para este nivel de análisis más práctico y referido al quehacer posible y deseable del Ministerio.

### DISCUTIR EL DESEMPEÑO DOCENTE

La primera tiene que ver con la extraordinaria oportunidad que ofrecen estas negociaciones para discutir con el gremio temas que van más allá que los reajustes salariales y que apuntan al corazón mismo de la Reforma Educativa, como son las prácticas docentes. Pocas veces el Ministerio cuenta con una herramienta más poderosa, si la utiliza bien, para revisar el compromiso docente con las transformaciones en curso en el sistema escolar y para lograr un mejor desempeño en aspectos claves de la agenda reformista. No se negocia, entonces, un mejoramiento salarial contra nada ni contra amenazas de movilización o contra “deudas” pasadas, sino contra un mayor profesionalismo docente en ámbitos críticos de la enseñanza, como son la calidad, la equidad y la participación.

Puesto esquemáticamente puede apreciarse que en nuestro caso la Negociación se alineó con estos objetivos de la Reforma Educativa del modo siguiente:

Ámbitos de Reforma Educativa	Medidas acordadas
Mejoramiento de la calidad de la educación básica y media	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hora no-lectiva adicional</li> <li>• Pasantías dentro de Chile</li> <li>• Asignación de Excelencia Pedagógica</li> <li>• Sistema de Evaluación Docente</li> <li>• Atención enfermedades profesionales de docentes</li> <li>• Plan especial de retiro de docentes en edad de jubilar</li> </ul>
Mejoramiento de la equidad de la educación básica y media	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación Especial para Profesores de Escuelas Rurales</li> <li>• Ampliación Asignación por Desempeño Difícil</li> <li>• Disminución del número de alumnos por curso en escuelas vulnerables</li> </ul>
Ampliación de la participación dentro de la educación básica y media	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de los Consejos Regionales de Educación</li> <li>• Incorporación de Colegio de Profesores al Consejo Superior de Educación</li> <li>• Evaluación de la Jornada Escolar Completa</li> </ul>

### EFICACIA POLÍTICO-TÉCNICA DEL MINEDUC

En segundo término, creo que un buen desempeño del MINEDUC pasa por un conjunto de factores que deben ser resguardados y potencia-

dos. En particular, a la luz de nuestra experiencia, considero importante relevar los siguientes:

- Conformar un equipo sólido, que tenga las capacidades técnicas y políticas necesarias para enfrentar adecuadamente un complejo proceso de Negociación;
- Construir sistemáticamente una Propuesta Negociadora que sea relevante para la Reforma Educacional, fortaleciendo la profesión docente en los ámbitos que sean pertinentes a los objetivos de calidad, equidad y participación;
- Lograr apoyos políticos claves al interior del gobierno (Hacienda, Ministerios Políticos, Presidencia) para la propuesta y el proceso, así como un método interno de resolución de conflictos intra-ejecutivo;
- Desarrollar puentes y confianzas con el mundo político, en particular con los parlamentarios influyentes en el tema educacional, para lograr legislar con prontitud sobre los acuerdos alcanzados;
- Manejar adecuadamente los tiempos políticos de la Negociación con el gremio, controlándolos de modo de no apresurarse en definiciones rígidas y prematuras pero tampoco dilatar en exceso los plazos de respuesta ante las peticiones docentes;
- Combinar adecuadamente la flexibilidad con la firmeza dentro del proceso, de manera de ceder en aspectos que no son sustanciales pero lograr instalar lo sustantivo de la propuesta;
- Integrar, de una manera que sume hacia las posiciones ministeriales, los hechos concomitantes (como los resultados de rendimiento escolar), que son externos a la Negociación misma, pero que pueden jugar un papel favorable hacia su buen desarrollo.

## VÍNCULO MINEDUC-GREMIO

En tercer lugar, un factor crítico para el éxito de la Negociación es la relación existente entre el

MINEDUC y la organización gremial del magisterio. Si bien las potencialidades reales de construir este buen vínculo dependen en gran medida de las características dialogantes (o no) del gremio, siempre (o casi siempre) existe un espacio para avanzar. Por cierto que la relación es más permanente y amplia que la Negociación misma, pero es en ésta justamente que aquella se pone a prueba. En este sentido es que, junto con desarrollar una relación de confianza antes y después de la Negociación, hay algunos elementos que deben ser especialmente cuidados durante dicho proceso negociador, tales como:

- Manifestar una clara y permanente voluntad política de llegar a acuerdos y mostrar sus mutuas ventajas por sobre la confrontación;
- Construir una agenda de temas de trabajo que resulten de interés compartido, dándose tiempo para explorar las distintas inquietudes y sugerencias, y acotando aquellas que pueden ser objeto del proceso negociador en curso;
- Practicar un diálogo permanente y sistemático, en un clima de respeto, en que se puedan manifestar las diferentes opiniones y en que se analicen las evidencias presentadas para los problemas y sus eventuales soluciones;
- Incorporar la alternativa de contar con estudios externos para los temas relevantes frente a los que no se cuenta con suficiente información como para tomar decisiones fundadas;
- Dar muestras de flexibilidad para facilitar la resolución de las dificultades internas del interlocutor (por ejemplo frente a sus disidencias).

## LA OPINIÓN PÚBLICA

En cuarto término, independientemente de cuán positiva sea la relación con el gremio magisterial, nunca debe olvidarse a la opinión ciudadana, cuya simpatía con la causa docente o bien con la posición gubernamental puede desequilibrar la Negociación. No es lo mismo enfrentar los mo-



mentos fuertes y de máxima tensión del proceso negociador con un antagonista debilitado o con uno que goza de credibilidad y solidaridad de parte de la opinión pública. Para favorecer este aprecio ciudadano hay factores comunicacionales que deben ser considerados, tales como:

- Realizar una permanente labor de socialización de los planteamientos ministeriales, poniendo la agenda temática y buscando anticiparse a los conflictos y a las explicaciones reactivas, así como mostrando públicamente las oportunidades abiertas al gremio;
- Intentar salvar permanentemente la brecha de comprensión entre los temas técnicos y las “personas de a pié”, mediante comparaciones y ejemplos que grafiquen los planteamientos formulados;
- Definir claramente las vocerías sobre los temas de la Negociación, alineando los mensajes dados por diferentes autoridades en los distintos momentos, de manera de evitar mensajes equívocos o contradictorios desde el ejecutivo;
- Introducir voces legitimadas y distintas de las vocerías habituales para encuadrar la Negociación y apoyar su buen desarrollo en sus momentos decisivos (caso extremo del Presidente de la República como garante de la Negociación);
- Evitar los exabruptos y descalificaciones hacia el antagonista, resguardando siempre mantener el control de la situación.

Es cierto que el caso que he relatado tiene particularidades muy marcadas. Se produce en

un contexto de estabilidad política general, con una gran continuidad de las políticas aplicadas por parte de tres gobiernos sucesivos de la misma coalición de gobierno. Disfruta de un crecimiento sostenido de la economía nacional, que permite destinar crecientes recursos a la educación, y especialmente a las condiciones de trabajo de los docentes. Se asienta en una Reforma Educacional que ha sido consensuada en instancias pre-legislativas (como la Comisión de Modernización de la Educación, llamada también “Comisión Brunner”), así como en leyes que han obtenido un altísimo consenso político en el parlamento. Cuenta con una dirigencia gremial con amplia experiencia política, con competencias técnicas y con ánimo dialogante.

Pero estas características solo se vuelven positivas, si es que la Negociación con el gremio resulta bien conducida políticamente y sobretodo si está claramente enfocada hacia profundizar la Reforma Educativa. La buena negociación no es, en consecuencia, la que desmoviliza al gremio o bien la que cuesta poco al erario público, sino la que logra introducir sustentable y consensuadamente cambios en las prácticas docentes a favor de una educación de calidad para todos.

---

<sup>28</sup> Distintos estudios comparativos —como los de Palamidessi (2003) o Gajardo y Gómez (2003)— han ilustrado esta diversidad de situaciones existente en la región, que obligan a la prudencia en las conclusiones generales.



---

---

## Referencias bibliográficas

- Gajardo, Marcela y Gómez, Francisca “Social dialogue in Education. A regional survey”, draft, august 20, 2003.
- Navarro, Juan Carlos (ed.) “¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina”, BID, Washington D.C., 2002.
- Núñez, Iván “Profesores: ¿el único éxito de Lagos en el año 2000?”, en Asuntos Públicos, Informe n° 7, 12/12/2000.
- Núñez, Iván “La experiencia gubernamental de concertación y conflicto en el sector educativo: el caso de Chile”, ponencia en Seminario ‘Sindicalismo magisterial, concertación y Reforma Educativa en América Latina’, San Pedro Sula, Honduras, 2001.
- Núñez, Iván “Fortalecimiento de la profesión docente”, Revista de Educación n° 319, Santiago, 2005.
- OECD, Informe Nacional del Sistema Escolar de Chile, Paris, 2004.
- Organización Internacional del Trabajo “Personal docente para el futuro: remediar la escasez de personal docente para alcanzar el objetivo de educación para todos”, Informe Nacional de Chile, noviembre 2005.
- Palamidessi, Mariano “Sindicatos docentes y gobiernos: conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina”, PREAL, Santiago, 2003.
- Paiva, Cristián y Riesco, Manuel “Colegio de Profesores: estudio de remuneraciones del magisterio”, Universidad Arcis, octubre 2000.
- Rojas, Alfredo y Ostojic, Daslav “Negociación salarial Gobierno-Colegio de Profesores año2000”, informe para curso Universidad Alberto Hurtado, Revista Digital Umbral 2000, n° 9, mayo 2002.
- Vaillant, D. “Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica”, Revista de Educación, 340, mayo-agosto 2006.
- Vegas, E. “Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en Latinoamérica”, Revista de Educación, 340, mayo-agosto 2006.
- Weinstein, José “Radiografía a los cambios en la profesión docente”, Asuntos Públicos n° 147, 25/11/2001.



## El itinerario de la negociación 2000

- 5 de enero: Firma de acuerdo entre Colegio de Profesores y candidato presidencial Ricardo Lagos a favor de la educación y del fortalecimiento de la profesión docente
- 11 de marzo: asunción del nuevo gobierno (2000–2006) e inicio en esa semana de reuniones sistemáticas de trabajo MINEDUC-Colegio
- 31 de marzo: inauguración de asamblea del Colegio de Profesores por parte del Presidente Lagos en que expresa su deseo de modificar modo habitual de Negociación entre gremio y gobierno
- 16 de mayo: Alcalde de San Ramón es detenido por no pago de “deuda histórica” a grupo de docentes de su comuna
- 30 de junio: Asamblea Nacional del Colegio de Profesores aprueba Petitorio Nacional, con diferentes demandas que incluyen reajuste de remuneraciones de un 61.7% real en período gubernamental
- 5 de julio: MINEDUC da a conocer resultados de la prueba nacional SIMCE, que desatan controversia pública respecto de la calidad de la educación nacional
- 1 de agosto: visita de ministra y viceministro de educación a sede del Colegio para manifestar compromiso con Negociación
- 3 de septiembre: Colegio de Profesores fija ultimátum de fechas, declarando que durante septiembre gobierno debe entregar respuesta al petitorio
- 30 de septiembre: Colegio de Profesores realiza fallida movilización masiva de docentes en el centro de Santiago
- 13 de octubre: MINEDUC realiza primera oferta formal, con cifras de recursos, al gremio, e incluye diferentes aspectos de mejoramiento de condiciones laborales y de profesionalización
- 20 de octubre: sector disidente del Colegio de Profesores, encabezados por dirigente disidente J. Gajardo, realiza manifestación de repudio en instalaciones MINEDUC
- 24 de octubre: MINEDUC realiza segunda oferta formal al gremio, modificando plazos y montos de reajuste general, pero manteniendo otros elementos oferta
- 29 de octubre: elecciones municipales en todo el territorio nacional
- 30 de octubre: Asamblea Nacional del Colegio de Profesores decide hacer consulta amplia frente a oferta del MINEDUC, que incluye opción de mandar a Directiva Nacional para buscar mejor acuerdo
- 8 y 9 de noviembre: se realiza consulta, con participación masiva del profesorado, y la opción del mandato se impone, siendo derrotada la postura rupturista de la disidencia
- 10 de noviembre: visita del Presidente del Colegio de Profesores al Palacio de La Moneda,

ocasión en que le manifiesta su satisfacción por los acuerdos alcanzados  
14 de noviembre: se firma Protocolo de Acuerdo entre el MINEDUC y el Colegio de Profesores

Enero del 2001: se tramita en el parlamento la ley 19715, la que concita un apoyo político transversal, y da sustento jurídico a los distintos acuerdos alcanzados en el Protocolo

# Protocolo de acuerdo entre el ministerio de educación y el colegio de profesores de Chile A.G. Año 2000

El siguiente acuerdo expresa el compromiso del Colegio de Profesores de Chile, A.G., y del Ministerio de Educación respecto al mejoramiento de la calidad de la educación y al fortalecimiento de la profesión docente. Este documento tiene como referencia lo firmado por el Presidente del Colegio de Profesores y el actual Primer Mandatario, en enero del presente año.

En particular, con este Acuerdo, se contribuye a hacer efectivo en el sexenio del actual período gubernamental, el perfeccionamiento del carácter público de la educación, la ampliación de las oportunidades de participación de la comunidad, y especialmente de los docentes, y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y salariales de éstos.

Ambas partes, respondiendo a este Acuerdo, se han involucrado en acciones concretas. El Ministerio de Educación está realizando un nuevo esfuerzo en la expansión de la educación parvularia, en la duplicación de los recursos de los programas que apoyan a los establecimientos que atienden a los sectores de menores ingresos y en el mejoramiento de la retención en la educación media. El Colegio de Profesores, a su vez, está desarrollando un

trabajo sostenido en la construcción de un Movimiento Pedagógico a lo largo de todo el país, y está empeñado, a través de un Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil, en abordar de manera seria y responsable este problema. Estas acciones de ambas partes coinciden en la perspectiva de asegurar para todos los niños y niñas, el derecho a la educación y a mejores condiciones de vida.

Después de un trabajo conjunto de varios meses, que se destaca por la responsabilidad y el mutuo respeto entre ambas partes, el Ministerio y el Colegio han acordado un marco responsable para una positiva relación de mediano plazo. Este Acuerdo tiene como eje la mutua convicción de que la reforma de la educación y el fortalecimiento de la profesión docente son procesos inseparables, que comprometen los mejores esfuerzos de los firmantes.

## PERFECCIONAR LA JORNADA ESCOLAR COMPLETA

La generalización y perfeccionamiento de la Jornada Escolar Completa es un objetivo de



interés común, en tanto es un requerimiento central de la profundización de la Reforma Educacional, a la vez que crea nuevas y mejores condiciones para fortalecer la profesión docente. En este sentido y cada una en su ámbito, ambas partes convergerán para superar los obstáculos que han demorado su cumplimiento y para perfeccionar su implementación.

Ministerio y Colegio respaldan plenamente la ejecución del estudio evaluativo, concordado entre ambas partes, sobre el uso educacional del tiempo adicional ganado por los establecimientos incorporados, así como sobre las condiciones laborales de la docencia implicadas en la JEC. Sobre los resultados de esta evaluación, se realizará un debate responsable entre los distintos actores respecto a los cambios requeridos sobre el tema, los cuales se plasmarán en un proyecto que, además de prorrogar el plazo, apuntará a superar los nudos problemáticos que se detecten. Dicho proyecto debe enviarse al Congreso Nacional no más allá del primer semestre del próximo año.

### **FORTALECER LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN:**

El Gobierno ha estimado conveniente incluir este tema en la preparación de un proyecto de reforma de la ley que estructura al Ministerio, en el marco de la modernización del sector público. Coincidentemente el Colegio ha manifestado su interés por que se fortalezcan las capacidades de gestión y fiscalización del Ministerio, en beneficio del efectivo respeto del derecho a la educación y del buen uso de los recursos públicos.

Para la preparación de dicho proyecto, que se despachará al Congreso Nacional durante el año 2001, el Ministerio establecerá un proceso de consulta al Colegio de Profesores, particularmente en lo que diga relación con el fortalecimiento de las capacidades ministeriales de gestión y fiscalización.

### **INCREMENTAR LAS REMUNERACIONES GENERALES DE LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACION**

En la línea de concretar, como una primera etapa, el compromiso del Presidente Lagos que los profesores obtengan una renta justa y digna, equivalente a la del resto de los profesionales del sector público y considerando los límites propios del contexto de restricción económica que vive el país, se acuerda otorgar un incremento a las remuneraciones de los docentes de los sectores municipal, particular subvencionado y regidos por el DL. 3166, reconociendo de la legitimidad de la demanda hecha por el Colegio.

En el año 2001 la Remuneración Básica Mínima Nacional, RBMN, crecerá en 6,5% nominal. Al año 2002, el crecimiento de la RBMN será de 8,38% nominal, producto de su reajuste y de la incorporación de  $\frac{1}{4}$  del valor de la Unidad de Mejoramiento Profesional (UMP) a la RBMN, lo que genera un importante incremento en las asignaciones de experiencia docente, perfeccionamiento, desempeño difícil, de responsabilidad y complemento de zona. Para el sector particular subvencionado y el regido por el D.L. 3166, se aplicará una fórmula mixta de aumento general de remuneraciones que permita que todo el incremento de la subvención para esta finalidad que reciban los sostenedores respectivos sea destinado a los docentes.

Los incrementos a las remuneraciones pactadas serán percibidos en diciembre conforme al reajuste que reciba el sector público y, el saldo respecto a lo acordado en esta Negociación sectorial, será otorgado en el mes de febrero de cada uno de los años 2001 y 2002.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> El Colegio de Profesores insistirá en un método alternativo de cálculo de esta parte del reajuste de sus remuneraciones nominales en la mesa de negociaciones del sector público. Cualquier acuerdo que se alcance al respecto será aplicable al cálculo de las remuneraciones nominales arriba mencionadas, tomando como base los objetivos de reajuste de remuneraciones reales en 3,5% y 5,38% acordados para los años respectivos.

Los valores totales correspondientes serán los siguientes:

	2000	2001	2002
RBMN Básica (valor hora)	\$5.565.-	\$5.927.-	\$6.424.-
RBMN Media (valor hora)	\$5.857.-	\$6.238.-	\$6.761.-
UMP (30 hrs.)	\$20.111.-	\$20.111.- (*)	\$15.083.- (*)

(\*) En pesos del año 2000

Los aumentos nominales anteriores asumen inflaciones futuras esperadas de 3% para 2001 y 3% para 2002. En caso que la inflación esperada para el año 2002 sea diferente a la proyectada en este acuerdo corresponderá ajustar los valores de la RBMN de ese año conforme a la nueva estimación de inflación esperada que esté contenida en la Ley de Presupuesto, lo cual se expresará, si procede, en una variación de los valores nominales prefijados.

Los incrementos anteriores buscan aumentar las RBMN en porcentajes reales, según la metodología de determinación de reajustes aplicada hasta el momento en los reajustes de remuneraciones del sector público.

Sumando el efecto del incremento de la RBMN para los primeros dos años del presente acuerdo, la incorporación de un ¼ de UMP a la RBMN en el año 2002 y la ampliación y creación de asignaciones que más adelante se detallan para el período 2001-2006, los profesores contarán con un horizonte establecido de homologación de sus remuneraciones a las de los profesionales del sector público con similares niveles de calificación y responsabilidad regidos por la Escala Única de Remuneraciones. Ello ocurrirá no sólo respecto de las remuneraciones al inicio de su carrera, sino también en la culminación de la misma. Quedará para el período 2003-2006, la definición del reajuste de la RBMN correspondientes a dichos años.

Lo anterior significa, entonces, que en el período 2001-2006 las remuneraciones de los pro-

fesores y profesoras se incrementarán a un ritmo superior al de crecimiento de las remuneraciones en el sector público y muy superior al de las remuneraciones en la economía en general.

La RBMN correspondiente a los años 2003 a 2006 será acordada por las partes mediante un proceso de Negociación a partir del mes de julio del año 2002.

### Bono docente

Dada la estrechez presupuestaria que enfrenta el país y como un reconocimiento al trabajo docente, se entregará, por una sola vez, a todos los profesores y profesoras del sector municipal, particular subvencionado y de los establecimientos regidos por el DL 3166, un Bono Docente consistente en la suma de \$20.000.- por profesor, pagadero al mes siguiente de la entrada en vigencia de la ley respectiva.

## MEJORAR LAS CONDICIONES LABORALES

### Tiempo de trabajo docente

- **Aumento de una hora no lectiva:** acogiendo la propuesta del Colegio, a partir del año 2002, se modificará la proporción de los horarios docentes, aumentando una hora no lectiva a todos los docentes de aula con jornadas de 38 horas y más, en régimen de Jornada Escolar Completa, para lo cual deberá establecerse en el Estatuto Docente un procedimiento que asegure el uso de dicha hora no lectiva en actividades técnicas que contribuyan a incrementar la calidad de las horas lectivas servidas en el establecimiento. Los recursos necesarios para financiar esta medida son adicionales, y no están incluidos en el monto de reajuste total. Adicionalmente se seguirá estudiando en conjunto, el mejor uso de las horas no lectivas.
- **Duración del año lectivo:** estando vigente el Decreto 1123 de 1997, de Educación, que estableció la posibilidad que el horario de

clases de los alumnos de los establecimientos incorporados a la Jornada Escolar Completa no fuere inferior a 1.520 horas en la educación básica y 1.680 horas en la educación media, el año lectivo puede desarrollarse en 38 semanas anuales. En consecuencia, ambas partes, reconocen la importancia de una aplicación generalizada de esa norma.

No obstante lo anterior, tanto el estudio sobre enfermedades profesionales como la evaluación de la JEC, proporcionarán información y criterios para revisar este tema.

### Perfeccionamiento de normas de contratación de los docentes

- **Perfeccionar reglamento de concursos:** con el propósito de asegurar la transparencia que deben regir los concursos, el Ministerio procederá a modificar el Reglamento del Estatuto Docente, introduciendo las normas para tal efecto establecidas en el artículo 1° N°17 de la ley 19.410, dando el debido respaldo al “informe fundado”, con el objeto que este documento refleje fiel y totalmente la calidad de los postulantes y los elementos que han servido de juicio a las comisiones para su proposición al Alcalde o Gerente de la Corporación, según corresponda. Además se propondrá que un representante del Ministerio de Educación actúe como Ministro de Fe en los concursos.

Adicionalmente, con el propósito de lograr que se cumpla la obligatoriedad de la realización de los concursos, las partes acuerdan proponer las modificaciones legales pertinentes en el sentido que los llamados a concurso que no fuesen convocados antes del 15 de noviembre del año siguiente en que se produjera la vacante, se hagan efectivos.

Por último, en relación con los Directores de establecimientos, el Ministerio reglamentará que los concursos se resuelvan a través de un método transparente y serio que garantice que el electo

cuente con idoneidad para el cumplimiento de las funciones directivas.

- **Titularidad:** Respecto a los profesionales de la educación titulares de 20 o más horas y que, por el hecho del ingreso de su establecimiento al régimen de Jornada Escolar Completa, totalicen una designación de más de 30 horas, podrán optar a ser designados como titulares en las horas de extensión, cuando ellas sean calificadas como permanentes en el proyecto de Jornada Escolar Completa del respectivo establecimiento.
- **Asegurar transparencia y objetividad en sumarios:** con dicho propósito, las partes acuerdan proponer la modificación a la letra b) del Artículo 72 del Estatuto Docente, precisando que en las investigaciones o sumarios administrativos que afecten a un profesional de la educación que cumpla funciones docentes, o técnico pedagógicas, la designación del Fiscal deberá recaer en un profesional de la educación que realice labores docentes o técnico-pedagógicas similares a las del afectado o bien, en uno que realice labores de docencia directiva.

### Enfermedades profesionales y jubilación:

- **Enfermedades profesionales:** a partir de un estudio, que se realizará el año 2001, se identificarán todas las enfermedades que se originen específicamente en el desempeño de la docencia, con el objeto que los organismos responsables las incluyan en el listado legal de enfermedades profesionales. Asimismo, ambas partes, promoverán en conjunto con las entidades legalmente encargadas, la implementación de planes preventivos para el sector docente, con carácter piloto el 2002, y masivamente a partir del 2003.
- **Indemnización extraordinaria por jubilación:** las partes están de acuerdo en proponer la aprobación legislativa de un nuevo plan transitorio de indemnizaciones por jubilación para los profesores y profe-

soras del sector municipal que cumplan los requisitos del caso, que será financiada con cargo a anticipos de subvención.

En lo específico, se otorgará una indemnización de hasta 11 meses de la última remuneración imponible, a todos aquellos profesionales de la educación que se acojan a jubilación dentro de un plazo de seis meses a partir del 1° del mes siguiente al de la publicación de la ley.<sup>30</sup>

### Apoyo especial a docentes que se desempeñan en condiciones de vulnerabilidad

Con el propósito de favorecer la equidad educacional, las partes acuerdan implementar las siguientes innovaciones:

- **Bonificación para profesores-encargados de escuelas rurales:** se concederá una bonificación a los profesores encargados de escuelas rurales incompletas, del sector subvencionado. Con esta medida se hará justicia a un segmento de docentes que trabajan en condiciones adversas y con responsabilidades complejas, que superan con mucho las del común de los docentes de aulas.

El pago de esta bonificación se iniciará el año 2001 y alcanzará su pleno régimen el año 2002. Los valores correspondientes a esta bonificación, para una jornada de 44 horas, en sus dos primeros años serán los siguientes:

Asignación encargados	2001	2002
Monto de la asignación (44 hrs.)(* )	\$26.079.-	\$56.531

(\* ) Se mantendrá la proporción para jornadas inferiores a 44 horas

- **Reforzamiento de la asignación por desempeño en condiciones difíciles:** Las partes se proponen recuperar el sentido originario de la indicada asignación, focalizando su aplicación en cada región e incrementando sustantivamente los porcentajes

de la misma, para los profesores beneficiados. Los nuevos criterios de focalización serán definidos por el Ministerio y consultados al Colegio de Profesores. Este beneficio se financiará con un incremento de más de un 33% de su actual fondo. Los mayores beneficios empezarán a ser percibidos a partir del año 2002, con la introducción al fondo de 2.000 millones de pesos y llegarán a pleno régimen el año 2003, con la introducción de otros 2.500 millones de pesos, que completan un incremento total de 4.500 millones de pesos, todos expresados en moneda del año 2000.

### Reducción del número de alumnos por curso:

Como otro importante esfuerzo de creación de condiciones de calidad y equidad, y como un primer paso en esta dirección, se disminuirá gradualmente el límite máximo de alumnos por curso en las escuelas y liceos de extrema pobreza, desde el actual tope de 45 a 40 alumnos, a partir del año 2002. El costo de esta medida se financiará **a través de** la aplicación de la futura subvención diferenciada.

### FORTALECER LA PROFESION DOCENTE Y OFRECER NUEVAS OPORTUNIDADES DE CARRERA

Ambas partes promoverán la construcción de una nueva carrera que potencia el carácter profesional de la docencia, a través de las siguientes reformas y medidas, ejecutables en el corto y mediano plazo. Esta nueva carrera se irá abriendo progresivamente a todas las funciones y dependencias. Especialmente significativa será la apertura de una nueva trayectoria profesional

<sup>30</sup> Por su parte, el Colegio de Profesores plantea esta solución como insuficiente por su carácter transitorio y porque en su opinión las indemnizaciones debieran tener un tope mayor de 11 meses.

para los docentes de aula, a fin de evitar que los mejores profesores y profesoras emigren a otras funciones y ocupaciones, y para contar con su compromiso y competencias en la elevación de la calidad y del logro de plena equidad en la educación.

- **Normas sobre perfeccionamiento:** El Colegio y el Ministerio hacen suyos las proposiciones de la Comisión Técnica bi-partita que recomendó modificaciones a las normas relativas al perfeccionamiento profesional, tanto para fortalecer las atribuciones del CPEIP en lo relativo a la acreditación de instituciones y programas con el fin de elevar su calidad, como con respecto a las modalidades para impetrar y pagar la asignación estatutaria correspondiente.
- **Pasantías en Chile:** Ambas partes apoyan la iniciativa de las “pasantías en Chile”. A partir del año 2001, se convocarán, programarán y apoyarán financieramente, proyectos de intercambio profesional entre escuelas de similares características y problemas, para conocer y apropiarse mutuamente de sus experiencias y de innovaciones exitosas.
- **Evaluación del desempeño profesional:** De igual modo, Ministerio y Colegio, reiteran su compromiso para concordar en una Comisión Técnica tripartita con la Asociación Chilena de Municipalidades, y en el plazo 31 de diciembre del presente año, las bases de un sistema permanente de evaluación formativa del desempeño profesional de los docentes.
- **Asignación a la Excelencia Pedagógica:** Esta innovación contribuirá a configurar una carrera propia de los docentes de aula, que tendrán la oportunidad de progresar en su trayectoria en términos mejores que por los meros efectos de la antigüedad o por convertirse en directivos y alejarse del trabajo directo de formación y enseñanza.

Los profesionales de la educación podrán voluntariamente acreditarse para percibir la

presente Asignación. Al inicio del año 2002 se realizará el primer proceso de acreditación con carácter piloto. Los docentes acreditados percibirán esta nueva asignación, en forma de una bonificación adicional, reajutable y permanente. Para este efecto, se creará un Fondo Especial de financiamiento. En la ley se establecerá tanto el número de beneficiarios como los recursos requeridos para los años 2002 a 2006.

- **Red de “maestros de maestros”:** Se conformará una Red de educadores en disposición de compartir conocimientos y experiencias con sus colegas que más lo requieran, mediante prácticas participativas de auto-fortalecimiento de los saberes y competencias del conjunto de los docentes. Ambas partes convienen en respaldar estos procesos, bajo la denominación de “Red de maestros de maestros”, que se articularán con el programa de “pasantías en Chile”, en el mismo sentido de fortalecimiento profesional de la docencia. Formarán parte de esta Red los profesionales de la educación acreditados por su excelencia pedagógica.
- **Asignación de responsabilidad:** Adicionalmente, las partes acuerdan un aumento en el tope máximo de la actual asignación de responsabilidad para todos los miembros del personal directivo y del personal de la función técnica pedagógica, en el sector municipal. Dentro de este aumento, se valorizan especialmente los porcentajes dirigidos a los directores de establecimiento y jefes de unidad técnico-pedagógica. Estos incrementos tendrán lugar gradualmente a partir del año 2003,

## AMPLIAR ESPACIOS DE PARTICIPACION DE LOS DOCENTES:

Ambas partes afirman la necesidad de ampliar y perfeccionar las oportunidades de participación de los diversos agentes implicados en la educación parvularia, básica y media y, para lo cual,

colaborarán estrechamente en una variedad de iniciativas, que incluirán también a otras organizaciones representativas de la comunidad.

- **Consejos Regionales de Educación:** En el marco de un esfuerzo público por profundizar la descentralización a escala regional, el Ministerio en consulta con el Colegio estudiará la conformación de Consejos Regionales de Educación, los que se implementarán durante el año 2001, como organismo asesores de los Intendentes y Secretarios Regionales de Educación y, a partir de su experiencia de funcionamiento, se reforzará su competencia mediante normas legales debidamente consensuadas.

Los Consejos Regionales colaborarán con las autoridades en el diagnóstico de los problemas educativos de su jurisdicción, permitirán la representación de los enfoques e intereses de los distintos participantes y enriquecerán y afinarán las decisiones sobre asuntos educativos que, crecientemente, se tomarán a nivel regional y local.

Los Consejos Regionales podrán, a su vez, recomendar la creación de Consejos Provinciales de Educación.

- **Perfeccionamiento de otros espacios existentes:** Paralelamente, ambas partes estudiarán y concordarán procesos de consulta con otras entidades representativas respecto al perfeccionamiento de los espacios de participación existentes. En el nivel co-

munal, se analizará la experiencia de los PA-DEM y otras instancias de participación, en conjunto con la entidad representativa de las autoridades municipales. En el nivel de establecimientos, se evaluará el funcionamiento de los Consejos de Profesores y de otras experiencias de participación en la gestión escolar y se propondrán medidas para su ampliación, consolidación y profundización, según sea el caso.

**Representación en el Consejo Superior de Educación:** El Ministerio y el Colegio conciben en promover una iniciativa de reforma de la LOCE para que personas designadas por entidades representativas del sistema escolar tengan participación en el Consedjo Superior de Educación.

## SEGUIMIENTO DEL ACUERDO

Finalmente, ambas partes concuerdan en hacer en conjunto, durante el período de vigencia del presente acuerdo, 2001-2006, un monitoreo y evaluación permanente del nivel de avance de sus distintas iniciativas.

En Santiago, a 14 de noviembre de 2000

<b>Jorge Pavez Urrutia</b>	<b>Mariana Aylwin Oyarzun</b>
Presidente Colegio de Profesores de Chile, A.G.	Ministra de Educación





# **Acuerdos para la formulación e implementación de políticas educativas en la provincia de Córdoba:**

## **Una experiencia, una posibilidad**

**Walter Grahovac<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup>**Walter Grahovac** fue Secretario General de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC), Argentina, durante cinco períodos consecutivos, entre los años 1988 y 2002. También fue Secretario de Organización de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) durante dos períodos entre los años 1997 y 2003. En este documento relata su experiencia como dirigente de la UEPC durante los gobiernos de Angeloz, Mestre y de la Sota y su participación en la generación del Pacto de la Calidad Educativa de Córdoba, PCEC.

---

---



# Los antecedentes de la reforma educativa provincial

En este documento se desarrolla, desde la perspectiva sindical, una experiencia que se plantea como un modo posible de formular políticas educativas a partir del diálogo social y la concertación de acuerdos entre distintos sectores. Los actores involucrados son el Gobierno de la Provincia y la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC), quienes acordaron las políticas que definieron la educación en Córdoba. Este proceso de diálogo y concertación se expresó finalmente en el Pacto de la Calidad Educativa de Córdoba, PCEC, firmado en 1999.

## MARCO HISTÓRICO NACIONAL.

La fuerza y la profundidad con la que se instaló el paradigma fundacional del sistema educativo argentino, en la conciencia colectiva de la sociedad y en la ideología docente, requiere de esta introducción ya que el debate educativo aquí descrito se inscribe en este marco histórico nacional.

### Cien años del paradigma fundacional

El sistema educativo como hoy lo conocemos se origina junto con la organización y consolidación del estado nacional de fines del siglo XIX (Constitución Nacional de 1853). A partir de 1884, se dictan las bases legales de la educación argentina<sup>2</sup>. En este período se organiza el siste-

ma educativo moderno en el país y comienza a expandirse el sistema de instrucción pública centralizado estatal con las siguientes características: es hegemonizado por el Estado, escolarizado, verticalizado, centralizado, burocratizado, ritualizado, autoritario (Puiggrós, 1990). El Estado, a través de un sistema educativo fuerte, configuraba la identidad nacional; “formaba ciudadanos” a los que incluía en un proyecto nacional. A mediados del siglo pasado se afianzó la universalidad del sistema educativo argentino. Desde 1945 hasta 1955 el sistema educativo adopta la pedagogía del nacionalismo popular (Puiggrós, 1990) que sufre un corte abrupto con el golpe de estado de 1955, cuando se inicia lo que ella denomina “*el comienzo de los movimientos de destrucción del sistema de educación pública*” que culminarían con las políticas de los 90. Dice, refiriéndose a esta década: “...si comparamos el país actual con aquel otro, fragmentado por la inmigración de finales del siglo XIX, encontraremos una diferencia sustancial. Aquella sociedad, como después la de Yrigoyen y la de Perón, tenía el progreso como concepto organizador y tendían a la integración. La argentina neoliberal, en cambio, encarna el fin de aquel proyecto: el tejido social y cultural, que en cien

<sup>2</sup> En 1884 es sancionada la Ley 1420 de Educación Común. Se consideran sus antecedentes, la Ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires (1875) y el Congreso Pedagógico (1882).

años de vida nacional alcanzó un entramado aceptable, se ha desintegrado” (Puiggrós, 1995).

### La década de los '90

En este período se profundiza en el país el proceso de cambio estructural iniciado durante la dictadura de 1976, que pone en crisis el modelo construido históricamente. Durante esta década, como en otros países de América Latina, en Argentina sobrevino un proceso de transformaciones en la estructura económica y en lo que se conoce como la *primera generación de reforma del Estado*, que apuntó fundamentalmente a su reducción, como indicaban las medidas “aconsejables” en el concierto internacional. El proceso se caracterizó por las privatizaciones de empresas estatales, la tercerización de servicios a través del sector privado y la incorporación de visiones de mercado en las políticas de la seguridad social, salud y educación. La transferencia de servicios nacionales a las provincias, la descentralización y la desregulación, entre las principales medidas. En síntesis, se pasó del paradigma y la organización del Estado de Bienestar a un Estado basado en la economía de mercado (el entonces presidente Carlos Menem la designaba *economía popular de mercado*).

### Políticas de modernización y retraso socio cultural

Durante los '90 se estableció una fuerte identificación de las llamadas políticas de modernización con los procesos de inseguridad social y laboral, con el retroceso económico de los asalariados en la participación de la riqueza nacional y con el crecimiento del desempleo. La modernización vino acompañada de procesos de precarización de las condiciones y los contratos de trabajo, con la lógica del mercado penetrando en todas las instituciones. La vida institucional de las escuelas también se vio afectada.

El fuerte retroceso del sector asalariado en la participación en la distribución de la renta na-

cional fue un elemento de puja y tensión en pro de recuperar lo perdido, especialmente desde la dictadura militar de 1976 en adelante. A esto se suma el mencionado proceso de reforma del estado y ajuste del gasto fiscal, más los cambios en las relaciones y los derechos de los trabajadores, que condujo a una alta conflictividad sindical en el sector público (nacional, provincial y municipal). En ese conjunto de sectores en conflicto, el docente fue uno de los más destacados. Este se caracterizaba por la homogeneidad laboral del sector, la organización sindical y su extensión territorial, su capacidad de apelar a diversos métodos de lucha (además de las huelgas, la convocatoria a marchas multitudinarias, ayunos, la “carpa blanca”, etc.) y la atención de los medios de comunicación que, entre otros factores, le dieron lugar y trascendencia en la opinión pública y un vínculo con la sociedad. El proceso de transferencia de escuelas nacionales a las provincias desplazó por algún tiempo el conflicto nacional y centró la atención en la sucesión irremediable de conflictos provinciales, al punto que en muchos momentos sin haber un conflicto declarado por las organizaciones sindicales de alcance nacional, casi todo el país estaba en conflicto y sin clases.

## CRISIS EDUCATIVA PROVINCIAL

### El marco legal

Durante la primera mitad de los '90 hubo transformaciones profundas que si bien no son el eje de este trabajo, modificaron las bases legales del sistema educativo. La Ley de Transferencia Educativa (1991), la Ley Federal de Educación (1993) y la Ley de Educación Superior (1995) fueron la base de dos procesos paralelos, la descentralización y la reforma curricular, que tuvieron distinto impacto en los diferentes lugares del país.

La descentralización, las crisis económicas regionales que afectaban a las provincias, la libertad en cada jurisdicción de aplicar la nueva

### Los aspectos más destacados de la reforma educativa y la política laboral del sector fueron:

- Fuerte restricción fiscal y disminución de la inversión estatal en los servicios públicos, incluido el sistema de enseñanza.
- Descentralización: con la transferencia del subsistema nacional a cada subsistema provincial.
- Consolidación de un sistema educativo federalizado: con un Ministerio Nacional sin escuelas y todas las responsabilidades financieras y laborales en las provincias.
- Nueva estructura organizativa del sistema educativo y extensión de la obligatoriedad a 10 años, sancionadas en la nueva Ley Federal de Educación.
- Impronta “curricularista” de la reforma, a través de los nuevos Contenidos Básicos Comunes (CBC.) aprobados por el Consejo Federal para todas las jurisdicciones.
- Creación de la Red Federal de Formación Continua, a los efectos de instalar los nuevos CBC.
- Aumento de las escuelas privadas en muchas jurisdicciones.
- Discurso que intenta implantar la lógica de un sistema de financiamiento de la demanda en reemplazo del financiamiento de la oferta.
- Fuerte instalación del objetivo de profundizar el proceso descentralizador con un nuevo escalón descendente, de las jurisdicciones provinciales a los municipios.
- Reforma del régimen laboral docente vinculando el nuevo sistema al contrato de trabajo privado, que en el período se caracterizó por el trabajo en “negro”, pago por productividad y el surgimiento de nuevas figuras conocidas en el ámbito laboral como “contratos basura”.
- Diálogo nulo entre las autoridades del Ministerio de Educación Nacional con la principal organización sindical de los docentes, la Confederación Argentina de Trabajadores de la Educación (CTERA).
- Elevada conflictividad con alta pérdida de días de clase en casi todas las provincias del país (al punto que en algunas jurisdicciones se aplicó la “promoción automática” con el posterior intento de recuperación de los contenidos para “salvar” el año lectivo).

estructura del sistema contemplada en la ley Federal y la anarquía salarial, entre otros aspectos, conformaron un mapa cuya principal característica era la fragmentación y la desigualdad.

### Debates que exaltaban el ánimo los docentes

Quisiera mencionar dos de los debates más importante del período que significaron una fuerte tensión entre los gobiernos, algunos sectores pertenecientes a fundaciones de los principales grupos económicos, los sindicatos docentes y otros sectores académicos (particularmente de las universidades nacionales). Uno de estos debates se refiere al modo en que, desde algunas perspectivas, se ha definido al docente como un técnico, aséptico, despolitizado. Su tarea se reduciría a la aplicación de un conjunto de técnicas específicas definidas en los ámbitos políticos y producidas en ámbitos académicos, “superiores”. Así, la tarea central de maestros y profesores se vacía de contenido político y pedagógico. Por el contrario, el lugar de los docentes es el de ser “pasadores”, transmisores de cultura (Hassoun, 1996). Pensamos que el acto de enseñar es esencialmente político, lo cual implica tomar decisiones y asumir posiciones que se constituyen desde perspectivas políticas, filosóficas y didácticas. El otro debate se refiere al concepto de calidad educativa que se depositó sobre la responsabilidad y el profesionalismo del docente. En este sentido, los aprendizajes de los alumnos dependerían exclusivamente en las intervenciones de los docentes cuando es sabido que el proceso de aprendizaje es complejo e intervienen en él muchos factores<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Partamos de una pregunta básica: **¿en qué condiciones una educación de calidad es posible?** Entiéndase por esto, la pregunta por los recursos materiales y simbólicos disponibles en las escuelas, la cantidad de alumnos por aula, el acompañamiento que se necesita de otros profesionales para abordar problemáticas cada vez más complejas en la vida de niños/as y jóvenes, el acceso a circuitos de formación continua dispuestos por el estado o el empleador privado, el reconocimiento económico al trabajo docente, el desempeño de la tarea de enseñar obstaculizada en los últimos tiempos por labores de índole asistencial. Todos estos aspectos entran en juego cuando se plantea la calidad educativa, sin embargo, pocas veces se define el concepto considerándolos.

Ambas cuestiones, el tecnicismo y el discurso sobre la calidad, en el marco de las pérdidas laborales y el deterioro de la escuela pública, fueron cargadas sobre las espaldas de los docentes mientras el Estado se retiraba.

### La descentralización educativa

En el marco de esta coyuntura histórica y al calor de estos debates, se llevó a cabo el proceso de descentralización de servicios educativos. La ausencia de coordinación nacional permitió una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial aumentando la fragmentación del sistema. El proceso comenzó en 1978 con la transferencia de los primeros establecimientos nacionales de enseñanza pre-primaria y primaria bajo la responsabilidad administrativa y financiera a las jurisdicciones provinciales. Esta primera transferencia involucró al 35% del personal docente. Una década después, en 1991, se dispuso la transferencia de escuelas de enseñanza media (incluidas las técnicas del CONET) y los institutos superiores de formación docente. También se transfirió a las provincias la responsabilidad de financiar los subsidios a las escuelas privadas adscritas al régimen nacional.

La cuestión es resumida en el Informe de Progreso económico y social en América Latina de 2006, en el que se expresa: *El Ejecutivo consideró que la descentralización era una forma de quitarle al gobierno federal la responsabilidad de administrar el gasto en educación. Una ley de 1991 dispuso que se traspasaría la responsabilidad de la educación secundaria a los gobiernos provinciales; la educación primaria había sido transferida a partir de 1978. Conforme a esa ley, el gobierno federal no efectuaría transferencias adicionales de recursos fiscales por montos específicos a las provincias, de modo que cada provincia tendría que financiar el funcionamiento del sistema educativo con recursos propios*<sup>4</sup>.

Este proceso de descentralización puso en la agenda de los sindicatos docentes algunos temas que si bien habían sido históricamente motivo de lucha y reclamos, se presentaron en el marco de esta coyuntura con cierta urgencia: la situación salarial docente, la equiparación de los sueldos,

el régimen de acumulación de horas cátedra y cargos y la necesidad de construir acuerdos sobre los cuales asentar medidas que permitirían transitar el difícil momento histórico. En el caso de Córdoba, una comisión integrada por el Gobernador Angeloz y la UEPC logró que este proceso de descentralización no fuera traumático para los docentes y que no surgieran conflictos que afectaran el dictado de clases.

La transferencia de Nación a las Provincias definió un nuevo mapa del sistema educativo argentino. Desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta el año 1995, en la provincia de Córdoba no existieron muchos de los grandes conflictos que se repetían en otras provincias argentinas. Si bien hubo huelgas, éstas no afectaron el dictado de clases y se mantuvo el diálogo para resolver los conflictos. Hubo una excepción, que fue la participación en la huelga nacional de 42 días dispuesta por CTERA en 1987, en torno de la reivindicación de un salario igualitario único para todo los docentes del país. Esta demanda estaba basada en el precepto constitucional “a igual trabajo, igual remuneración”, y reclamaban por las diferencias salariales entre provincias, que llegaban a variar hasta en un 100% entre una provincia y otra.

### El efecto “tequila” y el efecto “peperina”<sup>5</sup>

El año '95 trajo el efecto “tequila” a la región, el que se sumó a las debilidades de la administración financiera de la provincia y determinó que ésta no pudiera hacer frente a sus obligaciones con los trabajadores estatales y con sus proveedores y contratistas. El estado adeudaba tres me-

<sup>4</sup> “La política de las Políticas Públicas: Progreso económico y social en América Latina”, Informe 2006, Capítulo 10, página 22, Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>5</sup> Se denomina “efecto tequila” al impacto regional de la crisis financiera originada en México. La peperina es una tradicional hierba aromática que identifica a la provincia de Córdoba.

ses de salarios al personal estatal y los subsidios para salarios a las escuelas privadas. Esta situación afectó la prestación de todos los servicios del Estado, incluidos los de educación. Todos los trabajadores estatales de la provincia estaban en conflicto, pero fue el sector docente el que despertó mayor solidaridad y participación de la ciudadanía. La “retención de servicios” por no pago de los salarios, virtual huelga, dio lugar a multitudinarias marchas acompañadas por los padres, a las que se sumó el sector propietario de las escuelas privadas que responsabilizaba al gobierno por la creación del conflicto. El enfrentamiento conjunto de la crisis generó las condiciones para una alianza entre los sindicatos con organizaciones de propietarios de escuelas privadas, núcleos académicos, estudiantes, asociaciones de padres, sectores políticos y de la sociedad en general. La pérdida de credibilidad del gobierno de Angeloz, su aislamiento de la mayoría de la sociedad, la falta de soluciones, aceleraron el proceso electoral y el pasaje del gobierno a la autoridad electa 6 meses antes de lo previsto.

**Nuevo gobierno provincial, declaración de la emergencia y reforma del estado cordobés:** el nuevo gobernador, el Dr. Ramón Mestre, enfrentó la crisis con la legitimidad de mandato dado en las urnas, dictó medidas de emergencia económica que más allá del cuestionamiento sindical fueron puestas en marcha. Las principales medidas de ajuste fueron el pago de salarios con un “bono” provincial, el recorte de los salarios y de los haberes jubilatorios. Los salarios se redujeron en un 30% para los empleados públicos y en el caso de los docentes, el sindicato negoció una disminución del 20% de la bonificación por antigüedad. Otras medidas de ajuste fueron las restricciones generales en el gasto de la administración pública y reducción de personal contratado como por ejemplo, los agentes del plan alimentario escolar.

El objetivo de las políticas implementadas a mediados de la década del ‘90 en la Provincia de Córdoba fue la reducción de gastos estatales. Como Lardone ha señalado, ...” *el gobierno provin-*

*cial profundiza la política de descentralización especialmente en las áreas de salud y educación, con el objetivo de achicar y reducir el tamaño de la estructura del Estado. Con este mismo fin se realizan ajustes en la estructura del Estado, se reduce el número de ministerios, se transfieren funciones a municipios y al sector privado, entre otras medidas tendientes a combatir la crisis fiscal del Estado provincial”* (Lardone, M., 2001).

## LA REFORMA EDUCATIVA EN LA PROVINCIA

### La transformación cualitativa del sistema educativo de Córdoba

En el marco de una formulación política general de reforma del Estado determinada por el ajuste, el gobierno avanza en el proceso de cambio de la estructura del sistema educativo y de los programas de estudio, coincidente con las modificaciones estructurales propuestas para la sociedad. En ese contexto de ajuste, el gobernador impulsó lo que se conoce como “Transformación Cualitativa del Sistema Educativo de Córdoba”, lo cual constituyó una versión propia de implementación de la Ley Federal de Educación. En ésta se da nuevamente la asociación directa entre “ajuste”, “precarización” y “transformación o reforma educativa”, todo ello en nombre de la “modernización” y la inclusión a los nuevos principios de la época.

Las dos primeras medidas de finales de diciembre de 1995 fueron:

- (i) **Reforma de la Ley Provincial de Educación:** esta había sido consensuada años antes entre distintos actores: gobierno, sindicato docente mayoritario (UEPC), universidad, representantes de escuelas privadas, personalidades del mundo académico, entre otros. Se reformaron dos artículos, uno de forma y el otro otorgaba facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo para reformar el sistema educativo en las relaciones laborales y otros aspectos. La reforma de la ley se sostuvo sin acuerdo ni consenso con los



restantes bloques legislativos, ni con los actores educativos (sindicatos, organizaciones de propietarios de escuelas privadas) y contó con la desconfianza y disconformidad de la sociedad.

- (ii) **“Secundarización” del séptimo grado de la escuela primaria:** se pasó de una enseñanza primaria de 7 años a una educación general básica de 6 años denominada Educación General Básica (EGB) y constituida por la EGB 1 y la EGB2 de la Ley Federal. Una escuela secundaria de 6 años, que incluye la EGB 3 y el Polimodal. Esta medida derivó en un caos ya que entre diciembre y marzo del mismo año, en lugar de ingresar a la enseñanza media los egresados de 7° grado, ingresaron el doble de alumnos al sumarse los egresados de 6° grado. La forma en que se aplicó esta medida fue cuestionada por todos los actores educativos sin distinción, que veían en ella un gesto autoritario, avasallante e irresponsable por parte del gobierno. El gobernador Mestre respondía a los cuestionamientos afirmando que estaba dispuesto a “sacrificar una generación para mejorar el sistema educativo”, lo que resultaba altamente irritante y provocador a todos los afectados.

Además de la ampliación aluvional de la matrícula de primer año se modificó la estructura y la currícula de la enseñanza media, la que se organizó en dos ciclos de tres años cada uno, denominándose los tres primeros como Ciclo Básico Unificado (CBU) y los tres últimos Ciclo de Especialización (CE). Esto implicó la eliminación de la enseñanza técnica en el CBU, la incorporación de materias como tecnología en el CBU sin contar con docentes con las competencias requeridas y la eliminación de otras materias tales como la enseñanza del francés como lengua extranjera. Los alumnos que comenzaron a partir de ese momento con 12 años el secundario, en forma abrupta debieron asimilar el sistema de la escuela secundaria que se organiza de modo muy diferente al de la escuela primaria. Con ma-

yor cantidad de materias curriculares organizadas por disciplinas y sin ningún tipo de tutorías o acompañamiento. A lo anterior se sumaron los problemas edilicios para albergar la matrícula no prevista ni esperada. Estas decisiones fueron traumáticas para los alumnos, para las familias y para los docentes.

Respecto de estas medidas, la UEPC propuso realizar el proceso en forma gradual, con reformas al primer y segundo año del CBU, reduciendo los espacios curriculares o agrupándolos por área de conocimientos, la designación de maestros y/o profesores tutores que acompañasen a los alumnos en el proceso de incorporación a la enseñanza media. Nada de esto fue tomado en cuenta y en consecuencia, el caos fue generalizado. Muchos docentes tuvieron que “reubicarse” en el sistema para no perder el empleo (en una Argentina donde año tras año crecía la desocupación). Así contadores, profesores de francés, maestros de enseñanza técnica, maestras de enseñanza práctica, pasaban a ocupar las horas de la nueva asignatura curricular, tecnología, pero sin ninguna formación previa ni apoyo por parte del estado<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> En ese momento, la UEPC., organizó una instancia de formación para 600 ex - maestros de taller de las también ex - escuelas técnicas, el grupo más numeroso e indefenso (dado que la gran mayoría accedía a los cargos con el título de técnico obtenido en la enseñanza técnica secundaria, luego de muchos años de servicio en las escuelas podían quedar en la calle), para que obtuviesen el título (tecnicatura) de Maestros de Enseñanza Tecnológica, a través de un sistema semi-presencial de 2 años, acordado entre el sindicato, el Profesorado Tecnológico y el mismo Ministerio de Educación de la Provincia. Un dato interesante es que, a pesar de la resistencia inicial de los maestros, la mayoría concluyó sus estudios (los que no lo hicieron es por que se jubilaron en el interín), siendo motivo de gran orgullo y estima para ellos, incluso muchos de ellos (cerca de 300) decidieron continuar sus estudios en el mismo Profesorado y obtener el título de profesor en tecnología. Al momento de los concursos para cargos directivos y de supervisión, muchos de los “nuevos” profesores participaron del mismo, ganando cargos en todas las instancias

### **Profundización de la “Transformación Cualitativa del Sistema Educativo de Córdoba”**

A mediados del año '96, en plena convulsión interna del sistema educativo para atender la nueva estructura y la reubicación de maestros y profesores, el gobierno decidió profundizar la Transformación Cualitativa del Sistema Educativo y lanzó su plan estratégico para la educación. Este provocó no sólo la oposición del sindicato, de la totalidad de los docentes oficiales y privados, de la Iglesia Católica (principal titular de escuelas privadas) y de los padres, sino de todo el arco político opositor. En particular reaccionaron representantes legislativos e intendentes del propio partido de gobierno, de distintas organizaciones sociales, agrupaciones de trabajadores, organizaciones empresariales y productores agropecuarios, organizaciones no gubernamentales (ONG). La oposición generalizada a la política educativa del gobierno derivó en un período de conflictividad caracterizado por la movilización de todos los actores opositores, apelando a las más variadas formas de protesta y que incluyó una de las manifestaciones públicas más grandes de la historia de Córdoba. Se estimó que cerca de 60 mil personas participaron en una manifestación conocida como “Pueblada”. Como respuesta a esta situación, la UEPC propuso la conformación de una Mesa Multisectorial en Defensa de la Educación.

### **La estructura educativa**

Para el Nivel Inicial se decretó el cierre de 540 salas de 4 años y la mantención de la sala de 5 años, Jardines de Infantes, incorporándolos a la estructura de la escuela primaria; en el caso del Nivel Primario, además de fijar 6 años de duración, el principal cambio consistía en realizar una descentralización masiva transfiriendo todas las escuelas primarias (incluido el nivel inicial —sala de 5 años—) a los municipios y comunas que en el caso de Córdoba suman 450, donde habitan los 3 millones de habitantes de la provincia; en la Educación Rural (todas primarias) se inició un

proceso de cierre de escuelas y en el Nivel Medio o Secundario, las medidas apuntaron a fragmentar la oferta del nivel, dejando en todas las localidades y barrios de la ciudad de Córdoba el Ciclo Básico Unificado o CBU, equivalente a la EGB 3 de la Ley Federal y concentrar solo en algunos pueblos el Ciclo de Especialización o CE, equivalente al Polimodal.

Los plazos para realizar todas estas reformas fueron perentorios, todas debían realizarse en el transcurso del año 1997.

En el caso de la ciudad de Córdoba, la oferta del CE sería principalmente en la zona céntrica, produciendo una desvinculación de la unidad pedagógica de la enseñanza media, y una fragmentación que seguramente agudizaría el abandono, particularmente en los sectores más humildes de la población. En el caso de la modalidad de adultos se proponía elevar los años de estudios, pasando de los tres años vigentes a cuatro años de cursado con el eventual riesgo de abandono de muchos estudiantes. La formación laboral antes vinculada a la escuela técnica, fue transferida a la Secretaría de Trabajo dependiente del Ministerio de la Producción.

### **Situación laboral de los docentes**

En lo laboral se aplicó un pago por presentismo a los docentes de los niveles inicial, primario y especial, equivalente al 30 % del salario inicial del maestro de grado, consistente en una suma fija de \$150, que se perdía ante cualquier ausencia o llegada tarde de un docente a su trabajo incluso por un accidente de trabajo, o una licencia por maternidad<sup>7</sup>. Lo inapelable de la medida aplicada generó un gran rechazo entre los docentes, la propaganda sindical logró que gran parte de la sociedad se sensibilizara y cuestionara el modo con que se aplicaba. Es probable que una forma más justa y racional del presentismo hubiera sido

<sup>7</sup> Dada la paridad cambiaria imperante en el período, los valores en pesos argentinos son equivalentes a dólares de Estados Unidos.

más aceptada por gran parte de los docentes y seguramente por la mayoría de la sociedad. Se creó la figura antiestatutaria de coordinadores, cuyas funciones se equiparaban a la de los supervisores, sólo que aquellos eran designados con criterio de pertenencia política o amiguismo, sin respetar la carrera docente y el régimen de concursos. El sindicato docente no hizo más que catalizar la resistencia de la comunidad en su conjunto, en defensa de algunos de los valores más fuertemente asentados en nuestra historia.

Teniendo en cuenta estos elementos, el Sindicato no se opuso a la Transformación por una exclusiva y excluyente visión sectorial y de defensa de intereses particulares de los trabajadores docentes, sino, por el contrario fue la comunidad en su conjunto la que reaccionó frente a una “transformación” que consideraba incepta-

ble. Así, la movilización masiva y la unidad de diversos sectores sociales congeló en gran medida la iniciativa gubernamental, por ejemplo, el gobierno intentó seducir a algunos municipios y docentes de que acepten en forma “voluntaria” el traspaso, pero tuvo un rechazo unánime. En cambio, el gobierno sí avanzó con el cierre de algunos servicios educativos.

Hasta aquí el relato del contexto nacional y provincial que determinaba las políticas educativas, que resulta esencial para comprender el proceso de concertación que se expresó en el Pacto, cuyos antecedentes fueron los cambios de la política educativa, el estado de ánimo de los docentes y de la población, los desafíos para el gobierno y los desafíos para el sindicato para asumir el diálogo luego de un período de fuerte resistencia, enfrentamiento y desconfianza.

## Condiciones para el diálogo: Consenso social y concertación

En este clima de descontento, el entonces gobernador no fue re-elegido. El nuevo gobierno gana precisamente con el compromiso de no realizar los cambios que había propuesto la anterior administración y busca un ámbito de consenso con la UEPC, el que luego se plasma en el Pacto de la Calidad Educativa. Durante la campaña electoral, el candidato a gobernador por la alianza Unión por Córdoba conducida por el Justicialismo, José Manuel De La Sota, incluye entre sus principales propuestas la revisión de las medidas propuestas por la anterior administración para educación, comprometiéndose a establecer un diálogo fluido y permanente con los representantes de los docentes. Según lo muestran distintos estudios de casos, la mayoría de los educadores, constituidos en un 85% por mujeres, apoyaron a De La Sota.

### ANTECEDENTES DEL PACTO DE CALIDAD EDUCATIVA DE CÓRDOBA (PCEC).

Ganadas las elecciones por el Gobernador José Manuel De La Sota, hubo un largo período de 6 meses hasta su asunción. En ese tiempo se intensificaron los contactos entre los equipos del gobernador electo y representantes de la UEPC, a los efectos de analizar los mecanismos para dar cumplimiento a los compromisos electorales y a las necesidades del sistema educativo para mejo-

rar su funcionamiento. La propuesta era clara, bajo la premisa de colocar a la educación en un rol de importancia para el desarrollo de la provincia y como mensaje de diálogo social, ambos sectores —gobierno y sindicatos— hicieron un esfuerzo por encontrar coincidencias y mecanismos para pasar del desencuentro y la confrontación a una política de cooperación. Un diálogo mediante el cual se pudieran dirimir los conflictos y recuperar la confianza en las instituciones.

Desde que asume el nuevo gobernador hasta que se firmó el PCEC, se desarrollaron prolongadas sesiones de discusión, de análisis y búsqueda de consensos en los más diversos temas que serían parte del acuerdo y de la política a instrumentarse en la provincia. Después de los años de convulsión y de reformas impuestas, distintos actores conciliaban intereses y se sentaban en la misma mesa para discutir la política educativa.

### La propuesta del Gobernador electo

El momento crucial para el inicio del diálogo fue la propuesta del Gobernador electo al Secretario General del Sindicato de acordar un Pacto, un acuerdo que se constituyera en una suerte de “programa de gobierno”, con el consenso del gremio y que incluyese las principales demandas de la sociedad. Como muestra de la voluntad política, el gobernador De La Sota dio algunas señales públicas destinadas a transmitir confianza

a los docentes y aumentar la credibilidad de la propuesta. Tras este primer acuerdo político general, el gobernador habilitó en educación una instancia política en la que se estableció la agenda del diálogo entre el Ministro de Educación y el Secretario General de la UEPC. En otras instancias que incluyeron a representantes de otras áreas del gobierno y del sindicato con incumbencias específicas se desarrollaron los distintos temas y propuestas. Se generaron comisiones técnicas donde participaban especialistas en temas laborales, económicos y educacionales.

### Reuniones inter-ministeriales

En temas de educación que tenían impacto económico, se realizaron reuniones donde participaba el Ministro de Educación y el Ministro de Economía, lo cual era importante al efecto de que las políticas que se incluirían en el Pacto tuvieran el respaldo económico y la posibilidad concretarse. De igual modo se procedió en el área de infraestructura, donde había una fuerte demanda por parte del sindicato y las comunidades de las escuelas afectadas. Se realizaron reuniones con el Ministro de Obras Públicas, sus asesores y representantes de educación, dialogando sobre tres temas: i) la reparación urgente de las escuelas con mayores problemas edilicios y riesgo de suspensión de clases; ii) un mecanismo de mantenimiento para evitar el deterioro y el aporte de un monto de dinero por establecimiento para resolver urgencias y c) criterios para el desarrollo de nuevos establecimientos y construcción de los mismos.

## ACTORES Y ESTRATEGIAS: LA CONSTRUCCIÓN DEL CONSENSO.

### Las nuevas autoridades educativas

El gobernador electo designó como futuro Ministro de Educación a un dirigente político de su confianza, prestigioso constitucionalista, de amplia experiencia legislativa provincial y nacio-

nal, el Dr. Juan Carlos Maqueda. De reconocida conducta ética y democrática, Maqueda es hoy ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El Ministro no provenía del sistema educativo y el justicialismo carecía de suficientes cuadros con experiencia de gobierno, por lo que para conformar su gabinete recurrió a algunos dirigentes partidarios provenientes del sistema educativo y a algunos docentes no partidarios pero con formación académica y experiencia sindical, algunos de ellos con vínculos profesionales con la UEPC. Esto permitió una mejor comprensión de las demandas, de los tiempos, del modo de actuar del sindicato y de las expectativas de los docentes. Existían así “nexos” confiables para ambas partes. Entre el gobernador, el ministro y el secretario general del sindicato, se mantuvo un diálogo directo y franco, que permitía conocer los objetivos de las partes, privilegiar las coincidencias, abordar las divergencias con espíritu constructivo y aquellos puntos de distancia insalvable dejarlos para otra etapa.

Una meta en común fue la concepción de que para mejorar la calidad educativa se debe contar con educadores comprometidos con este fin, que puedan actuar respaldados y cuidados al mismo tiempo, ser parte del desafío, que puedan recuperar la centralidad en el trabajo de enseñar. El discurso público del gobernador y del ministro se inscribió permanentemente en ese marco. Desde el sindicato se valoró el mensaje, que luego de años de confrontación abierta y de falta de diálogo, permitía reponer una dimensión del vínculo entre funcionarios políticos y quienes representaban a los docentes, aspecto que fue altamente valorado por la sociedad. En este marco, el sindicato solicitó a las autoridades la concreción de algunas medidas que le dieron materialidad al discurso.

Esta coincidencia política inicial, se consolidó con una serie de medidas<sup>8</sup> que el nuevo

<sup>8</sup> Entre otras: la reparación de los establecimientos en emergencia edilicia; inicio de la reapertura de las escuelas rurales cerradas ; la titularización de docentes de nivel medio, especial y superior.

gobierno adoptó a poco de asumir, generando así una corriente de expectativa positiva en los docentes y en la comunidad, quienes estaban altamente sensibilizados en torno de la educación. Se generaron así, las condiciones para recuperar la confianza en las políticas estatales, en el trabajo de los docentes y facilitando el camino hacia el Pacto.

Cabe destacar el protagonismo y la decisión del Ministro de Educación, Juan Carlos Maqueda y su equipo de asesores, que en todo momento sostuvieron la voluntad política y la convicción de avanzar en la concertación, aún en los momentos más ásperos de la discusión. Se expusieron públicamente a través de los medios de comunicación, participaron en reuniones del sindicato, visita al Congreso y encuentros de formación docente. No cabe dudas que sin decisión y convicción de parte del Estado no hubiese sido posible un proceso de estas características.

### **La Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC)**

El principal actor sindical en este Pacto fue la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC). Este gremio que integra entre sus fundadores la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA<sup>9</sup>), es el más importante gremio provincial. En el momento de la firma del pacto contaba con 27 mil afiliados de todos los niveles y modalidades del sistema educativo provincial, tanto estatales como privados. Detenta la personería gremial exclusiva en la Provincia. Está organizado con una Junta Ejecutiva Central Provincial, en 26 delegaciones departamentales correspondientes con la división política de la Provincia, un Congreso Provincial, que es el máximo organismo de decisión y por asambleas de delegados escolares en cada delegación, que son las que otorgan mandato a los representantes al Congreso Provincial. Las autoridades ejecutivas provinciales y de cada delegación departamental como los representantes al Congreso son elegidos por el voto directo y secreto de los afiliados en elecciones cada 3 años,

reconocidas públicamente por el clima democrático y de transparencia.

Una característica de la UEPC es su independencia y autonomía de los partidos políticos y de los gobiernos y propietarios de escuelas. Este punto es clave para entender el comportamiento político del gremio, que a pesar de que muchos dirigentes tienen militancia político partidaria, las conducciones hasta la fecha son pluralistas e independientes. Desde la recuperación de la democracia sufrió mutaciones que le dieron la actual conformación según la cual pasó de ser un gremio de docentes de primaria a ser un gremio de rama, de representar solo a estatales a representar también a los privados.

En el período que va desde el año 1988 en adelante, bajo la conducción del suscrito, se tomaron algunas definiciones de política sindical que guiaron las acciones centrales de la organización:

- Mantener la autonomía e independencia política.
- Asumir un compromiso político con la Educación, así define su lema “En defensa de la Educación y de los Educadores” y se convierte en “gremio de rama”.
- El compromiso es con la escuela pública y la educación popular, esto es con la expansión y la calidad del servicio para toda la sociedad, haciendo hincapié en la estrategia de igualdad de oportunidades y posibilidades, en especial para los sectores más vulnerables de la sociedad. Asume un profundo compromiso con el saber y la enseñanza, en este sentido, se propone no “vaciar” a las escuelas de lo que las define: la tarea de enseñar, en la que se inscribe el rol profesional del maestro.
- Impulsar acciones de formación continua de los docentes, abrir canales para la inves-

<sup>9</sup> La CTERA es la federación que agrupa a la mayoría de los sindicatos provinciales, siendo la entidad con mayor peso político y de acción de la docencia argentina. Se encuentra afiliada a la Internacional de la Educación.



tigación y el debate pedagógico, siempre con miras al mejoramiento de la capacidad profesional y del mejoramiento de la calidad educativa. De hecho, la UEPC es una de las principales entidades capacitadoras en la Provincia, con una oferta de calidad extendida en todo el territorio provincial a través de sus delegaciones.

- Participar en todos los debates pedagógicos con el Gobierno y en espacios académicos.

Estos últimos aspectos son importantes a los efectos de comprender por qué y cómo actúa la UEPC, en torno a la propuesta de Diálogo Social como principal herramienta para la construcción en el sector educacional, cómo asume los conflictos propios del mundo del trabajo y la importancia que le otorga al vínculo con representantes de la comunidad. Tomó la iniciativa de congregar a otros actores relevantes representados por otros gremios de menor envergadura y por lo tanto legalmente excluidos de la representación en la negociación colectiva, la Iglesia Católica y su organismo rector en el área como el Consejo de Educación Católica, otra organización de propietarios de escuelas privadas AIPEC, representantes universitarios, miembros de todo el arco político democrático, organizaciones sociales como Federación Agraria, APYME (pequeños y medianos empresarios), sindicatos de trabajadores y organizaciones sociales (ONG, centros vecinales, etc.).

### Los otros gremios firmantes del Pacto fueron

La Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), que es un sindicato nacional

que agrupa a docentes de escuelas técnicas (secundarias), con representación compartida con la UEPC en el sector; la Asociación de Docentes de Enseñanza Media y Especial (ADEME), es un antiguo sindicato provincial, que agrupa a un número minoritario de docentes de escuelas secundarias y el Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP), es un gremio nacional que agrupa a docentes de escuelas privadas de todos los niveles, carece de personería gremial en la provincia dado que la representación mayoritaria en el sector la tiene UEPC.

### Las organizaciones de propietarios de escuelas privadas<sup>10</sup>

El Consejo de Educación Católica de Córdoba (CEC), la mayor organización representativa de propietarios de escuelas privadas confesionales, de todos los niveles de la enseñanza. Es un organismo colegiado bajo la conducción de los Obispos de la iglesia Católica y la Asociación de Institutos Privados de Educación de Córdoba (AIPEC), que agrupa a algunas congregaciones católicas disidentes del CEC, escuelas de otras confesiones y escuelas privadas laicas (cooperativas), es minoritaria respecto de la anterior, pero mantiene protagonismo público.

<sup>10</sup> Estos actores tuvieron una participación acotada a temas de su incumbencia en el proceso de negociación y si bien estuvieron excluidas de la firma del Pacto, las principales decisiones se tomaban para las escuelas oficiales, integraron algunas de las comisiones de trabajo derivadas del mismo.



## Concreción de los acuerdos: El Pacto de Calidad Educativa de Córdoba

El Pacto de la Calidad Educativa de la Provincia de Córdoba puede ser considerado un claro ejemplo de consenso entre el Estado y los docentes representados en un Sindicato. Desde el punto de vista de la actuación del sector docente organizado, se inscribe en el papel que esta etapa de la historia le asigna: “...*los sindicatos profundizarán una mutación genética que los llevará a protagonizar las nuevas realidades...se constituyen como ámbitos de comunicación y articulación de demandas diversas y contrapuestas... Esto implica concebir lo colectivo, no como una totalidad, sino como punto de reunión de las singularidades*” (Robles, 2002).

El Pacto refleja la agenda de discusión en la que los temas abordados fueron: 1. temas de índole reparatoria que eran urgentes de asumir; 2. atención prioritaria a diversos sectores de la sociedad, principalmente los más vulnerables; 3. relación laboral; 4. propuestas pedagógicas y 5. infraestructura.

### TEMAS DE REPARACIÓN URGENTES.

Los principales temas abordados fueron la reapertura de las **salas de 4 años** de nivel inicial cerradas y creación de nuevas, priorizando la ubicación de las mismas en las escuelas que atienden a población en situación de vulnerabilidad social; la reapertura de la totalidad de las **escuelas rurales** cerradas y cumplimiento con

la obligatoriedad de 10 años creando servicios de CBU, la mantención de la **educación de adultos** en tres años, revisando las cuestiones curriculares tendientes a elevar y mejorar la calidad educativa y la ratificación de que la educación en Córdoba esta integrada por el **nivel inicial**, con autonomía pedagógica y organizacional, un **nivel primario** de 6 años y no transferencia a los municipios, un **nivel medio o secundaria** de 6 años y el sistema de **educación superior** para la formación de docentes y el impulso a tecnicaturas.

**La estructura del sistema educativo** suscitó un gran debate y diferencias importantes en las comisiones de trabajo. Algunos funcionarios promovían la “primarización” de la EGB 3, al estilo de lo hecho por la Provincia de Buenos Aires, creando así una estructura de 9 años, con unidad administrativa aunque con diferencias pedagógicas. Desde la UEPC, se había observado las profundas dificultades que este sistema tenía, si bien ampliaba la cobertura en los sectores populares, tenía inconvenientes graves. La propuesta pedagógica era muy débil, la organización laboral de maestros y profesores estaba en tensión continua, la convivencia de niños y adolescentes sin tener los espacios adecuados y delimitados era muy conflictiva, etc.

A esto hay que agregar lo traumática que había sido la “reforma Mestre” como para vol-

ver a introducir un conflicto que agravaría el descreimiento y la insatisfacción de la sociedad. Proponíamos buscar alternativas pedagógicas y organizacionales a la EGB 3 (CBU) y a la vez sostener su creciente cobertura en las zonas urbanas periféricas y rurales. La distancia era total e imposible de resolver en el ámbito “técnico”, por lo que este tema se elevó a la instancia de diálogo con el ministro, quien entendía nuestros argumentos. Sin embargo, dada la envergadura del tema, el ministro apeló a la decisión política del gobernador, quien luego de escuchar y analizar las dos posturas resolvió mantener la estructura de seis años de escuela primaria y seis de secundaria.

Hoy, transcurridos 6 años de aquel debate, en la Provincia de Buenos Aires se adoptó el criterio “cordobés”, pues la EGB 3 se la independizó de la escuela primaria y se la convirtió en escuela secundaria básica. También en los actuales debates de la nueva ley de educación<sup>11</sup> se promueve un criterio de estructura y de organización pedagógica de primaria y secundaria al estilo cordobés, de 6 y 6 años o de 7 y 5 años respectivamente.

Se dio atención inmediata de **la situación edilicia** de las escuelas, las que por falta de mantenimiento se encontraban en condiciones inaceptables para ser utilizadas. Para resolver las situaciones de emergencia se constituyó una comisión encabezada por el Ministerio de Obras Públicas, el de Educación y la UEPC.

Todas estas medidas fueron consensuadas entre el gobierno de la provincia y el Sindicato y también contó con el respaldo de la comunidad educativa. Permitieron resolver el conflicto y avanzar a otras temáticas y dar cumplimiento a la **Concertación Integral** que promueve el PCEC.

Cabe destacar que en esta línea de formulación de políticas educativas, la principal responsabilidad la tiene el Estado. El gobierno, al abrir una puerta y establecer un vínculo en el que de algún modo cede algunas de sus potestades para compartirlas, en este caso con el actor docente a través de sus representantes gremiales. En el caso

sindical también constituye un desafío el compartir la implementación de políticas educativas. Existe el riesgo de ser subsumido por la política oficial, perder identidad y autonomía. Muchos docentes hicieron notar estos riesgos, particularmente aquellos cuyas posturas políticas fueron las más radicalizadas.

## ATENCIÓN PRIORITARIA A LOS SECTORES MÁS VULNERABLES DE LA SOCIEDAD.

El Pacto se basó en el principio de la Calidad Educativa como meta permanente y en particular para los sectores más desprotegidos de la sociedad y en la concepción de la educación como una vía de “progreso incluyente”, formación de ciudadanía y una dimensión de la Justicia Social.

Entre otras cuestiones, se abordó la **revalorización de la lectura** y la comprensión de textos. Se organizó una importante campaña del libro en la escuela y la lectura que aún hoy se sostiene y la instrumentación de la extensión de jornada. La inclusión de la informática en las escuelas. El gobierno provincial continúa proviendo y habilitando gabinetes de informática y capacitación a los docentes para el uso de las nuevas tecnologías en las distintas áreas del conocimiento, la enseñanza del inglés en el nivel primario, etc.

En forma complementaria pero derivada del PCEC, el gobierno instrumentó el programa **“Rehacer la escuela en contexto de pobreza y exclusión social”**, conocidas como las 108 urbano-marginales. Producto de varios años de trabajo desde el sindicato con maestros de estas escuelas, con el acompañamiento de académicos, investigaciones y espacios de formación, se creó el “Programa de las 108”. Entre una de

<sup>11</sup> Al momento de la redacción final de este trabajo ya fue sancionada la nueva Ley de Educación Nacional impulsada por el Poder Ejecutivo y con el consenso de los Sindicatos Nacionales, principalmente la CTERA.

las medidas adoptadas se reforzó el aprendizaje en lengua y matemática en el primer ciclo, designando maestros especialmente capacitados para que cada 2 o 3 escuelas incluidas en el programa asistan y capaciten a los maestros. Este programa continúa y es cogestionado entre las autoridades del ministerio de educación y representantes de la UEPC.

Se expandió la creación de CBU en localidades del interior provincial, en zonas rurales y en los barrios más alejados y humildes de la ciudad de Córdoba, facilitando así la asistencia y continuidad de los estudios de miles de jóvenes (ésta medida seguramente facilitará el objetivo que se propone para la nueva Ley de Educación Nacional de Argentina, de que la totalidad de la escuela secundaria sea obligatoria).

## RELACIÓN LABORAL

También el PCEC incluyó cuestiones laborales significativas, tanto para el interés de los docentes como para las políticas públicas:

**La eliminación del “presentismo”**, convirtiéndolo en estímulo a la calidad educativa para los docentes que lo venían cobrando, con lo que desaparecía su carácter extorsivo y además se convertía en bono por antigüedad. Durante la campaña electoral, De La Sota prometió incorporar el presentismo de \$150 al salario básico del maestro de grado, que en ese momento era de \$ 220, lo que generó una enorme expectativa en todos los docentes y en una gran preocupación en los dirigentes sindicales, dado que éramos conscientes del altísimo costo financiero que implicaba y en lo poco probable de que el estado pueda sustentarlo.

Concretamente, de 22 mil docentes que lo percibían, pasarían a percibirlo 57 mil al incorporarlo al básico; de ser una suma fija no bonificable, pasaría a ser parte del cálculo de la bonificación por antigüedad, zona desfavorable, dedicación funcional para cargos directivos, entre otros aspectos. El costo financiero anual se

disparaba desbordando el marco presupuestario y llevando el monto anual a un punto de imposibilidad de pagarlo.

Advertido el gobernador y confirmado por el ministro de economía, iniciamos una intrincada negociación que nos permitiera avanzar lo posible en el cumplimiento de la promesa electoral y no generar una situación que nos desembocaría en un conflicto sin solución y que tirara por la borda todas las coincidencias en política educativa que veníamos desarrollando.

Luego de numerosas reuniones y asistencia de nuestros economistas, llegamos a una propuesta política y económicamente viable: transformar el “presentismo” en “estímulo a la calidad educativa” adquiriendo así identidad con el Pacto que le daría nacimiento. Se mantenía como una suma fija, no incorporada al salario básico, pero sí bonificable por antigüedad, como si estuviera en el básico. En una primera etapa se asignaría para los 22 mil docentes que ya lo venían percibiendo. Los restantes docentes de enseñanza media y superior que no lo percibían, serían incluidos en una segunda etapa a discutir más adelante. Mientras tanto éstos últimos eran beneficiados con el proceso de titularización y concentración horaria en uno o dos establecimientos educativos para disminuir la condición de “profesores taxi”, que atienden 4 o 5 escuelas.

**Titularización en los cargos de base** (o ingreso a la docencia) de miles de docentes de enseñanza media y superior, que durante años permanecieron en la inestabilidad laboral por mora del estado en el cumplimiento de los concursos de antecedentes.

Cabe señalar que el ingreso a los cargos de base u horas cátedra se realiza por una lista de orden de mérito para suplencias e interinatos, elaborada con total transparencia por las Juntas de Clasificaciones, y muy similar a lista que las mismas Juntas elaboran para las titularidades. Hubo un desentendimiento inicial porque desde el gremio se aceptaba la titularización de los directores de escuelas con cinco años de antigüedad en el cargo, pero el gobierno se oponía y

pretendía el pleno cumplimiento de lo estipulado por el Estatuto del Docente, que era el llamado a concurso de antecedentes y oposición. Este argumento es imposible de no ser respaldado por el gremio, por lo que a pesar de la presión de numerosos directores afiliados al gremio, acordamos sostener la posición del gobierno y sobre todo del estatuto. Cumplir en el presente, era un reaseguro de cumplir en el mañana. Al momento de reglamentar la convocatoria de los concursos, a los directores interinos con puntaje de bueno para arriba, se les reconoció un puntaje extra en los antecedentes, que sin volcar los concursos a su favor le den un reconocimiento a su labor al frente de la institución.

Convocatoria a **concursos de antecedentes y oposición para los ascensos a cargos directivos y de supervisión escolar**. En el caso de las escuelas de nivel inicial y primarias hacía 10 años que se habían suspendido los concursos y en el caso del nivel medio jamás se convocaron por lo que su instrumentación, resistida por muchos directores interinos que deseaban ser confirmados en sus cargos al que llegaron por acumulación de puntaje, constituyó un verdadero desafío. Se crearon comisiones donde se discutió el perfil del personal directivo de las escuelas y de supervisión, los mecanismos administrativos de convocatoria, la capacitación que se brinda para los participantes, la constitución de los tribunales y sistemas de valoración académica, de antecedentes, la experiencia y las condiciones de liderazgo para la función. A la fecha se mantiene la continuidad de los mismos en los niveles inicial, primaria, media, especial y adultos. En este sentido el Estatuto del Docente fue una formidable referencia normativa y permitió la instrumentación de los mismos con las debidas adecuaciones reglamentarias consensuadas en el marco de la concertación promovida por el PCEC.

Aquella primera decisión del gobierno de exigir el respeto a raja-tabla del estatuto y el compromiso asumido con el gremio, sirvió para frenar los embates de innumerables dirigentes políticos, desde funcionarios del ejecutivo, pasando

por legisladores, intendentes y dirigentes partidarios, que reclamaban los cargos vacantes, en especial los directivos, para poder designar “gente de confianza” para poder “garantizar” la política del gobierno, tratado de ocupar los cargos con amigos, familiares o militantes partidarios, con independencia de sus calificaciones académicas. La tentación del “clientelismo” político es muy fuerte y va en contra de la exigencia de profesionalización necesaria para mejorar el sistema.

Se acordaron mecanismos que promuevan y faciliten la concentración horaria de los profesores de enseñanza media, designados por horas cátedra en cada disciplina. Esto funcionó relativamente ya que si bien muchos concentraron sus horas en una o dos escuelas, al crearse constantemente nuevos servicios, en particular los mencionados CBU, se volvieron dispersar. Para una solución de fondo al problema de los profesores “taxi” que distribuyen sus hasta 30 horas semanales en numerosas escuelas, debilitándose así la atención y la disponibilidad con un número razonable de alumnos y una comunidad educativa, debe pensarse en la designación por cargos o módulos horarios más compactos. Sin embargo, esto requiere una mayor inversión que aún las administraciones no están en condiciones de realizar.

Ofrecer nuevos circuitos y posibilidades de formación continua a los docentes, mayor vinculación con las universidades e instituciones académicas. Al respecto, continúa un fuerte movimiento donde el estado ocupa un lugar importante y donde el sindicato mantiene su protagonismo, junto a instituciones públicas y privadas, iniciativas regionales, que incluyen municipios, e instituto de nivel superior que asumen este desafío. Esto genera una sinergia que alimenta el compromiso pedagógico, sin lugar a dudas que ésta es una cuestión en desarrollo y que se propone constantes mecanismos de revisión, mejora y actualización.

**Jerarquización y profesionalización docente:** se volvió a centrar el trabajo docente en torno de la tarea de enseñar, generando mejo-

res condiciones para el desempeño personal y colectivo. En este punto se incluyó el debate y el análisis sobre la posibilidad de implementar incentivos remunerativos en la carrera docente. La factibilidad de introducir mecanismo de pago por desempeño, estuvo planteada por el gobierno, pero éste nunca propuso un proyecto concreto y claro. La UEPC consideró inoportuno iniciar un debate en el marco político descrito al inicio de esta exposición. Innumerables dudas surgen cuando se plantea pagar por productividad: ¿cómo se mide? ¿qué parámetros se usan? ¿qué hacer con la inmensa desigualdad social que afecta a cada vez más alumnos? ¿cómo establecer estándares justos en medio del terremoto social y la retirada del estado? ¿cómo identificar esto en medio de un sistema laboral tan heterogéneo y de enorme peso cuantitativo? Así surgían las preguntas y las prevenciones. A falta de buenos modos de medir la “productividad” se podía caer en un sistema de acreditación meritocrática de capacitaciones y títulos no siempre útiles o efectivos para el trabajo en la escuela, sobre todo cuando el estado no puede garantizar igualdad de oportunidades para la formación continua de los docentes. Tampoco se dispuso de experiencias internacionales que alimentasen el debate, por lo que se decidió avanzar en otros territorios de la remuneración y dejar este tema para cuando estuvieran más maduras las condiciones y las ideas más claras.

Las coincidencias pasaron por reconocer condiciones de trabajo diferentes, con mayores exigencias, que debían ser remuneradas de otro modo, tal el caso de los docentes que se desempeñan en contextos de vulnerabilidad socio económica de los alumnos, donde la ampliación de labores que incluyen acciones de asistencialismo, a la suma de obstáculos materiales y simbólicos para desempeñar el trabajo, les demanda un mayor esfuerzo. Para ello y ante la falta de un instrumento legal más apropiado, se “extendió” la bonificación de la zona desfavorable (propia de las escuelas rurales) a escuelas urbano-marginales, en un monto que varía entre el 20 y el 40% del salario básico.

## PROPUESTAS PEDAGÓGICAS.

**Articulación con la comunidad:** la calidad de la educación también estuvo relacionada a la capacidad de atender al contexto. Se propuso la atención a las particularidades de cada lugar, al momento histórico específico. El PCEC promovió la articulación y adecuación de los contenidos institucionales a los de la comunidad.

Revalorizar la lectura, fomentar la educación ambiental y la educación vial fueron aspectos destacados del Pacto que expresaban los intereses de los diferentes actores que discutían la orientación de la política pedagógica de la jurisdicción. En este marco se lanzó una campaña de lectura comprometiendo a diversos actores sociales en el apoyo a las escuelas tales como periodistas, deportistas, artistas, referentes sociales, clubes de abuelos, etc. y la provisión de libros para actualizar y fortalecer las bibliotecas escolares.

Se alentó la instrumentación de la **jornada extendida** (actualmente promovida en la Ley de Financiamiento Educativo y en la de Educación) y la doble escolaridad, la incorporación de la enseñanza de idiomas, la informática y el acceso a las nuevas tecnologías. El programa se inició como micro-experiencia con 30 escuelas primarias, las que año a año se van incrementando.

El PCEC se expresa por la inclusión de todos los chicos, garantizándoles el derecho a aprender a partir de promover políticas orientadas de la superación del fracaso escolar, la repitencia, la deserción y el abandono. Garantizó un sistema de evaluación permanente de la calidad educativa, tanto en el sector público como privado, la autoevaluación en las escuelas y las evaluaciones externas.

**La reforma del CBU**, que tenía por objetivo disminuir el fracaso escolar y mejorar su calidad. A pesar del acuerdo entre el gobierno y el gremio para su implementación, ésta no fue adecuadamente presentada a los docentes, al alumnado y la sociedad. No se dejaron los es-

pacios y los tiempos suficientes para que la propuesta fuera internalizada en las escuelas lo que, sumado al clima político nacional producto de la crisis socio económica que comenzaba a manifestarse, generó condiciones de no aplicabilidad y desconfianza en la docencia y en parte de la comunidad educativa. Conjuntamente gobierno y sindicato, decidimos no avanzar con ello y volver a generar condiciones positivas. La crisis Argentina por todos conocida postergó hasta el momento este debate, pudiendo avanzar muy tenuemente con propuestas institucionales de re-organización de los espacios curriculares, tal el caso de las cátedras compartidas o la implementación de tutorías con docentes del establecimiento.

Finalmente, el Pacto propuso la recuperación y fortalecimiento de las escuelas de **enseñanza técnica y agrotécnica**.

## **INFRAESTRUCTURA.**

Una política importante del gobierno es la **inversión en la construcción** de nuevas escuelas. El diseño de las mismas para otorgar una funcionalidad adecuada para la labor educativa fue parte de consultas e intercambios entre los representantes de la UEPC y los profesionales del gobierno responsables del área de Obras Públicas. Fue un proceso de mucha riqueza y el resultado es que las escuelas se corresponden a las necesidades de funcionamiento y plantea nuevas alternativas, como la apertura al uso comunitario de salones de uso múltiple, los que fueron diseñados y ubicados para ese fin, al igual que los espacios poli-deportivos. Con el Pacto se creó un fondo especial de infraestructura destinado al mantenimiento de aspectos menores de cada establecimiento, recibiendo el director un monto mensual de \$200 para este fin. Aún hoy se mantiene.



## Lecciones aprendidas

Una primer lectura nos permite señalar que este proceso nos deja una enseñanza central acerca de la representación política, sobre todo en momentos caracterizados por una crisis de representatividad. En esta experiencia, el Sindicato fue el catalizador de una serie de sentimientos, intenciones y proyectos larvales que existían en la sociedad. Los asumió y los corporizó y obtuvo la representación de amplios sectores de la sociedad. Hizo propia una demanda social amplia y en una primera etapa se opuso al gobierno y sostuvo una respuesta negativa a un cambio inaceptable que rompía con la equidad educativa y que destruía, sin reemplazo más beneficioso, un sistema educativo que pese a sus falencias, incluía en un proyecto común a la ciudadanía que se sentía representada en él. En una segunda etapa, supo concertar políticas con el gobierno, es decir, **cuando los actores políticos asumieron su responsabilidad de representar los deseos e intereses de la ciudadanía, tuvo lugar la política como estrategia de construcción colectiva.**

El Sindicato participó e hizo posible una respuesta positiva que fue expresada en el Pacto de la Calidad Educativa. Si bien sólo resolvió algunos aspectos y fue implementado en un ámbito local, **marcó un camino, un modo posible de formulación de políticas educativas construidas y sostenidas en base al diálogo y la concertación de acuerdos entre distintos sectores.**

Tras la firma del PCEC, al que se llegó con medidas adoptadas previamente por parte del, le sucedió un diálogo permanente. Sin embargo, el proceso de concertación no estuvo exento de debates y visiones encontradas en algunos temas. Incluso al interior de la organización sindical, por lo cual es imprescindible que funcionen los mecanismos de participación y opinión de los docentes, a los efectos de generar confianza y disciplina en las decisiones que se adopten por mayoría. Este ejercicio debe ser constante, darse en todos los actos del sindicato y ser respetadas por la conducción del mismo aún cuando no se comparta lo resuelto en el debate.

Desde la representación sindical, podemos afirmar que cuando los docentes se sienten reconocidos y protagonistas de la propuesta educativa pedagógica y políticamente, se genera una corriente de confianza y predisposición a los cambios y reformas que les permite acompañar el proceso. Cuando la percepción es la de un Estado que “cuida” a la escuela y a todos los actores del hecho educativo, las organizaciones sindicales tienen lugar para el diálogo y canalizan el conflicto o la tensión laboral sin interrumpir la prestación del servicio. Al relacionarse con la sociedad, los sindicatos deben asumir responsabilidades en el desarrollo profesional y en la formación continua, con propuestas pedagógicas para la mejora de la calidad educativa, implicándose así con el efectivo cumplimiento del acceso



al derecho a la educación y a la construcción de ciudadanía para todos.

La crisis desatada en el año 2001 con posterioridad a los hechos analizados, relegó este mecanismo de ejercicio y formulación de políticas educativas, ante un nuevo ajuste estructural que impactó fuertemente en las condiciones socio-económicas de la población y volvió a imponer medidas de excepción y emergencia económica que condicionó la capacidad diálogo del estado y del sindicato.

La experiencia descrita es evidencia de que es posible hacer de la política una estrategia de construcción colectiva. Sin lugar a dudas que lo logrado en Córdoba se puede repetir en otros ámbitos, para lo que se requiere fundamentalmente capacidad política. En cada situación, de acuerdo con las características propias de cada proceso, se pueden generar proyectos de concertación integral, educativa y laboral, sea en los territorios provinciales como a nivel nacional.

Actualmente, esta concertación se ha logrado expresar en la política educativa nacional no solo desde declamaciones enunciativas, sino que el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación (MECyT) y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), vienen instrumentado una serie de diálogos que han posibilitado avances

en varios planos. En tres años de gobierno, hubo una sola huelga en la que el reclamo fue la sanción de una Ley de Financiamiento Educativo. La misma se convirtió en ley en el año 2005 y la CTERA discutió con el MECyT el texto que el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Nación.

Del mismo modo ha ocurrido con la Ley Nacional de Educación Técnica y Formación Profesional, en la determinación de los nuevos montos del Fondo Nacional de Incentivo Docente, en la recuperación del régimen jubilatorio docente, en el debate de la nueva Ley de Educación Nacional que se encuentra en etapa de consulta masiva y posterior debate parlamentario para su sanción antes de fin de año y en la cooperación para la resolución de conflictos docentes provinciales que se agravan o tienen dificultades de resolución.

Todas estas acciones son indicios, pistas que dan cuenta del sentido que puede tomar la política. La perspectiva es avanzar, profundizar en una construcción colectiva que incluya los intereses de los diferentes sectores en juego. En ese sentido, la política consiste en habilitar el diálogo social, en hacer que los distintos sectores tengan voz, participen de la discusión y el debate hasta alcanzar el consenso en el que lo común sea el bienestar general.

---

---

## Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo, La política de las Políticas Públicas: Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006.
- Puiggrós Adriana. **Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino.** Historia de la educación argentina. Tomo I. Buenos Aires. Galerna, 1990
- Puiggrós Adriana. **Volver a educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX.** Buenos Aires. Ariel, 1995
- Hassoun Jacques. **Los Contrabandistas de la memoria.** Buenos Aires. Ediciones de la Flor, 1996
- Lardone Martín. **El Estado Nuevo: Análisis de la reforma del Estado en Córdoba.** Primer Congreso Argentino de Reforma de la Administración Pública, Córdoba, 2001
- Robles José Alberto. **El sindicalismo socio-político.** Instituto del Mundo del Trabajo. Revista “Pistas”, N° 7, Córdoba, 2002.

