

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

Mariano Palamidessi ¹
y Martín Legarralde ²

Septiembre 2006

¹ **Mariano Palamidessi** es Doctor en Educación (Universidad Federal de Rio Grande do Sul) y Licenciado en Ciencias de la Educación (Universidad de Buenos Aires). Es profesor full-time de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés (Argentina) y docente del Doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO-Argentina. Ha sido director de la Unidad de Investigaciones Educativas del Ministerio de Educación (Argentina) y becario de la CAPES (Brasil), de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires y de la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación.

² **Martín Legarralde** es Profesor en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Plata) y cursó la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO-Argentina). 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).

INDICE

Presentación	3
1. Introducción: las reformas educativas en la región	5
1.1. El ciclo reciente de reformas educativas en América Latina y el Caribe	
1.2. Los docentes y las reformas: avances, tensiones y contradicciones	
2. Las organizaciones sindicales docentes frente a las reformas	10
2.1. Las organizaciones sindicales docentes en América Latina y el Caribe	
2.2. Los núcleos de conflicto durante la década de 1990	
2.3. La coyuntura actual	
3. Diálogos y concertación entre sindicatos docentes y gobierno: cuatro experiencias nacionales	18
3.1. Chile	
3.2. Jamaica	
3.3. México	
3.4. República Dominicana	
4. Reflexiones sobre la experiencia e ideas para la acción	43
4.1. Reflexiones sobre las experiencias nacionales recientes	
4.2. El nuevo contexto: continuidad de las reformas, confrontación y diálogo	
4.3. Ideas para la acción	
5. Referencias bibliográficas	56
6. Anexos	
6.1. Cuadros	
6.2. Artículos de prensa.	

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, conflicto 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 ³. 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 de estos estudios también han identificado una serie de lecciones de política y han planteado diversas recomendaciones para la promoción del diálogo entre sindicatos y gobiernos.

³ Entre otros, se pueden señalar los estudios de Gajardo (2005), Grindle (2004) y Vaillant (IPE, 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).

El presente informe se apoya en esa producción, actualizando el estado de situación y revisando con cierto 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 producidas 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.

Buenos Aires, septiembre de 2006

1. INTRODUCCIÓN: LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN LA REGIÓN

1.1. 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 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 déficit 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 curriculum 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 curricular⁴. 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.

1.2. 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 agendas 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.

⁴ 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).

Con el generalizado propósito de ‘reiventar 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 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 sociales⁵. 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 profesional⁶.

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 condiciones de trabajo y los requerimientos de una nueva profesionalidad (educación continua, formación en servicio, trabajo colaborativo)⁷. 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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).

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.

2. LAS ORGANIZACIONES SINDICALES DOCENTES FRENTE A LAS REFORMAS

2.1. 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 ⁸.

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 escolar. 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). 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

⁸ 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.

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:

- a) 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);
- b) países en los que los sindicatos docentes quedan integrados en una confederación (Argentina, Brasil, Colombia⁹); y,
- c) países en los que se conforma un sindicato o asociación de carácter nacional prácticamente único (Chile, Perú, Bahamas) (Palamidessi , 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)¹⁰. 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 obligatorio en algunos casos. 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

⁹ 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).

¹⁰ 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.

predominantemente del tamaño de la membresía y de la regularidad de los pagos contributivos de sus miembros ¹¹.

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 ¹².

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 irregular¹³. 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:

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

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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).

- b) 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.
- c) 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 encuentran 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.

2.2. 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 ¹⁴. La posición del 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:

- (a) oposición de los gremios docentes a los procesos de descentralización y privatización, debido a que fragmentan el escenario en que se ha desarrollado históricamente el sindicalismo y cuestionan el modelo de organización tradicional de los sindicatos docentes;
- (b) rechazo al carácter “inconsulto” de las reformas, como eco del derecho a la participación que se adquirió en la fase neocorporativa;

¹⁴ “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, antigüedad en servicio y localización) que no fueron retomados por la reforma federal. En general, las relaciones entre las autoridades del sector Educación y el movimiento docente en 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)

- (c) 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,
- (d) desacuerdo con la introducción de sistemas de evaluación, que son considerados mecanismos de control que, además de establecer premios y castigos, quiebran la homogeneidad de la base social del sindicalismo y dificultan la demanda agregada de intereses.

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 cápita¹⁵. Los salarios docentes de la región se presentan muy por debajo de los que reciben sus pares en los países de la OCDE¹⁶. 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

¹⁵ 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).

¹⁶ 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).

constituyera en uno de los puntos de mayor desgaste en las relaciones entre sindicatos y gobierno a lo largo de la década de 1990.

2.3. 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 ¹⁷. 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 variaciones 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 asociadas 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 de confrontación de los sindicatos, la crítica y oposición a las reformas educativas.

¹⁷ 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).

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.

3. DIÁLOGOS Y CONCERTACIÓN ENTRE SINDICATOS DOCENTES Y GOBIERNOS: CUATRO EXPERIENCIAS NACIONALES

3.1. 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 subvencionadas¹⁸.

Desde 1990 hasta la actualidad, los gobiernos de la Concertación conservaron la mayor parte de los fundamentos legales e institucionales de la política educativa precedente¹⁹. 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 continuidad²⁰.

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)

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 favorable para el desarrollo de instancias de

¹⁸ 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.

¹⁹ 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).

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

diálogo y para la construcción de consensos nacionales en materia educativa con diversos sectores políticos, sociales y sindicales ²¹.

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 expectativas 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 ²². 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 ²³.

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

²¹ 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.

²² 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.

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

enseñanza y comparando establecimientos que atienden a una población similar en cuanto a sus características socioeconómicas²⁴.

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.²⁵

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, junto 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 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. Entre los cuadros dirigentes del sindicato se cuentan investigadores y profesionales con formación de postgrado y con activa participación en los ámbitos académicos.

²⁴ 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).

²⁵ Información tomada de Mizala y Romaguera (2005).

El Colegio se enmarca dentro de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT). Como 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 Maestros²⁶. 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 mercado²⁷.

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 docente²⁸. 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 la condiciones de trabajo. En esa perspectiva, el sindicato ha planteado recientemente al Ministro de

²⁶ “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)

²⁷ “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)

²⁸ “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)

Educación la necesidad de incorporar una serie de demandas político-educativas y pedagógicas en la agenda de la negociación con el gobierno ²⁹.

- 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 ³⁰, 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 ³¹.

- 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 educativa 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) ³². En la

²⁹ Colegio de Profesores de Chile (2006), *Petitorio elevado al Sr. Martín Zilic Herpic, Ministro de Educación*.

³⁰ 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.

³¹ El Mercurio de Valparaíso, 26 de mayo de 2006.

³² 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

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 ³³.

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 negociaciones. 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 ³⁴. Sin embargo, prácticamente de manera simultánea, el propio Colegio de Profesores convocaba a una movilización nacional en apoyo a las demandas del magisterio ³⁵.

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 ³⁶. Este aspecto se conecta además con el sistema de

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’ ”.

³³ 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 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”.

³⁴ Observatorio Chileno de Políticas Públicas (2006)

³⁵ *Caravana Nacional por las demandas del magisterio*, en <http://www.colegiodeprofesores.cl/> (Consulta: septiembre 2006).

³⁶ 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.

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 evaluación³⁷. 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 nacional³⁸.

En síntesis, las posiciones del Colegio combinan la participación activa en los espacios institucionalizados 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 coordenadas ordenadoras del sistema educativo chileno.

3.2. 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.

Cuadro 3: Gobiernos de Jamaica

Período	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

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

‘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’ ”.

³⁷ El Mercurio de Valparaíso, 14 de julio de 2005.

³⁸ El Mercurio de Valparaíso, 5 de julio de 2005; Diario Financiero, 23 de septiembre de 2005.

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 ³⁹.

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 ⁴⁰.

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

³⁹ “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).

⁴⁰ 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 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).

- 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 torno a la Jamaica Teacher's Association. La JTA es una organización 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 ⁴¹.

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 perseguían 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 ⁴².

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 ⁴³.

⁴¹ The Jamaica Gleaner News, 1 de enero de 2006.

⁴² Jamaica Teachers Association, en <http://www.jamaicateachers.org.jm/about/Default.asp> (Consulta efectuada en agosto 2006).

⁴³ 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.

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 ⁴⁴.

- 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 representantes 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, 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 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 ⁴⁵.

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

⁴⁴ 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).

⁴⁵ JTA (2005)

políticas específicas para garantizar condiciones de seguridad en las escuelas ⁴⁶. Por su parte, el gobierno ha anunciado medidas en este sentido, aunque no parecen conformar las demandas de la asociación ⁴⁷.

- 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 ⁴⁸. El mecanismo de negociación y las posiciones 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 ⁴⁹.

⁴⁶ *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).

⁴⁷ 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 reciente 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.”

⁴⁸ 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."

⁴⁹ 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.”

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 ⁵⁰. 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.

3.3. 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 ⁵¹. 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.

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

Desde su fundación, el sistema educativo mexicano creció y se expandió, fundamentalmente, sobre la base de los esfuerzos realizados por el Estado nacional ⁵². Como parte del proceso de centralización del poder institucional del estado federal, se

⁵⁰ 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.”

⁵¹ “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 (Consulta efectuada en agosto de 2006).

⁵² “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)

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 docente⁵³. 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*⁵⁴. *Carrera Magisterial* define un mecanismo de promoción para el personal docente a través del reconocimiento y la 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.

⁵³ “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).

⁵⁴ “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).

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 seriados 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.

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 educativa⁵⁵.

⁵⁵ 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

- 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 plaza⁵⁶. 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 invalidez⁵⁷.

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 movilización⁵⁸.

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).

⁵⁶ “Artículo 68º. En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurran 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

⁵⁷ 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 maestros titulados. Sin embargo, a partir de la década pasada, la proporción de 1 maestro cada 30 alumnos fue alcanzada y en ocasiones superada.

⁵⁸ 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.

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 ⁵⁹.

- 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 ⁶⁰, impulsar la reforma de la educación secundaria, implementar planes de mejora en las escuelas ⁶¹ e impulsar la incorporación de nuevas tecnologías ⁶².

En los últimos años, la inversión educativa en México se incrementó en forma marcada. 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

⁵⁹ El modelo históricamente impuesto de acuerdo permanente (observable, por ejemplo, en las decisiones escalafonarias), se reedita en cada una de las políticas 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² 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 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.

seguidos por negociaciones en cada uno de los estados ⁶³. 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 sindicato. 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 ⁶⁴. 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 ⁶⁵. 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 ⁶⁶. Finalmente, con el acuerdo del SNTE -y luego de diversos análisis a los

⁶³ 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.”

⁶⁴ 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.”

⁶⁵ 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.”

⁶⁶ 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

resultados de las consultas-, en el presente ciclo escolar se da inicio a la implementación de la reforma ⁶⁷.

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 ⁶⁸. 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 movilizadores, derivando en medidas de represión y manifestaciones violentas ⁶⁹.

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)."

⁶⁷ 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."

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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 movilizadores anunciaron que no retornarían a las escuelas para permitir el proceso electoral, 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,

- 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.

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 negociaciones⁷⁰.

En la reciente coyuntura electoral, se produjo una ruptura entre la conducción del sindicato y la conducción del PRI⁷¹. 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 nacional⁷². 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 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

mientras los assembleístas 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".

⁷⁰ 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.

⁷¹ Diario El Universal, 28 de junio de 2006. Maestros impulsarán voto de castigo contra PRI y AN.

⁷² 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.

a la gestión educativa federal es mucho más frontal que la que manifiesta la conducción nacional del SNTE.

3.4. 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.

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

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. 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).

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 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. 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 ⁷³.

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 jubilaciones y la participación sindical en las políticas profesionales ⁷⁴.

- 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 ⁷⁵ 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) ⁷⁶. Desde el punto de vista de su organización y gobierno, el sindicato parece

⁷³ Ley General de Educación 66-97.

⁷⁴ Ley General de Educación 66-97.

⁷⁵ Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (2006)

⁷⁶ 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

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 ⁷⁷.

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 ⁷⁸. 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 ⁷⁹.

- 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,

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.”

⁷⁷ 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.”

⁷⁸ 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".

⁷⁹ Diario Hoy Digital, 29 de Enero del 2006.

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 la 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 sindical⁸⁰. 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 local⁸¹. 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 sindicato⁸². Esta interpretación oficial se apoya también en las desmentidas a los reclamos surgidas de secciones locales del propio sindicato⁸³.

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 Ejecutivo⁸⁴. 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*⁸⁵. Esta estrategia parece dirigida a restar peso al poder del

⁸⁰ Diario El Nacional, 24 de febrero de 2005.

⁸¹ Diario El Nacional, 19 de Abril del 2005 y 21 de Abril del 2005.

⁸² Diario El Nacional, 10 de Febrero del 2005

⁸³ Diario El Nacional, 11 de Febrero del 2005.

⁸⁴ Diario Hoy Digital, 13 de Octubre del 2005.

⁸⁵ 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.

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 ⁸⁶.

- 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 coyuntura, 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 ⁸⁷.

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

⁸⁶ “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).

⁸⁷ 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, 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’ ”.

temáticas relacionadas con la calidad educativa ⁸⁸. 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 reivindicaciones planteadas en el marco de la reforma (políticas de bienestar de los maestros, incrementos salariales) siguen aún sin ser atendidas ⁸⁹.

⁸⁸ Diario El Nacional, 26 de febrero del 2005.

⁸⁹ Diario El Nacional, 24 de febrero del 2005.

4. REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA E IDEAS PARA LA ACCIÓN

4.1. 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 este apartado 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 suscripto 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 específicas⁹⁰. Tal fue el caso de la política de 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

⁹⁰ Resulta interesante mencionar el caso del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) de México. 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.

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 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 adecuadas⁹¹. Cierta 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 atendidas⁹².

⁹¹ “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)

⁹² 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.

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 acordados 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 rediscutir 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 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 ⁹³. 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.

4.2. 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 ⁹⁴, 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 (Opertti, 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

⁹³ “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).

⁹⁴ 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 Opertti (2005), en base a datos de CEPAL (2004).

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 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.

4.3. 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 estudios⁹⁵. 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

- Mejorar la calidad de los marcos institucionales para el diálogo

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

⁹⁵ Entre otros, Gajardo (2005), Vaillant (2005) y Palamidessi (2003).

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 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 ⁹⁶. 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 ⁹⁷.

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

⁹⁶ 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.

⁹⁷ “...broad consultative processes should replace closed door procedures in policy design, implementation and evaluation” (Gajardo, 2005:45).

con las dinámicas políticas de corto plazo, tan características y tan recurrentes en nuestra región.

- Fortalecer las capacidades de gestión pública

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 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.

- Reconceptualizar el papel de los sindicatos y los docentes frente a las reformas

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 reformas⁹⁸. ¿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

⁹⁸ “...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)

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”⁹⁹. 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 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.

- Vincular la agenda de la profesionalización con el mejoramiento de las condiciones de trabajo

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

⁹⁹ 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?”

docente no siempre fue acompañado por condiciones de trabajo, remuneraciones y sistemas de apoyo eficaces ¹⁰⁰. 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 ¹⁰¹. 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 ¹⁰². Los casos exitosos de diálogo educativo en la región se presentan cuando la dirigencia sindical asume una posición de 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

¹⁰⁰ “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).

¹⁰¹ “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).

¹⁰² “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).

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.

- Recrear el discurso sobre la calidad de la educación

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 ¹⁰³. Por eso, la perspectiva de sumar a los sindicatos a las políticas de calidad requiere de una “reinvención” de los conceptos en cada contexto interpretativo. Quizás sea éste un paso ineludible para poder construir nuevas fuentes de sentido y autoridad no sólo de las políticas estatales sino, también, de la tarea de maestros y profesores. Y, por qué no, de los sindicatos docentes.

¹⁰³ 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).

5. 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 equifinality*. 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.

NUÑEZ 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.

OPERTTI, 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/dt/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*. IIEP. Paris.

6. ANEXOS

Cuadro 1: Descripción de las organizaciones docentes

País	Organización	Afiliados y tasa de afiliación	Año de creación	Nivel de 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 Association	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>	Situación sostenida de cooperación	<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 rezonificación salarial.</p> <p>Reclamos por el carácter inconsulto 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>	Mesas de negociación en el marco de programas específicos (escalafón, Carrera Magisterial, entre otras).
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>	Cooperación seguida de subordinación (contención fallida). En la actualidad, la radicalización de las demandas parece inscribirse en una posición creciente de resistencia.	<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>

