



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Educación, globalización y sindicalismo

Polo, P.; Verger, A.

**Publication date**

2009

**Document Version**

Final published version

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

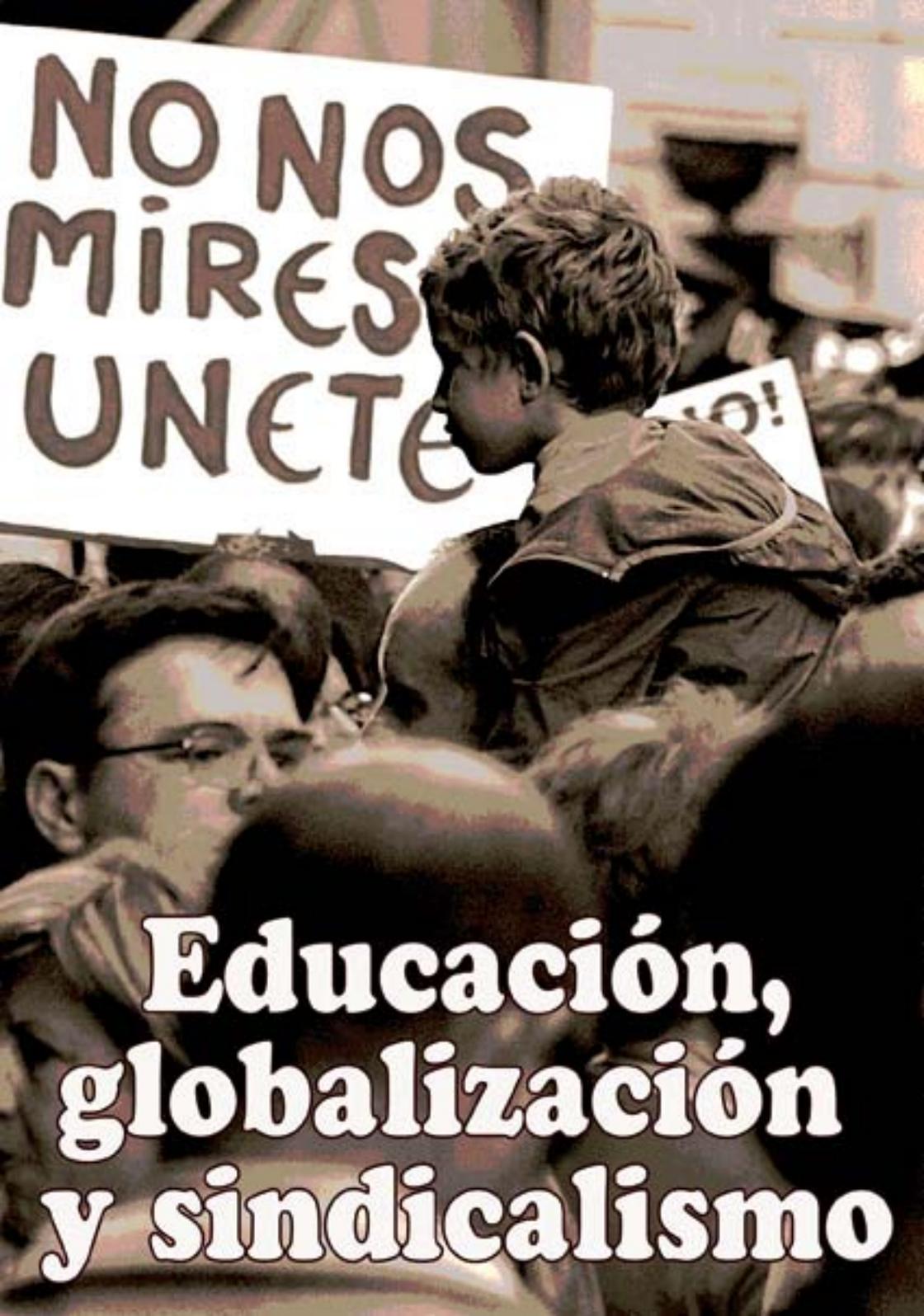
Polo, P., & Verger, A. (2009). *Educación, globalización y sindicalismo*. Escola de Formació en Mitjans Didàctics. [http://www.stes.es/comunicacion/libros/educacion\\_globalizacion.pdf](http://www.stes.es/comunicacion/libros/educacion_globalizacion.pdf)

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

A young boy with curly hair, wearing a dark jacket, is seen from the side, looking towards the left. He is holding a large white sign with the text "NO NOS MIREN UNETE" written in bold, dark letters. The background is a blurred crowd of people, suggesting a public gathering or protest. Another sign with the word "¡No!" is partially visible behind him.

NO NOS  
MIREN  
UNETE

**Educación,  
globalización  
y sindicalismo**

**EDUCACIÓN,  
GLOBALIZACIÓN  
Y  
SINDICALISMO**



COMPILADORES: Pedro Polo y Antoni Verger

TRADUCCIÓN Y CORRECCIÓN: Bartomeu Cantarellas Camps

DISEÑO PORTADA: Alfred González

MAQUETACIÓN: Antoni Martínez

ISBN: 978-84-936132-9-7

DEPÓSITO LEGAL: PM 2251-2008

EDITA: Escola de Formació en Mitjans Didàctics - STEI-i



## ÍNDICE

### A MODO DE INTRODUCCIÓN

Crónica del seminario .....	5
<b>Joan Lladonet i Escales</b>	

### BLOQUE I: EL CONTEXTO DE LA LUCHA

Cómo afecta la globalización a la educación .....	23
<b>Rosa Cañadell</b>	

Globalización, liberalización y privatización de la educación .....	29
<b>Pedro Polo Fernández</b>	

Dos décadas de docencia en América Latina: la historia reciente .....	48
<b>Fernando Rodal</b>	

### BLOQUE II: EL SINDICALISMO DOCENTE: PARTICULARIDADES Y ESTRATEGIAS

Desafíos globales para la acción sindical .....	53
<b>Hermes Augusto Costa</b>	

La actividad sindical en la docencia del sector público .....	73
<b>Julián Gindin</b>	

¿Por qué tienen éxito (o fracasan) los movimientos sociales? Ejemplos de las campañas en defensa de la educación pública .....	91
<b>Antoni Verger</b>	



### **BLOQUE III: ESTUDIOS DE CASO Y EXPERIENCIAS DE LUCHA**

Derechos democráticos, educativos y sindicalismo ..... 110  
**Gabriel Caldentey**

Globalización neoliberal y la acción sindical docente en América Latina.  
El caso de Perú ..... 119  
**Sigfredo Chiroque Chunga**

Educación, sindicalismo y globalización. Nuevos retos en nuevos escenarios.  
El caso de Guatemala ..... 127  
**Carlos Enrique Fuentes Sánchez**

Lucha sindical y lucha política en el magisterio. El caso de Oaxaca ..... 138  
**Julián Gindin**

La Reforma Educativa en los Acuerdos de Paz.  
Alcances y agenda pendiente. .... 156  
**Delda Hidalgo Ramírez**

Las políticas neoliberales en educación, la resistencia sindical docente y las  
perspectivas de cambio actuales: el caso argentino ..... 168  
**Francisco Miguel –Tito- Nenna**

Violencia política contra los profesores de Colombia y estrategias para  
combatirla en defensa de los derechos humanos ..... 179  
**Mario Novelli**

## A MODO DE INTRODUCCIÓN

### Crónica del seminario\*

---

**Joan Lladonet i Escales**, coordinador de la revista *Pissarra* de l'STEI-i

Durante los días 10 de octubre, 20, 21, 22 y 23 de noviembre de 2007, y 25 y 26 de febrero de 2008, se celebró este Seminario sobre *Educación, sindicalismo y globalización* en la Escola de Formació en Mitjans Didàctics del STEI-i, con la participación de más de 60 personas inscritas, y una media de 40 asistentes a cada sesión. Este Seminario fue organizado por el STEI-i, dirigido por el Sr. Pedro Polo, director de la Escola de Formació en Mitjans Didàctics del STEI-i y presidente de la ONGD "Ensenyants Solidaris", y coordinado por la Sra. Fernanda Caro, el Sr. Bernat Sureda, y la Sra. Margarita Tarabini, profesor y profesoras de la Universitat de les Illes Balears.

El miércoles, día 10, a las 18 horas se presentó el Seminario, a cargo del Sr. Pedro Polo, que explicó que éste era un seminario singular, ya que se debía desarrollar en tres etapas, pero que seguía la línea de los anteriores sobre los temas de la globalización y de la educación habituales, aunque esta vez se trataría particularmente el tema del sindicalismo. Que se trataría el tema de la experiencia sindical aquí y en América Latina y que se había aprovechado la estancia del Sr. Sigfredo Chiroque, experto en este tema, para hacer la presentación del Seminario y para debatir si otro sindicalismo era posible.

La presentación del ponente la hizo el Sr. Gabriel Caldentey, secretario de Comunicación del STEI-i, quien dijo que había conocido al Sr. Chiroque en el año 2002 en Porto Alegre en el Foro Mundial de la Educación, que era uno de los fundadores del Instituto de Pedagogía Popular y que era una persona comprometida con la educación.

**Sigfredo Chiroque** expuso la ponencia *La globalización neoliberal y la acción sindical docente en América Latina*. Dijo que hablaría especialmente de Perú. Que la importancia del trabajo docente había pasado a un primer plano, que incluso el BM y la UNESCO investigaban el poder y la fuerza del sindicalismo magisterial. Eso explicaba el hecho de que todos estuviésemos interesados en saber si los sindicatos docentes tienen capacidad suficiente para luchar y liderar los necesarios cambios estructurales de nuestros pueblos. Que el sistema capitalista neoliberal a la hora de buscar culpables de las crisis educativas siempre apunta hacia los docentes y los sindicatos de maestros como responsables.

---

\* Este texto se ha traducido del catalán.



Habló de la educación liberadora de Paulo Freire que significó el compromiso del magisterio en el cambio social, que en las zonas rurales los maestros conseguían actuar como líderes, cosa que no se podía hacer en las zonas urbanas donde perdían prestigio. Hizo un poco de historia del sindicalismo y explicó que durante la década del 80, los sindicatos de Perú se deshincharon y que en la del 90, sólo permanecieron construcción civil y magisterio como los dos únicos sindicatos. Habló de los grupos que se originaron alrededor de la explotación del cultivo de la cocaína en los barrios marginales, también surgieron grupos indígenas en la Amazonia peruana, que no eran sindicatos, pero que suponían el nacimiento de los movimientos sociales. Que hoy el sindicato de maestros tenía una gran importancia y que el Gobierno peruano luchaba para debilitarlo. Incluso, se declaró la labor de los maestros como servicio público para imposibilitarles el hacer huelga. Durante el 2006 y el 2007, el sindicato de maestros (SUTEP) estuvo a punto de desaparecer, hasta la huelga indefinida que declararon el 14 de junio, aceptada por más de la mitad del magisterio. De todas maneras, el sindicalismo sufrió por la falta de seguimiento en las huelgas sucesivas que se propusieron. Se empezó a hacer propaganda sobre la pérdida de horas no recuperadas por parte de los docentes en defensa de sus derechos, pero se afirmó que eso iba en contra de los derechos de los estudiantes, y que tras una huelga se deberían haber recuperado las horas perdidas.

También explicó las trabas burocráticas que había tenido que superar para venir al Estado español, como el hecho de pedirle fotocopias cuando aportaba los originales. Dijo que para impedir la unión de los trabajadores del mundo, a unos les levantaban muros y a otros trámites burocráticos. Acabó insistiendo en la importancia de la organización del magisterio dentro un país y entre países, porque así los y las docentes aumentan la capacidad de trabajar para la mejora de la sociedad. A continuación empezó el debate.

Se le preguntó cuál había sido la reacción del magisterio ante el terremoto de Perú en unas zonas determinadas y si había habido respuestas de otras zonas. Dijo que los maestros se habían organizado y se habían puesto a la labor de la reconstrucción de edificios, y que se habían negado a continuar la escuela con rapidez, orden que se le había dado desde el Gobierno. En Ica, el sindicato trabajó al lado del pueblo para reconstruir la ciudad. Aplazaron la enseñanza, porque no había nada en condiciones para que el alumnado pudiese alcanzar un buen aprendizaje, cosa que quería el Gobierno para aparentar normalidad. Y así acabó la presentación del Seminario, que continuaría después de un mes y diez días.

El martes, día 20 de noviembre, a las 17 horas, el Sr. Pedro Polo abrió la segunda etapa del Seminario y explicó qué ponencias se desarrollarían durante los cuatro días de sesiones de esta semana. Explicó que la línea del STEI-i había sido durante los últimos años la de realizar seminarios sobre globalización y educación, que un año se había añadido reformas educativas; otro, democracia; otro, ciudadanía, otro, desigualdades



educativas y este año, sindicalismo. Que el objetivo final era conseguir saber qué soluciones podemos encontrar, ya que nuestros problemas son los mismos que se tienen en todo el mundo. Explicó que la UE, el FMI, el BM, grupos de presión, transnacionales, lobbies y empresas desean hacer de la educación un bien de consumo y no un derecho social. El mismo concurso de redacción de coca-cola sigue esta línea desde hace muchos de años.

**Pedro Polo** expuso que el BM intenta la privatización de la educación. Este banco promete unas líneas de crédito a los países en vías de desarrollo, pero les pone unas condiciones para obtenerlas:

- reducción del gasto educativo
- descenso de la contratación del profesorado
- disminución del salario docente

Aseguró que se hace correr la voz de que la escuela privada es más eficaz y más barata, que la educación pública no sirve y de esta manera queda reducida a los guetos. Se debe tener en cuenta la contradicción que significa el hecho de que muchos sindicalistas y personas que piensan como nosotros llevan a sus hijos a la escuela privada concertada. Otra de las cuestiones que se impone a la escuela pública es la de la evaluación del profesorado. ¿Cómo se hará y quién hará la medida para evaluar la capacidad del profesorado? Otra prueba de la privatización de la enseñanza es la Declaración de Bolonia para las universidades. Se debe conseguir que las titulaciones sean compatibles en todos los países de la UE. Se acortan las carreras universitarias y se las prestigia a través de masters que pueden costar el sueldo de más de un mes de un mileurista. La universidad deja de ser pública y gratuita. Las becas Erasmus no proporcionan suficiente ayuda para que los becarios puedan subsistir, por lo tanto, no todos los universitarios pueden utilizarlas. Añadió que otra manera de poner la enseñanza en la órbita del mercado es el hecho de desligar las direcciones escolares de la práctica pedagógica. Se ha hecho una agrupación de directores y ya solicitan poder hacer las contrataciones de profesorado. El hecho de querer convertir la escuela en libre mercado, que los padres puedan elegir escuela, también implica que puedan elegir al profesorado, que haya diversidad de oferta, que el estado pague y no controle. Todo eso permite que haya centros pagados con dinero público que hacen objeción a la asignatura "Educación para la ciudadanía y por los derechos humanos", motivo suficiente para quitarles la concertación, cosa que no se hace, por ahora. Acabó esta parte diciendo que nosotros nos deberemos plantear qué modelo de escuela y qué modelo de persona queremos.

A partir de este momento se proyectó el documental "*La estrategia de Simbad*", grabado de TVE2, sobre la temática de la emigración, luchas, alternativas, etc. Después se siguió con un coloquio – debate.

Pedro Polo para introducir el debate y comentar la película habló de las personas que emigran porque buscan mejores condiciones de vida, que gran parte de estas pierde la vida por el camino y que la solución se encuentra en una mejor redistribución de la riqueza. Que los seres humanos son necesarios para la supervivencia global, que se levantan muros vergonzantes para impedir el paso libre, y que lo hacen los mismos que antes criticaban el muro de Berlín. Que se ponen demasiadas trabas a la inmigración, cosa que facilita el surgimiento de mafias y de personas desocupadas en plazas y calles africanas, y que si eso no se soluciona, puede surgir una revuelta.

Continuó explicando el tema de las dificultades de educar que tienen hoy la familia y la escuela, que gran parte de la educación se encuentra en manos de la TV y en programas que deseducan y que eso cuestiona el futuro, ya que se habrá educado en la sumisión, los trabajos serán más precarios. Que observáramos que el documental decía que se habían bajado los salarios, aumentado las horas de empleo y suprimido las pagas extras. También hizo referencia a las deslocalizaciones y al trabajo infantil y al hecho de que hoy es un lujo ser un trabajador explotado, ya que hay muchas personas que no encuentran empleo. A partir de aquí empezó el debate.

Se habló de la *Estrategia de Lisboa* que abría el camino para poner a toda la sociedad al servicio de las empresas, que había más directivas, aparte de la Bolkenstein en la UE, y que no se habían dicho demasiadas cosas. También se explicó que en Salamanca, el alcalde había subido todos los impuestos indirectos, que 7.000 personas se habían manifestado en contra y que no había aparecido en la primera página de ningún diario. Otra persona intervino para explicar que China es el motor de producción del mundo, pero que si supiésemos cómo llegan los productos baratos aquí, nos quedaríamos con los pelos de punta. Otro asistente habló del currículo oculto de los libros de texto y cómo se intenta manipular el cerebro del alumnado. Se habló de la necesidad de que hubiese diarios que siguiesen la ideología de las izquierdas, de cuántas personas estarían dispuestas a dar parte de sus ingresos para hacer llegar a buen puerto a los países pobres. Que los medios de comunicación se convertían demasiadas veces en medios de adoctrinamiento. Que los movimientos sociales deben fomentar mucho más la solidaridad entre todos. Y así acabó la primera jornada de la segunda etapa del Seminario.

El miércoles, día 21, a las 17 horas y 30 minutos, la Sra. Neus Santaner se dispuso a presentar a los ponentes, pero antes recordó que el 16 de diciembre de 1977 se había celebrado la asamblea constituyente de lo que ahora es el STEI-i, y que, por lo tanto, al sindicato le quedaban días para cumplir los 30 años, que su vida sindical, positiva y enriquecedora le había permitido conocer a gente luchadora como la Sra. Beatriz Quirós a la que calificó de gran sindicalista en su tarea de responsable de la Política Educativa de la confederación de STEs Intersindical. También presentó al otro ponente, el Sr. Francisco Miguel –Tito- Nenna, responsable de Relaciones Internacionales de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina y dijo que explicaría los movimientos sindicales que hay por allá. Agradeció su asistencia a ambos.



**Beatriz Quirós** empezó agradeciendo al STEI-i la invitación para participar en este Seminario y explicó que la Confederación Intersindical ha apostado por participar en los foros sociales, ya que el estado del bienestar se tambalea en Europa. Que los países del Sur de la UE se ven en la necesidad de admitir mucha inmigración y que el rostro de la globalización son las fosas comunes en el mar y los cadáveres que llegan a Andalucía y a otras costas del mundo. Contó que en el Foro Social de Atenas los griegos habían afirmado que el sistema educativo griego sufría un colapso a causa de la inmigración y que se hacían movilizaciones masivas para defender la educación pública. Afirmó que las universidades privadas se han convertido en expendedoras de títulos, que se pueden comprar por algunos miles de euros. Que Sarkozy desmantelaba el estado francés del bienestar y devolvía en avión chárter a sus respectivos países al alumnado inmigrante, que éste había de ser escondido por los maestros. Que si bien Francia y Holanda no admitieron la Constitución europea, porque en ella no había referencias a las conquistas sociales, ahora en el Tratado de Lisboa, se había sorteado el obstáculo y se habían dejado los avances sociales de lado; a partir de este tratado había surgido la flexibilidad a la hora de acceder a la jubilación, y que se incentivaría la jubilación a los 70 años; que los lobbies empresariales cercan a la Comisión Europea y le imponen lo que quieren.

Expuso que todas estas cuestiones influían en el Estado español y aquí se estaba intentando poner la escuela al servicio de la economía y que uno de los conceptos nuevos que se querían incorporar en la escuela era el de competencias básicas. Parece que se quiere conseguir que la escuela proporcione mano de obra barata con contratos precarios y de escasa duración. Dijo que surgían asignaturas nuevas para fomentar el espíritu emprendedor y que éste se fomentaba poniendo un quiosco de pipas. Cuando todos esperábamos que no se concertaría en los niveles no obligatorios, lo que se ha hecho son concertaciones masivas en infantil, bachillerato, FP y ahora empieza el tramo de 0-3 años. Indicó también que los trabajos de las escuelas de verano y de los movimientos de renovación pedagógica se podían ir al traste, sacrificándolo para obtener las competencias básicas. Explicó que se fomentarán las diferencias con las evaluaciones y las primas a los que obtengan mejores notas. Y que paralelamente se estaba haciendo lo mismo en la Sanidad, ya que los médicos cobrarán más si son capaces de sacar a la gente del hospital de una manera más rápida. Se quiere dividir al profesorado y hundir el sindicalismo. Contó una anécdota de cómo la habían multado por asistir a una concentración contra una multinacional, pero afirmó que se debe luchar contra todo eso que nos quieren imponer, que la solidaridad internacional funciona, que se debe globalizar la solidaridad. Y así acabó su exposición.

**Francisco Miguel –Tito- Nenna** dijo que hablaría de las políticas neoliberales en Argentina, la resistencia sindical docente y las perspectivas actuales. Que la resistencia fue muy importante para defender la escuela pública cuando se habían creado 24 sistemas educativos diferentes para provincias ricas y para provincias pobres.



Se proyectó un vídeo de las manifestaciones y la represión argentina desde 1990 a 2005, donde se veía que había habido una lucha colectiva de todo el mundo, pero basada en la lucha del profesorado. Hizo un poco de historia desde los años 70 y 80 y de cómo se había intentado que disminuyese la participación de los trabajadores en la distribución de la riqueza. Los sucesivos gobiernos militares distribuyeron un manual para detectar la subversión, y que donde más se buscaba era en las escuelas. Se intentó despolitizar totalmente el debate educativo. En 1988 se produjo la marcha blanca de la dignidad (los y las maestras llevaban batas blancas) y durante el mes de marzo, mes de inicio del ciclo lectivo se hizo una huelga de 74 días consecutivos. Las mejoras salariales que se conseguían eran absorbidas rápidamente por la inflación. Durante la década de los 90 se aprobó una ley de educación que supuso más huelgas y manifestaciones, pero también todo eso coincidió con una gran depresión económica, los especuladores hicieron triplicar la deuda externa de Argentina, se privatizaron los canales de televisión y se pasó al pensamiento único a través del presidente Menem.

Menem ganó las elecciones haciendo un discurso diferente al que aplicó después cuando gobernó. La Ley federal de educación generó diferentes estructuras en cada provincia. Eliminó la financiación a la educación artística, desapareció la educación técnica. Se quiso poner en marcha un sistema de evaluación de calidad tipo empresarial, eso fomentó el desgaste de los docentes, el aumento de las deserciones y creció el analfabetismo.

El 2 de abril de 1997 se instaló una carpa blanca de la dignidad frente al Congreso de Argentina donde muchos docentes se pusieron en huelga de hambre. La carpa sirvió como caja de resonancia para extender la revuelta a otras capas de la población. Otra forma de reivindicación fue la marcha desde Rosario a Buenos Aires y en el 2001 se entró en la gran crisis económica y los docentes dejaron de ser los protagonistas principales. En el año 2005 continuó la resistencia contra el neoliberalismo, se aprobó la ley de financiación educativa, donde se mejoraba el salario docente y se acordaba dedicar el 6% del PIB a la educación, se volvió a introducir la educación técnica, se volvió a hablar de la jubilación para una retirada digna, pero se debía hacer un pago a entidades privadas para obtener una mejor jubilación. De todas maneras, se puede decir que el 2005 representó una etapa de avances. Es cuando se celebró la cumbre de Mar del Plata y donde Uruguay, Brasil, Venezuela, Chile y Bolivia desafiaron el imperialismo americano. Todos estos hechos nos deben servir para continuar avanzando, se debe tener memoria de lo que ha pasado, aunque sea en zigzag hacia el futuro inmediato, ya que alguien ha dicho que hoy la línea recta ya no es el camino más corto entre dos puntos. Y así acabó su intervención y empezó el debate.

Hubo diferentes intervenciones sobre la necesidad de unirse para poder seguir avanzando y de aquí que se hubiese seguido el camino de las intersindicales. También de la manera cómo se hacía el Estatuto Docente en contra de los trabajadores de la enseñanza, pero con la connivencia de sectores sindicales que se dicen de clase. Se



debe tener en cuenta que si no se cambia se podría quitar algún sexenio del salario como castigo a una nota baja en la evaluación. Se habló sobre el hecho de que se quiera quitar horas a la Filosofía, a la Música y a la Plástica, porque no son útiles para el mercado, y que se quiere que las escuelas formen consumidores y no ciudadanos. Se indicó que las competencias básicas se habían puesto porque se quieren hacer clasificaciones de los resultados escolares, cuantos más aprobados, mejor carrera docente. Se manifestó que en las escuelas concertadas predomina la gestión sobre la pedagogía y que se deberá seguir luchando para recuperar los derechos. También se dijo que había interés en desprestigiar la escuela pública, que alguien había filtrado información, archivos de la Consejería de Educación al Diario de Mallorca, para que se pudiese hacer un reportaje sobre el fracaso escolar. También se afirmó que la mejor herramienta contra el fracaso escolar era la eliminación de la precariedad laboral. Así acabó la segunda jornada de la segunda etapa del Seminario.

El jueves, 22 de noviembre, a las 17 horas y 40 minutos, el Sr. Gabriel Caldentey presentó a los ponentes que debían intervenir aquel día. En primer lugar presentó a la Sra. Ana Gaspar, responsable de Relaciones Internacionales de FENPROF (Federación Nacional de Profesores de Portugal), que trataría sobre la incidencia de la globalización en Europa; en segundo lugar, al Sr. Fernando Rodal, secretario general de la Confederación de Educadores Americanos, que agrupa a todos los sindicatos de izquierdas y progresistas desde Canadá hasta Argentina, menos EE UU, que hablaría sobre los últimos 20 años de reformas y contrarreformas en América.

**Fernando Rodal**, tras agradecer la invitación al STEI-i, explicó que en los últimos 20 años el crecimiento de la economía en América Latina había sido muy negativo, por debajo del 0% y que se había pasado por un sistema de dictaduras cívico militares a la democracia. Habló de la historia robada a los miles de desaparecidos, y que en la década del 80 se consiguió anular la participación docente, que era marginal, y que fue durante la década del 90 cuando hubo un resurgimiento del magisterio, leyes educativas, currículos nuevos. Fue la época en que se querían poner a directores como gestores y docentes capaces de hacer productos rentables. Los y las docentes que no se involucrasen en estas reformas podían perder el salario o el trabajo. Fue un momento en que más del 50% de los docentes eran interinos, que tenían formación técnica, pero no pedagógica. Se intentó reformar el Estatuto docente donde se perdían un tras el otro los derechos sociales y laborales. Esta década fue una época de luchas y reivindicaciones, se luchaba por temas salariales, pero también por mejorar la calidad de la enseñanza. Hubo algunos avances a partir de este despertar de los sindicatos docentes.

Éste era el momento en el que el FMI también hablaba de la calidad de la enseñanza, pero los docentes nos preguntábamos si lo hacía desde el punto de vista empresarial o desde el punto de vista social. Se vio que a través de pruebas como el Informe Pisa, la OCDE y la UNESCO lo que hacían era privilegiar las áreas instrumentales y pretendían

hacer desaparecer otras materias. Los países que habían destinado más presupuesto a la educación solían ser los que obtenían mejores resultados. Empezó el momento de culpar de los malos resultados a los docentes, cuando el problema educativo es de la sociedad en conjunto. Acabó su intervención vaticinando que en el 2015 no se habrán cumplido los Objetivos del Milenio, a los que se comprometieron en Dakar. Dijo que el debate público/privado no se podía eludir, que él era partidario de la escuela pública, pero que existía la privada y se debía tener en cuenta. Que el neoliberalismo, aunque ganase en las urnas se debía combatir a través de la racionalidad. Que nuestra tarea consistía en impedir que los gobiernos se duerman y que los sindicatos deben presionar para que los gobiernos funcionen.

**Ana Gaspar** también agradeció la invitación y empezó diciendo que no nos debíamos dejar formatear la cabeza como si fuera un disquete de ordenador. Habló del estado-nación como estructura de poder y que el poder moderno era la producción de conocimiento. Afirmó que el único bien social de transformación era el mercado. También explicó que los ministros de la UE solucionan pocos problemas sociales de los correspondientes estados, lo que hacen es solucionar los problemas de las transnacionales. Que en Portugal no tenían un movimiento social amplio. Habló del Foro Social de la Educación en Londres y dijo que fue un encuentro afectivo donde se compartieron experiencias y se consiguió poder conocer políticas más activas. Que es necesario hacer cambios y hacer visibles a los desposeídos. Incidió mucho en la afectividad, que se debía tener en cuenta además de las reivindicaciones de tipo racional, por eso se acabó cantando una canción de Sabina. La canción era "Y nos dieron las diez". Y lo que se respira en la letra de la canción es lo que nos quería explicar. Y en estos momentos empezó el debate.

Se dijo que además de la inteligencia racional hay una inteligencia afectiva y que la lucha y la reivindicación no están reñidas con la diversión. Acto seguido se preguntó a la ponente si no creía que el Estado español y el portugués, dos países tan próximos no se encontraban de espaldas respecto a la problemática laboral. Contestó que creía que se daban pequeños pasos como el Foro Ibérico de Portugal o este mismo Seminario, para combatir este desconocimiento y que poco a poco se podría llegar a llevar una lucha conjunta. Después se preguntó a la ponente qué hacían para poder sacar a la calle al 50% del profesorado. Ella contestó que salían a la calle porque les gusta, que tienen una generación a la que le gusta ir a las manifestaciones y que a otras generaciones les ha gustado hacer las reivindicaciones de maneras diferentes. También se dijo que en América Latina la unidad sindical es más fuerte que en Europa, porque las necesidades de lucha son diferentes, ya que también lo es el estado del bienestar. Cuando mejor se encuentran los profesionales, menos reivindicaciones y lucha se hace.

También se dijo que los sindicatos actualmente parecen gestorías que solucionan problemas burocráticos. Igual que ya no hay gobiernos de izquierdas, que todos

actuaban como gobiernos de centro. Biel Caldentey dijo que era verdad que el STEI-i en cierta medida hace de gestoría, pero no solamente de gestoría, porque tiene ideología. Ante una pregunta de un asistente sobre la relación de los sindicatos latinoamericanos según los tipos de gobierno que tenían, Fernando Rodal contestó que antes de definir de qué tipo son los gobiernos, se deberían definir los derechos sociales, los precios de los alimentos, si mejoran o no mejoran la calidad de vida del pueblo. Que no interesaba el color político del gobierno, y precisamente quiso incidir en el hecho de que cuando los sindicatos no están unidos, su trabajo es muy complejo. Que si los gobiernos van concediendo mejoras, los sindicatos deben ser creativos y seguir negociando, para crecer permanentemente. Afirmó que la tarea es infinita. Otra persona dijo que si en Guatemala son capaces de movilizar al 40% del profesorado, el STEI-i debería aportar ideas a los afiliados, para que fuesen capaces de movilizarse, ya que se acercan momentos delicados en los que será necesario. Biel Caldentey respondió diciendo que el STEI-i con este debate hace una aportación a todas estas cuestiones. Y así acabó esta sesión.

El viernes, 23 de noviembre, a las 17 horas y 30 minutos, el Sr. Bartomeu Cantarellas presentó a la Sra. Juçara Dutra, presidenta de la Central Nacional de Educación de Brasil, diputada y miembro de la Comisión Ejecutiva de la Internacional de la Educación, que hablaría del papel de la educación y la política educativa de su país.

**Juçara Dutra** agradeció las palabras del presentador y saludó a los compañeros y compañeras de lucha, y dijo que hablaría de la situación de la educación en Brasil. Empezó haciendo una reflexión general y dijo que en un tiempo de modernidad técnica, la mayor parte de la humanidad no conoce el teléfono, no tienen acceso a la energía eléctrica y todo eso pasa por la opción que se hizo desde la parte occidental del mundo, ya que no se tenía la intención de extenderlo a todo el mundo. Demasiada gente tiene las mismas enfermedades que durante los siglos XVII y XVIII, y también la mayoría es analfabeta por culpa de las políticas neoliberales del BM y del FMI. Estos organismos hacen préstamos a cambio de privatizaciones y recortes de los derechos sociales. Las políticas neoliberales suponen la mercantilización. Los acuerdos educativos paradójicamente se deben hacer con la OMC en lugar de hacerlos con la UNESCO. En Brasil, en las grandes ciudades, en cada esquina hay una oficina del Banco de Santander y la telefonía llega a través de la Telefónica española. Por eso explicó que es muy importante debatir el significado del concepto “público” y también qué significa la educación como derecho, ya que si estamos de acuerdo en esto, se debe partir de aumentar el porcentaje del PIB que se dedicará a la educación. Habló de la revalorización de la carrera docente y de los estudios secundarios, y del hecho de que las personas que consiguen una licenciatura estén realmente bien preparadas, hecho que ahora se pone en duda. También explicó que existe un desfase entre lo que se pretende en la escuela y la formación que se consigue a través de la televisión y de la sociedad, y que la juventud de hoy tiene unas habilidades diferentes, que no aprende solamente escuchando y memorizando. Sintetizó este hecho con esta frase: Nosotros estamos en el

siglo XIX, con maestros formados en el siglo XX, para preparar una generación del siglo XXI. También indicó que la mayoría de los gobiernos no tienen interés en mejorar la educación y que las escuelas se deben convertir en un lugar de respuesta a los estados.

A partir de aquí pasó a comentar la situación educativa en Brasil. A finales de los 80, llegaron precariamente a poder hablar de conceptos de ciudadanía y de derechos, de licencias de paternidad y de mejoras para la jubilación y se consiguió que en el año 1988 apareciese en la Constitución que la enseñanza básica era un derecho de ciudadanía. Era el momento en el que se estaba entrando en un proceso de luchas sociales, ya que se acababa de salir de la dictadura, pero en 1989 hubo un choque a causa de la entrada de las políticas neoliberales. Eso lo hicieron posible los tres presidentes de la década del 90, Fernando Collor, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso que en unos trece años pasaron la enseñanza universitaria pública del 60 al 30%. La enseñanza primaria y secundaria se municipalizó. Para las jubilaciones se miraba el tiempo de contribución y cuando se tenían licencias no contaban para la jubilación. Cuando Lula da Silva llegó al poder en el año 2003, la enseñanza estaba casi toda privatizada. Fue cuando empezó a haber avances en educación, más profesores para las universidades públicas y becas para las universidades privadas. Se pasó de una inversión educativa del 3,2 al 4% del PIB. Se consiguió poner un salario mínimo para el profesorado, ya que antes cada municipio pagaba lo que quería. Existían muchos funcionarios analfabetos y los sindicatos pusieron en marcha cursos para formarlos.

Juçara afirmó que ella pertenecía al partido de Lula y habló de una serie de avances conseguidos: seis millones de personas habían podido salir de la pobreza, se había creado un ministerio de la mujer, se habían hecho leyes de protección contra la violencia, el gobierno estaba más comprometido con los trabajadores, y existía una mejor relación entre el Gobierno y los sindicatos, aunque existía una gran presión de la prensa conservadora. Acabó su intervención diciendo que era necesario un nuevo rol para todos, que los sindicatos y el gobierno habían de estar en la mesa de negociaciones y debían conseguir que la derecha no los sacase de la calle y que nuestra esperanza debía ser siempre una esperanza militante.

Aquí el moderador presentó la Sra. Deldda Hidalgo Ramírez, esposa de Carlos Fuentes, profesora de la Universidad de San Carlos de Guatemala y dijo que hablaría de la situación de la educación en Guatemala. **Deldda Hidalgo**, que iba ataviada con ropa típica de su país, agradeció al STEI-i que la hubiesen invitado a participar y empezó diciendo que en materia educativa, Haití ocupaba el último lugar de Latinoamérica y Guatemala, el penúltimo. Que se invertía el 2,5% del PIB en educación, pero que sólo llegaba al Ministerio de Educación el 1,5%. Que los gobiernos guatemaltecos no han priorizado la educación y que el mayor presupuesto se invierte en el ejército. Afirmó que no se intentaba educar a los ciudadanos, porque un pueblo educado es un pueblo libre. Que otro problema de la educación era que el currículo no tenía un enfoque para la mayoría de la población que es indígena. Que muchos niños y niñas no entendían

a los maestros porque aquellos no saben español. Reclamó una educación bilingüe e intercultural. Que la educación en Guatemala seguía los parámetros del FMI y del BM, y que el objetivo era preparar mano de obra barata. Explicó que se debía hacer una reforma educativa y que se había formado una Comisión consultiva, de la que formaba parte su marido Carlos Fuentes, y que el resultado era que sólo eran consultados, pero que no se tenía en cuenta ninguna de sus aportaciones. Ellos demandan una educación que tenga en cuenta a los indígenas como mayoría que son y no como si fuesen una minoría.

Continuó diciendo que el Gobierno de Guatemala se había comprometido a eliminar el sistema del PRONADE, programa de autogestión y desarrollo educativo a través del cual el profesorado es contratado y sobreexplotado por los padres de familia, no tienen vacaciones, cobran salarios de miseria y pueden ser despedidos por la Junta de Padres de Familia. Siguió reivindicando que si la mayoría del pueblo era indígena, que la educación se realizase en función de esta realidad. Así acabó su intervención.

El moderador, Sr. Bartomeu Cantarellas presentó al Sr. Carlos Fuentes, quien además de ser el marido de Deldda Hidalgo, es miembro del Grupo de Estudio de Reformas Educativas de Centroamérica y relator de la Comisión de la Reforma Educativa en Guatemala, está jubilado con 30 años de servicio y se dedica a la investigación. **Carlos Fuentes** explicó que desde que los emigrantes han sido expulsados de EE UU y devueltos a Guatemala, cosa que ha hecho aumentar la delincuencia, hasta las diferencias de lengua, religión, etc., se debe decir que la izquierda ha sobrevivido de milagro y que Guatemala se encuentra en manos de cinco familias poderosas. Volvió hablar del neoliberalismo y de las malas condiciones en que se encontraban las escuelas y los hospitales, con los intentos de privatización y que muchos servicios se tuviesen que pagar. Habló también de la mala prensa que culpaba a los maestros de los fracasos de la educación y que callaba el hecho de que muchos padres apreciasen la tarea de los maestros y de las maestras. También que se contrataba a personas y empresas para evaluar al profesorado y que cuando se hablaba de descentralización y autonomía escolar, lo que se buscaba era dejar las escuelas en manos de los padres, que impedirían que los y las maestras se pudiesen syndicar. También habló de la corrupción que había en el Ministerio de Educación.

También coincidió con los cambios que se quieren hacer en el Estado español, prueba de que todo proviene de los mismos organismos repetidamente citados, cuando afirmó que se quería aumentar los sueldos de los directores para que éstos exigiesen más al profesorado, y afirmó que aún se convertirían más en una sucursal del Ministerio, como muchos que ahora ya lo son. Afirmó que era necesario que el Magisterio conociese cómo funciona la mercantilización para poder evitarla, también dijo que había maestros que no cumplían con sus horarios, porque habían sido colocados en función del amiguismo y que era muy importante la syndicación del profesorado y que ser syndiclista significaba ser responsable en el trabajo. Aprovechó para afirmar que eran necesarios syndica-

tos que tuviesen mucha fuerza y que la relación con el STEI-i y los STE, los había reforzado mucho. Que era necesaria la unidad sindical y de una manera globalizada para defender la escuela pública. Y aquí acabó su intervención y empezó el debate.

Se empezó haciendo aportaciones en el mismo sentido que habían ido exponiendo los diferentes ponentes y en las similitudes existentes entre los problemas que tenían en Latinoamérica y los que podríamos llegar a tener aquí. Que a veces en las escuelas no existía demasiada conciencia en defender la educación como un derecho y sí que la había a la hora de defender el propio sueldo. También se dijo que los grandes sindicatos habían claudicado. Un asistente encontró extraño que en Guatemala hubiese tanta falta de derechos, pero una persona que tenía 52 años, como era el caso del ponente, se hubiese podido jubilar. Encontraba este hecho muy extraño. Se siguió hablando sobre este tema y Carlos explicó que él tenía una jubilación de 520 euros, pero los militares la tenían de 1.500. También se dijo que el 75% de los que estudiaban la carrera de magisterio no pensaban dedicarse a la enseñanza, pero que estudiaban esta carrera porque era de la universidad pública y la mayoría eran de universidades privadas y se debían pagar. Se preguntó a Juçara Dutra como lo hacía Lula da Silva para gobernar si no tenía la mayoría, y ella contestó que se buscaban alianzas en el centro y en el centro izquierda y explicó que los sindicatos tenían una experiencia corta y que a veces no sabían si se debían poner a favor o en contra del gobierno. Una persona intervino para afirmar que en Brasil un diputado ganaba 50 veces más que el salario mínimo, y que eso significaba que eran una casta privilegiada. Después alguien cuestionó el hecho de que de Guatemala hubiesen venido indígenas al Seminario, pero de Brasil no y alguien preguntó a ver si eso significaba que los de Brasil habían sido asimilados y los de Guatemala no, porque aún reclamaban sus derechos. Se acabó esta jornada y así concluyó la segunda etapa del Seminario.

El lunes, 25 de febrero de 2008, a las 17,30 horas empezó la tercera y última etapa del Seminario. El Sr. Pedro Polo presentó al ponente, Sr. Antoni Verger, investigador de la AMIDST de la Universidad de Amsterdam y de la Universidad Politécnica de Cataluña, y explicó que siempre estaba a disposición del STEI-i para explicar los problemas de la globalización neoliberal y para conseguir un mundo más justo y solidario. Después presentó al Sr. Gabriel Caldentey, maestro y pedagogo, secretario de Comunicación del STEI-i y miembro de la Comisión Ejecutiva y que ha participado en diferentes Foros Sociales Mundiales y de Educación. Dijo que hablarían de los factores que intervienen en la lucha sindical y de las campañas de defensa de la educación pública, que Antoni, hablaría del marco teórico, y Gabriel lo haría desde la experiencia y la práctica.

**Antoni Verger** explicó que hablaría de cómo la globalización económica afectaba a la educación. En primer lugar dijo que la expansión del capitalismo había empezado a partir de la desaparición del muro de Berlín. Que la educación estaba desmercantilizada y, poco a poco, pasó a ser considerada dentro de un gran mercado como materia prima, y que podía mover dos billones de dólares, una vigésima parte del PIB mundial.

Que para aumentar la competitividad de los países se debía mejorar la educación. Cuando hay un incremento de la demanda de educación, los estados tienen dificultades para proveerla, y, por lo tanto, es cuando empiezan los intentos de privatización. Aquí ha empezado por la educación superior e irá bajando hacia la secundaria. Cuando el Estado no puede alcanzar a proveer todo el bienestar demandado, intenta reducir el gasto público aunque se le exija eficiencia. El Estado pasa de ser el principal regulador de la educación a ser el coordinador de muchos actores que participan o influyen en la educación en el ámbito estatal. El BM impone políticas mediante los Planes de Ayudas Estructurales (PAE) que tienen las características siguientes: reducción del gasto público, privatización de empresas públicas, descentralización de la Administración, cobertura comercial, libre entrada de capital extranjero, etc. En cuanto al sector de la educación, se propone bajar los salarios del profesorado y aumentar la ratio profesorado/alumnado. También explicó que la OCDE con el Informe Pisa hace una evaluación de las escuelas como si fuesen empresas, porque sólo se evalúan los resultados. Se politiza la cuestión y los diarios escriben titulares que no son correctos. El informe Pisa dice que los centros privados son mejores que los públicos. Esta es la finalidad. Expuso que la OMC era una entidad muy efectiva, que sin tener gente experta en educación, tomaba determinaciones que le afectaban. Que había ido sustituyendo el primer papel que tenía la UNESCO al pretender que la educación fuera una herramienta de emancipación, y que ahora había sido arrinconada y degradada. Y así acabó su intervención.

**Gabriel Caldentey** empezó diciendo que su misión era comprobar si el escenario que había explicado Antoni afectaba a nuestra escuela. Afirmó que sí que tenía repercusión, pero de una manera camuflada, porque la mayoría de leyes educativas españolas no iban acompañadas de la correspondiente financiación, y que por eso había fracasado la LOGSE y la LOPEGCE, que ya ponía en cuestión la elección democrática de los equipos directivos. Los centros ya podían buscar recursos para autofinanciarse. Era la primera vez que se insinuaban las listas de centros para poder clasificarlos. Dijo que se había escondido el hecho de que en el Informe Pisa, cuando se hacía una comparación de los alumnos de una misma extracción social de centros públicos y privados, no existían diferencias. Que lo que se ha pretendido es demostrar que todo lo que es público es ineficiente y que las empresas privadas lo harían mejor. En cambio, lo que se debería hacer es aumentar el tanto por ciento del PIB dedicado a política social e inversión educativa si se quería trabajar la igualdad de oportunidades. Afirmó también que la LOE era una ley buena porque había dicho no a la LOCE, pero no lo era tanto cuando permitía concertar las etapas no obligatorias. Que si la concertada solía ser más barata, era porque se hacía sobre las espaldas del profesorado, con peores condiciones salariales. Contó que el PP, en las Islas Baleares, había concertado las clases existentes en algún colegio y las que tenían proyectadas y aún se debían construir. También explicó que la universidad se privatizaba cuando ponía en marcha licenciaturas de cuatro años, que adquirirían valor a través de masters, que se deberían pagar. Y aquí empezó el debate sobre las dos intervenciones.

Se afirmó que en algunos centros y a partir de los módulos concertados de conservación y mantenimiento del centro, se había destinado dinero a construcción dentro del mismo edificio. Se preguntó cuál debería ser el mensaje para desmitificar el Informe Pisa. Se contestó que se debería explicar que la OCDE no tiene nada que ver con el tema de la educación, sino con la de economía y que ampara sistemas educativos que no tienen nada que ver unos con otros y que las muestras de cada país son muy pequeñas. Que los resultados no eran tan malos y que los titulares de prensa estaban manipulados. Se fueron explicando detalles del Informe como la falta de rigor científico o que países como Corea del Sur obtenían buenos resultados porque tienen pocos alumnos, ya que muchos que sacarían malas notas han sido expulsados. Que el PP y el PSOE han intervenido en la elaboración de los currículos porque quieren que sean mecanismos de control. Que el conocimiento se dejaba en manos de unas élites y que la mayoría de la sociedad tenía empleos precarios, que las masas críticas son peligrosas y que se devaluaban los títulos universitarios, para que la gente se dedicase a hacer masters pagando. Como última aportación a este debate, la que afirmó que los muchachos de las chabolas de Brasil creen que la máxima aspiración que deben tener es poder ser ciudadanos que puedan ir a comprar a un supermercado.

A las 19, 30 horas el Sr. Antoni Verger presentó al Sr. Mario Novelli, profesor de Desarrollo Internacional de la AMIDST de la Universidad de Amsterdam, que iba exponer el tema *Eliminando educadores. Violencia política contra los educadores en Colombia 1991-2006*. También explicó que trabajaba en el proceso de lucha contra la privatización y como investigador de educación de calidad de los países del Sur.

**Mario Novelli** explicó que durante el curso pasado visitó Colombia durante dos meses para estudiar la situación de la educación en aquel país donde se tiene el objetivo siguiente: conseguir educación para todos. Después de trazar unas pinceladas sobre la violencia que afecta a la educación, quiso que reflexionásemos sobre si los maestros eran personas al servicio del Estado o si debían actuar como liberadores. Dijo que en Colombia, una huelga era un enfrentamiento con el Estado y eso significaba violencia. Que entre 1990 y 2006 habían sido asesinatos más de 1.000 sindicalistas, 814 en Colombia, de los cuales 400 eran maestros. Señaló que los EE UU contribuían con dólares a esta violencia. Explicó los antecedentes históricos del conflicto colombiano que tanto ha trastornado el país, que los grupos paramilitares y el ejército eran los principales causantes de los asesinatos, y que había 800.000 personas afiliadas a sindicatos, de las que 300.000 pertenecían al sector educativo.

Continuó afirmando que la educación ha resultado muy afectada por el conflicto armado. Existen bases militares construidas junto a escuelas, maestros que han debido dejar su trabajo y escuelas abandonadas, y miles de niños haciendo de soldados. Las escuelas se han convertido en objetivos militares, bien por hacer en ellas reuniones, bien por instalarse paramilitares o bien por asesinar a maestros. Contó que existía un

programa que se llama “Soldado por un día”, a través del cual se hace jugar a los niños a hacer de soldados, ya que más adelante podrán ser reclutados.

Continuó comentando que el movimiento sindical, para sobrevivir a la violencia, ha desarrollado estrategias como la creación de departamentos en defensa de los derechos humanos, protección del profesorado amenazado, espacios para poder estar en el exilio durante un tiempo determinado, etc. Que entre las normas cautelares para educadores amenazados, les habían puesto guardaespaldas, vidrios polarizados, coches blindados, móviles preparados, chalecos antibalas, etc. Que también buscaban solidaridad internacional, que era difícil conseguirla porque aquí, en Europa, el movimiento sindical reivindicativo se encuentra dividido y no ha tenido la capacidad adecuada para poder presionar. Y así acabó su intervención y empezó el debate.

Se empezó preguntando por qué las organizaciones sindicales habían tardado tanto en intervenir y se había permitido que hubiese tantos muertos. Contestó que se había intentado ayudar, pero que había muchos de problemas para organizarse. También dijo que en Colombia procuraban no matar extranjeros para no causar un impacto mayor y para evitar las movilizaciones de ámbito mundial.

Otra persona asistente dijo que los diarios presentan al presidente colombiano como un campeón de la democracia y que se acusa a Venezuela, donde se trabaja mucho y bien para la educación, de tener un gobierno dictatorial. Se siguió hablando de la manipulación de los medios de comunicación y de la información adulterada que reciben los votantes. Que esta mala información entra en las casas y que la verdadera información se debe ir a buscar. El ponente puso como ejemplo el hecho de que una maestra asesinada en Afganistán fuera aprovechado por los EE UU para decir que los talibanes son asesinos, y que 800 maestros muertos en Latinoamérica no fuesen motivo suficiente para decir ni una sola palabra. Y así acabó la primera jornada de la última etapa del Seminario.

El martes, 26 de febrero de 2008, a las 17 horas y 30 minutos empezó la última jornada del Seminario. El Sr. Paulí Aguiló presentó al Sr. Antoni Verger, persona que ya había intervenido en otra ponencia y a la Sra. Rosa Cañadell, portavoz del Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras de Cataluña (USTEC), miembro del comité de apoyo al movimiento Sin Tierra de Brasil y de la Secretaría Técnica del Foro Social de la Educación en Cataluña.

**Antoni Verger** explicó cómo desde el movimiento sindical se puede responder a los retos que se van planteando. Comentó el tema de la entrevista tendenciosa que había hecho el Sr. Josep Cuní en el programa Mañanas de TV3 a Rosa Cañadell, en la que le preguntaba por qué no habían discutido el documento base para la nueva Ley de Educación a Cataluña. Dijo el ponente que Steven Luke decía que más importante que tomar la decisión final era marcar la agenda. Que si se hubiesen sentado y aceptado el documento para debatirlo, todo ya estaba decidido y no habría habido solución.

A continuación explicó, desde el punto de vista teórico, cuál era la estructura de oportunidades políticas para llevar adelante una movilización y cuál era el impacto político que se quería conseguir. También incidió en cuál era la responsabilidad de los sindicatos de cara a tener éxito y dijo que los teóricos de EE UU pensaban que, además de los recursos económicos, tenía mucha importancia el discurso que tenían.

Después pasó a explicar la privatización de la educación pública, volvió a la entrevista del Sr. Cuní, que afirmaba que en el documento en cuestión no se hacía ninguna referencia. El ponente explicó que primero se privatiza la financiación y puso como ejemplo las cuotas que se exigen a las concertadas o al hecho de que CAPRABO regalase ordenadores a escuelas, si muchos de los padres del alumnado que acudía a éstas, compraban en el supermercado. Continuó afirmando que la concertación era una manera de privatizar la enseñanza o la gestión escolar, es decir, intentar que el sector público funcione como el sector privado. También lo es el hecho de poder elegir escuela y llegar a conseguir que las escuelas no elegidas tuviesen que cerrar, cuando el hecho de la elección provoca la segregación escolar. O el hecho de profesionalizar la dirección escolar y que las escuelas lleguen a ser dirigidas como si fuesen empresas. Así acabó su intervención.

**Rosa Cañadell** empezó enunciando dos principios básicos: la educación es un derecho universal de toda la ciudadanía y es obligación del Estado proporcionarla. Explicó que la USTEC se opone a la privatización para impedir que con el dinero público se estimule el beneficio privado. En la escuela, la privatización implica control ideológico y político. Eso lo sabe el profesorado que ha sido despedido de alguna escuela privada concertada. De estas escuelas desaparece la participación, la pluralidad y existen peores condiciones laborales de los trabajadores y de las trabajadoras. Dijo que había diferentes tipos de privatización: los conciertos educativos, la externalización de los servicios y el traspaso de competencias a los municipios, que adjudican los servicios a empresas privadas, el servicio resulta mucho peor y los trabajadores cobran la mitad. Después insistió en que antes de salir el documento se había preparado el terreno con el Informe Pisa y el de la Fundación Bofill. Las recomendaciones que se hacen en el último estudio no tienen nada que ver con lo que se ha investigado. Cuando se presentaron las bases de la nueva Ley no se habían consultado a nadie ni se querían negociar. Por eso se hizo la huelga y la manifestación con gran éxito de participación. Que el documento no habla de más inversión del PIB, deja entrever que la culpa del fracaso escolar es del profesorado y hace una propuesta de cambio de gestión de los centros públicos, para que funcionen como privados, que se pueda seleccionar el profesorado, otorgar poder sancionador a las direcciones, posibilidades de autofinanciación, evaluación del profesorado, que puede acabar modificando el sueldo, etc.

Siguió explicando las causas por las que no estaban de acuerdo con el documento de bases, la oposición de periodistas, intelectuales, tertulianos, federaciones de padres y madres, etc., y que en cambio habían tenido el apoyo de todos los sindicatos, Rosa

Sensat, muchas asociaciones de padres y madres de los centros y sacó como conclusión que no sabía si podrían parar la Ley, porque la unidad sindical estaba a punto de romperse por parte de CCOO y UGT, pero que el debate social producido había sido muy interesante, ya que se había denunciado el peligro de privatización. Y así acabó su intervención y empezó el debate.

Hubo intervenciones para reafirmar lo que había denunciado la ponente en el sentido del control por parte de las escuelas concertadas. También se insinuó el peligro que las escuelas se queden sin currículo y que se acabe preparando al alumnado para que supere las pruebas del Informe Pisa. Se preguntó qué habían hecho los partidos políticos y se contestó que la mayoría estaban de acuerdo en culpar al profesorado. También se dijo que había una intención de evaluar, de poner complementos de productividad, incrementos en función de objetivos de rendimiento, como ya se va haciendo en diferentes comunidades autónomas. Se dijo que todo eso era producto de las recetas neoliberales y que también existe el intento de privatizar la Sanidad, que el desarrollo de la Ley de la dependencia quedará en manos de empresas privadas. Y así finalizó el debate.

A las 19,30 horas fue presentado el Sr. **Hermes Augusto Costa**, profesor de la Universidad de Coimbra que trató el tema "Desafíos Globales para la Acción Sindical". Como el profesor portugués desarrolló 10 puntos, que sería muy extenso explicar, sólo aparecerá en esta crónica el enunciado de los temas que trató: las ambiciones de emancipación, de homogeneización y de internacionalización históricas del sindicalismo; los obstáculos nacionales y transnacionales del sindicalismo; la estructura del movimiento sindical internacional (confederaciones sindicales internacionales, organizaciones sindicales regionales, internacionalismos sectoriales, organizaciones laborales en las multinacionales, etc.); las organizaciones sindicales transnacionales; los temas/debates transnacionales (globalización/trabajo, labor estándar, debate del milenio); movilizaciones de ámbito transnacional (huelga de Renault, movilizaciones contra ALCA, contra la Directiva Bolkenstein, deslocalización de General Motors, etc.); los tipos de campañas sindicales internacionales (en defensa de los derechos sindicales, contra las empresas y sus prácticas, de sindicalización, de ámbito general); tesis para el futuro del internacionalismo obrero y desafíos futuros (organización, democratización y reorientación). Y así acabó el ponente su disertación y empezó el debate.

Se le manifestó al ponente que existían organizaciones poderosas que podían anular el movimiento sindical, que si no había gobiernos democráticos se impedía que los trabajadores tuviesen fuerza y que también era muy necesaria la afiliación. A ver cómo se podía resolver todo eso. El ponente contestó que en la teoría podía haber utopía, que creía que la acción sindical debía servir para poder entender la globalización desde muchas facetas, que ésta no se debía ver como una fuerza imbatible. También manifestó que existía una lucha desigual, que cuando se despidió a 1.100 trabajadores portugueses de la General Motors, éstos sólo cobraban como 200 alemanes. Explicó

una serie de posibilidades que él había investigado para facilitar las luchas sindicales. También dijo que las propias organizaciones sindicales internacionales habían despertado tarde, porque podían quedar absorbidas por las organizaciones comerciales. Ante la insistencia de un asistente en afirmar que cuando los ayuntamientos se enteran de las directivas de la UE, todo ya está hecho y no se puede cambiar nada, el ponente dijo que le parecía que la verdadera Internacional sindical era internet y que la lucha se debía llevar a cabo en los lugares de trabajo y en internet, ya que todos los gobiernos intentan flexibilizar las leyes para despedir a las personas trabajadoras, y que no existen muchas diferencias entre el sector de educación y los otros sectores. Y así acabó el Seminario.

## BLOQUE I: EL CONTEXTO DE LA LUCHA

### Cómo afecta la globalización a la educación

**Rosa Cañadell**, psicóloga y profesora de secundaria. Portavoz de USTEC-STES

#### 1. Educación y globalización

La globalización neoliberal se caracteriza por una expansión territorial y sectorial del capitalismo, y en este sentido está llegando ya al sector educativo, y eso implica cambiar el sentido y el objetivo que durante mucho tiempo ha tenido la educación: se trata de abandonar la idea de “la educación como servicio público, como un derecho básico de toda la ciudadanía, con el objetivo de dar a todos los niños y jóvenes una formación integral”, y pasar a planificar una “educación al servicio de la economía, entendida no ya como un derecho universal, sino como una inversión personal”. Este nuevo concepto de educación tiene dos vertientes: abrir el mercado educativo, que se calcula que puede suponer unos 2 billones de euros, para que las empresas privadas puedan entrar a hacer negocio en este mercado, y por otro lado, se trata de dar un tipo de formación al servicio de las empresas, adecuándola a las necesidades del mercado de trabajo.

Otra característica de esta nueva etapa es la creciente intervención de los organismos internacionales en el ámbito educativo: desde la OMC se preconiza la apertura del mercado educativo y la liberalización de este servicio. Desde el Banco Mundial se “recomienda” la privatización y la gestión empresarial de los centros educativos, la competitividad entre las escuelas, la imposición de unas “competencias básicas” que intentan orientar los contenidos de la educación en el ámbito mundial adecuándolos a las necesidades de los puestos de trabajo, una disminución del gasto público destinado a la educación y un aumento de la financiación individual (la educación, como toda inversión, se debe pagar), y una gestión de los sistemas educativos que rentabilicen los gastos y aumenten la eficiencia.

Desde la OCDE se distribuyen también políticas educativas al servicio de la economía, siendo una de las principales aportaciones los famosos indicadores de los PISA, que intentan evaluar a todos los jóvenes de todos los países del mundo con las mismas pruebas, elaborando después una lista sobre la “calidad educativa” de cada país. De hecho, la clasificación de los resultados de los informes PISA acaba decidiendo qué es calidad y, de manera indirecta, acaban orientando los currículos, ya que todos los países quieren avanzar en la clasificación, por lo tanto, acaban imponiendo unos conocimientos que coinciden con lo que PISA evaluará.

Finalmente, la UNESCO, única institución formada por ministerios de Educación, que desde los años 70 ha promovido una educación entendida como herramienta emancipadora, ha perdido toda la fuerza y no tiene ya ningún poder.

## 2. Educación y privatización

La privatización de la educación tiene consecuencias que afectan a diferentes ámbitos:

- 1) La transferencia de dinero público hacia beneficios privados, ya que, mayoritariamente la privatización está subvencionada con dinero público.
- 2) La creación de centros de diferente calidad, ya que los centros privados gozan de doble financiación: el público, a partir de las subvenciones o los conciertos educativos, y el privado, a partir de las cuotas que pagan los padres y madres. El pago de cuotas sirve, además, para seleccionar al alumnado, ya que sólo tienen posibilidad de acceso a estos centros las familias que pueden pagar la cuota.
- 3) El control ideológico y político, a partir de la libertad total al definir un "ideario propio" que tienen los centros privados. Este ideario, mayoritariamente es religioso, ya que la mayoría de centros privados concertados pertenece a instituciones religiosas que pueden, impunemente, impartir la transmisión de su ideología, incluso contradiciendo la propia ley, tal y como ha pasado con la negativa ante la asignatura de "educación para la ciudadanía" por parte de centros religiosos.
- 4) La no participación, ni del profesorado, ni de los padres y madres, ni mucho menos del alumnado, en el funcionamiento de los centros. Mientras en los centros públicos, de momento, el organismo máximo es el Consejo Escolar, donde participa toda la comunidad educativa, en los centros privados quien manda es la patronal.
- 5) Aplicación de "criterios empresariales" que marcan la marcha de los centros en función de rentabilizar los costes: eso implica siempre unas peores condiciones de trabajo de los trabajadores y de las trabajadoras (de hecho, el profesorado de los centros privados cobra menos que el de los centros públicos y trabaja más horas) y un rechazo de aquellos alumnos que pueden ser "más caros": todo el alumnado con más dificultades, que implica más atención y más recursos, es derivado hacia los centros públicos.
- 6) Falta de criterios objetivos en la contratación del profesorado: el único criterio para seleccionar a los maestros y al profesorado es el de la dirección del centro, aunque este profesorado está pagado directamente por el Departamento de Educación y, por lo tanto, con dinero público.
- 7) Desresponsabilización de la Administración en dos sentidos: el propiamente financiero, en tanto la Administración subvenciona una parte y el otro, se supone

que el centro ya buscará la fórmula para aumentar los recursos necesarios; y también con respecto al funcionamiento y a los resultados, que no se consideran responsabilidad de la Administración, sino del propietario del centro.

La privatización tiene diferentes formas:

- 1) Los conciertos educativos, que en este momento, en Cataluña son de un 40 %. Se trata de centros de titularidad privada, religiosa en el mayor número de casos, pero financiados con dinero público.
- 2) Externalización de servicios: en este momento ya casi todos los servicios en torno a la educación están en manos de empresas privadas: limpieza, transporte, comedores escolares, gabinetes psicopedagógicos, recursos y programas informáticos, evaluaciones, etc., lo que implica beneficios para empresas privadas pagados con dinero público, peor servicio y peores condiciones laborales.
- 3) Municipalizaciones, o sea, el traspaso de las competencias de educación a los municipios. En este momento están ya traspasadas las escuelas de 0-3 años y las de formación de personas adultas. La municipalización implica también diferente calidad en el servicio y, en la mayoría de casos, el traspaso de la gestión a empresas privadas.
- 4) Finalmente, se intenta implementar, a partir de la nueva Ley de Educación de Cataluña, una tercera vía: centros públicos gestionados por entidades privadas.

En definitiva, la creciente privatización tiene como consecuencia un aumento de la desigualdad entre los centros, una mercantilización de la educación y, por lo tanto, una peor educación para aquellas familias con menos poder económico y social. De esta manera, la educación, en vez de ser un elemento de cohesión social y de igualdad de oportunidades, pasa a ser un elemento más de consolidación y ampliación de las diferencias sociales.

### **3. La nueva Ley de Educación de Cataluña**

El consejero de Educación, Sr. Ernest Maragall, presentó las bases para una nueva Ley de Educación en Cataluña, coincidiendo con la difusión de diferentes estudios (PISA y Fundación Bofill) en los que se señalaba que los resultados escolares de nuestro alumnado estaban por debajo de la media europea. El fracaso escolar fue el eje de una campaña orquestada por el consejero para justificar la propuesta de ley, responsabilizando al profesorado y a la organización de los centros públicos de los malos resultados del alumnado. Los resultados de los Informes (Pisa y Fundación Bofill) nos dicen que nuestros jóvenes no tienen los mejores resultados escolares de la UE, pero también nos dicen que las inversiones en educación en Cataluña están a la cola de Europa, que

el nivel cultural de la población adulta en nuestro país es de los más bajos de la UE y que en los países donde hay mejores resultados escolares, como Finlandia, el 97 % de escuelas son públicas. Teniendo en cuenta todo eso, podemos afirmar que la educación en Cataluña es “la mejor posible” y que el trabajo que está haciendo el profesorado en las aulas, compensa muchos de los déficits estructurales de nuestro sistema educativo.

Los chicos y chicas se pasan 30 horas en las aulas y, por lo tanto, debemos empezar por cambiar lo que pasa dentro de estas aulas. Y eso es, exactamente, lo que nadie propone. Intelectuales, políticos y técnicos, generalmente sin experiencia docente con niños, niñas y adolescentes, elaboran propuestas, reformas y leyes que responden más a intereses partidistas, ideológicos y económicos, que no a las necesidades reales de la educación.

Es evidente que hay que mejorar; sin embargo, desgraciadamente, las bases que ha presentado la Consejería de Educación para elaborar la nueva Ley de Educación de Cataluña, no van en esta dirección, sino todo lo contrario. De hecho, es una ley que no parte de ningún análisis pedagógico, que no hace un diagnóstico de las necesidades, ni propone medidas de mejora. La ley habla sólo de gestión y de privatización, proponiendo un modelo de escuela-empresa y una organización jerárquica de los centros educativos, abriendo vías de gestión privada de los centros públicos y priorizando la oferta de los centros concertados.

Las propuestas de la nueva Ley de Educación tampoco han sido discutidas ni consensuadas con el profesorado, y ni siquiera son originales. Conceptos como “autonomía de centros”, “direcciones profesionalizadas”, “gestión privada de los centros públicos”, “evaluación”, “municipalización”..., son fórmulas que emanan de las directrices del Banco Mundial, la UE y la OMC, con el objetivo de poner la educación bajo las leyes del mercado, mercantilizándola, para favorecer las empresas privadas. Éste es un modelo que ya se ha aplicado en algunos países (Gran Bretaña, Bélgica, EE UU), y no sólo no ha mejorado la educación, sino que ha creado una mayor desigualdad.

### **¿Qué proponen las Bases de la Ley de Educación en Cataluña?**

La Ley abre la vía para que entidades privadas puedan gestionar los centros públicos. Un hecho que tendrá consecuencias graves tanto para las familias como para los trabajadores y trabajadoras de los centros públicos. Todo el mundo sabe que cuando un servicio público se privatiza, (tal como está pasando con los hogares de infancia, la sanidad y otros) los resultados son siempre los mismos: un peor servicio para los usuarios y unas peores condiciones de trabajo (precarización) para sus trabajadores y trabajadoras. Y es que es imposible la existencia de una gestión privada que no priorice el beneficio económico. Además de abrir esta nueva vía, la Ley también hace una clara apuesta por los centros privados concertados, estimulando una oferta que derivará más dinero público hacia centros gestionados por patronales privadas (la mayoría religiosas).

Se propone una gestión autoritaria en los centros públicos. Se pretende reforzar la autoridad y las funciones de las direcciones para que puedan tomar decisiones en la gestión de los centros al margen del profesorado, de las asociaciones de madres y padres y de los consejos escolares. Es evidente que una gestión en que las direcciones realicen funciones propias de la patronal, supondrá ir hacia un modelo de gestión autoritaria que eliminará la participación y la capacidad de decisión de la comunidad educativa en la gestión de los centros y dificultará el trabajo en equipo, que es, precisamente, la mejor garantía del buen funcionamiento de un centro educativo. Caminar hacia este sistema exigirá unos cambios en la estructura actual de los centros públicos, que acabarán definitivamente con su gestión democrática.

Con la excusa de obtener unos resultados pedagógicos mejores, la LEC prevé algunas medidas como que las direcciones seleccionen a su profesorado. Una medida que pretende cargar la responsabilidad del fracaso escolar únicamente sobre el profesorado y que, además, es la que se aplica en los centros privados y no ha demostrado ninguna mejora en los resultados. Y es que los resultados escolares, tal como dicen todos los informes, dependen mucho más de otros factores que el consejero pretende obviar: la realidad social y económica del entorno del alumnado que fracasa y la falta de inversión en la enseñanza pública catalana.

Se propone que cada centro pueda establecer su currículo. La variedad entre la oferta educativa de los centros públicos aumentará y, de rebote, se consolidará la desigualdad entre los centros. La educación es un derecho para todo el mundo y no una mercancía que se pueda comprar en función del dinero que se tenga. La responsabilidad de la Administración Pública es asegurar que este derecho lo puedan gozar todos los ciudadanos, con independencia de su condición económica, social o de cualquier otro tipo. Sólo de esta manera la educación puede cumplir una de sus funciones primordiales: la de contribuir a nivelar las diferencias sociales de origen y, en consecuencia, garantizar una verdadera igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y ciudadanas

Las bases de la Ley no dicen nada de aumentar la inversión pública para la educación y pretenden que los centros se puedan buscar vías de autofinanciación, lo cual dará lugar también a más diferencias, ya que dependerá de las posibilidades que tenga cada centro para conseguir más financiación: barrio donde esté situado, tipo de instalaciones, posibilidad de los padres y madres de pagar cuotas, etc. Nosotros pensamos que es la Administración Pública quien debe asegurar la financiación necesaria para todos los centros públicos y, para hacerlo, tiene que aumentar los presupuestos destinados a educación y poner más recursos, humanos y materiales, en aquellos centros que escolaricen al alumnado con más dificultades.

Se propone, también, una evaluación externa de los centros que permita establecer una clasificación en función de los resultados escolares. Una evaluación que servirá

para dotar de más recursos a los que mejores resultados obtengan y no a los que tengan más necesidades. Éstos son los elementos que el consejero esconde y trata de difuminar cuando expone su modelo de autonomía de centro ante los medios de comunicación y en las diferentes conferencias públicas.

Ante la imposibilidad de dialogar con la Consejería de Educación y ante la negativa del Sr. consejero de retirar estas bases, todos los sindicatos de la educación, convocaron una huelga para exigir la retirada de estas bases, para oponerse a la privatización de la enseñanza pública y para defender sus condiciones de trabajo. Esta Ley, sin embargo, no afecta solamente al profesorado, sino que es una cuestión social: una educación pública, que garantice la igualdad de oportunidades y la inclusión social, es la base para una sociedad democrática. Si este sistema público se desmantela, toda la sociedad saldrá perjudicada.

El profesorado de la enseñanza pública de Cataluña, convocado por todos los sindicatos de este ámbito (USTEC-STEs, CCOO, ASPECP-SPS, UGT, CGT) fue a una huelga día 14 de febrero, con un seguimiento muy mayoritario y con una manifestación que llenó las calles de Barcelona con más de 70.000 personas, entre profesorado, estudiantes y padres y madres. El lema de la protesta fue: *A favor de la enseñanza pública y contra las Bases de la nueva Ley.*

## **Globalización, liberalización y privatización de la educación\*<sup>1</sup>**

**Pedro Polo Fernández**, director de l'Escola de Formació en Mitjans Didàctics y presidente de la ONGD "Ensenyants Solidaris"

En estos tiempos en los que predomina por todos lados la globalización, tiempos en que desde que nos levantamos hasta que nos acostamos hemos estado consumiendo productos ofrecidos por ella, la educación ha podido quedar al margen, pero se está poniendo a punto toda una red que quiere apoderarse del sistema educativo a través de organismos internacionales, de estados, de empresas, etc. También y bajo la batuta del neoliberalismo se busca comercializar con la educación y se tiende hacia su privatización.

### **Comercialización de la educación a través del AGCS**

EL AGCS (Acuerdo General de Comercio de Servicios) en el marco de la OMC (Organización Mundial de Comercio) es el organismo internacional que se ocupa de las normas del comercio entre los países, es decir, de la legislación del comercio internacional. Su principal objetivo es "ayudar para que las corrientes comerciales circulen con la máxima libertad posible" (OMC, 2001). O sea, trata de eliminar las barreras al libre cambio que los estados han ido creando a lo largo de los años para proteger sus economías y, en definitiva, la seguridad económica de sus ciudadanos y ciudadanas, con el objetivo final de alcanzar un sistema de libre mercado mundial o, como lo llaman en la OMC, un *sistema multilateral de comercio*. La educación, como cualquier otro servicio, se puede comercializar de cuatro maneras diferentes, ya que el AGCS excluye de las negociaciones aquellos servicios relacionados con la "seguridad nacional" (policía, ejército) y aquellos dispensados totalmente por la Administración pública y sin objetivos comerciales (donde haya "monopolio estatal", como conceptualiza la misma OMC). Pero la educación en casi ningún país cumple esta condición (casi todos los sistemas educativos son híbridos), de manera que el AGCS les concierne. Las cuatro maneras de comercializar la educación son las siguientes:

Suministro transfronterizo: suministro de servicios del territorio de un miembro al de cualquier otro miembro. Sería el caso de la educación a distancia.

Consumo en el extranjero de servicios educativos. Los consumidores de un servicio se trasladan a otro país miembro para obtenerlo. Es decir, la OMC considera que cuando un estudiante va a estudiar a otro país, el país de destino está exportando un servicio al país de origen del estudiante.

\* Este texto se ha traducido del catalán.

<sup>1</sup> Una parte importante de este artículo se basa en el dossier 'L'educació en temps de globalització' (manuscrito) elaborado en el año 2003 por María del Mar Griera, Cecilia Peraza, Judit Rifà, Aina Tarabini i Antoni Verger.

Implantación y presencia comercial de proveedores de educación: un proveedor establece una filial en el extranjero, como hacen muchas universidades e institutos de los países ricos al extranjero.

Presencia individual: suministro de servicios en un país miembro por parte de personas físicas que provienen de otro país miembro (no se contempla la emigración permanente). En el caso de la educación serían profesores que van a enseñar al extranjero (en este caso el país del profesor se supone que está exportando un servicio educativo). Se critica que esta modalidad favorecerá la fuga de cerebros (del sur al norte).

EL AGCS divide el sector o “mercado de la educación” en 5 subsectores:

- 1) educación primaria: incluye también la educación infantil.
- 2) educación secundaria: incluye también la educación especial.
- 3) educación superior: se incluye la formación universitaria (primero, segundo y tercer ciclo) y la formación profesional.
- 4) educación de adultos: escuelas de adultos que ofrecen desde programas de alfabetización a una formación más técnica o teórica. Contempla también los servicios educativos que se imparten a través de radio, TV, internet o por correspondencia.
- 5) otros servicios: se refiere a todo tipo de servicios educativos que no vienen definidos por niveles o no están incluidos en los otros apartados. Podrían ser academias de repaso, cursos de idiomas, servicio de tutorías, etc.

La educación primaria y secundaria, que en la mayoría de países está garantizada por el Estado, también se ve afectada por el acuerdo, al existir normalmente participación privada en su gestión (escuelas privadas y concertadas). Pero para el mercado resulta especialmente interesante la educación superior por el mayor acceso gradual de personas a este nivel y por el hecho de que vive un período de intensas mutaciones: aumento de la movilidad de profesores y alumnos, estudios a tiempo parcial, cursos de noche, formación en un entorno profesional... Pensemos que las empresas que saldrán más beneficiadas de la liberalización de los sistemas educativos son las universidades occidentales menos prestigiosas y las empresas de educación a distancia.

De todas maneras debo indicar que existen unas barreras con las que topa el AGCS: con los acuerdos de la OMC en la mano se pueden interpretar como “obstáculo técnico al comercio” todas aquellas normas o regulaciones (incluidas las medioambientales, las de salud, las de seguridad laboral, las de los consumidores, etc.) que ponen trabas al libre comercio. En materia educativa, las principales barreras no son arancelarias (a di-

ferencia de lo que sucede con el comercio de mercancías). Según la OMC, éstas son: la restricción a la hora de otorgar permisos, las condiciones de nacionalidad a la hora de contratar profesores extranjeros, las subvenciones a los establecimientos nacionales, la existencia de monopolios públicos, etc.

Pero la principal barrera con que topa la OMC para alcanzar sus objetivos liberalizadores es la misma cautela de los países miembros. Esta prudencia se ha hecho patente desde el primer momento en que la mayoría de países se comprometiera a liberalizar sobre todo el sector turístico y de restauración (que ya estaba bastante liberalizado antes de que naciera la OMC). Así, son pocos los países que quieren hacer experimentos en su casa, sobre todo ante la condición de irreversibilidad que adopta cualquier decisión que tomen.

Actualmente la UE (que negocia conjuntamente los acuerdos de la OMC para todos los países miembros) ha excluido los servicios educativos, culturales y sanitarios de las negociaciones, pero eso no quiere decir que no cambie de opinión en cualquier momento.

## Intereses de grandes empresas en el mundo de la educación

Existen grupos de presión (*lobbies*) que trabajan activamente para modelar las políticas nacionales e internacionales en función de los intereses de las empresas que los integran. Se suelen ubicar físicamente cerca de los espacios de toma de decisiones más importantes como pueden ser Washington DC, Ginebra o Bruselas. Por ejemplo, sólo en Bruselas hay más de 10.000 profesionales deambulando por los vestíbulos de la Comisión, del Consejo y del Parlamento; más de 200 empresas transnacionales cuentan con oficinas “de asuntos administrativos”; en el Parlamento hay una media de 5 lobbistas por parlamentario.

El rol de los *lobbies* en el sector educativo es bastante activo, tanto en la pretensión de liberalizar cuanto antes el mercado educativo -y superar así las barreras que aún existen para tal hito- como a la hora de incidir en los contenidos de los sistemas educativos.

Algunos *lobbies* destacados en este sector son:

- El **GATE** (*Global Alliance for Transnational Education*) que se define como una “alianza internacional en el mundo de los negocios dedicada a la transnacionalización de la educación”.
- EL **ERT** (*European Round Table*), integrado por 46 grandes transnacionales europeas de diferentes sectores. Entre ellas se encuentran las españolas Repsol-YPF e Iberdrola. Esta mesa de industriales intenta incidir, como veremos más adelante, en los objetivos y modo de gestión de los sistemas educativos

además de apostar por la liberalización del sector de la enseñanza. Posiblemente una de las razones de este hecho sea que su director, Morris Tabakshlat, es a la vez el presidente de la empresa angloalemana *Reed-Elseiner*, empresa que ha declarado su intención de pasar a ser líder mundial del sector de la educación y difusión por internet.

- **EL ESF** (*European Services Forum*), integrado por empresas de servicios que siguen bien de cerca las negociaciones del AGCS.

Las razones para incidir en políticas educativas por parte de las empresas pueden ser:

Invertir directamente en el sector de la educación. Algunos expertos han estimado que el “mercado” de la educación equivale a dos billones de dólares (una vigésima parte del PIB mundial). Los sistemas educativos de todo el mundo cuentan con 50 millones de docentes, mil millones de alumnos, cientos de miles de centros escolares... El sector privado sólo controla una quinta parte de estos “activos”, de manera que son muchos los agentes privados que se han propuesto como próximo hito conquistar este nuevo espacio para futuras inversiones.

Por eso hay que incidir en la mercantilización de la educación, que ésta no sea un “monopolio” del Estado. Merryl Lynch (la mayor sociedad de valores y consultoría privada del mundo) en uno de sus últimos informes apunta sobre la ineficacia del estado como provisor de servicios educativos para justificar el imperativo de la mercantilización: “el sector educativo es un mercado gigantesco y muy fraccionado, poco productivo y con un nivel de tecnología bajo que no pide más que aumentar, un déficit profesional y una tasa de capitalización ínfima.” En este informe se señala también “la insatisfacción de los padres con la enseñanza pública”. Merryl Lynch concluye que el sector educativo está maduro para la privatización mercantil. Pero éste no es un discurso exclusivo de los agentes privados. Desde organismos multilaterales públicos se apuesta ideológicamente y a través de políticas concretas por la privatización y liberalización de sectores como el de la educación.

Los sectores educativos en los que resulta más rentable y factible invertir son:

- Educación virtual y a distancia (*e-learning*): es todo un nuevo filón empresarial que no se cubre desde la esfera pública y que es altamente rentable, ya que una vez que se ha diseñado el material didáctico, se reducen mucho los gastos de personal, los costes en concepto de infraestructura son casi nulos y la difusión de los materiales y las gestiones administrativas se han abaratado mucho gracias a internet.
- Centros de educación superior: muchas universidades de los países ricos, normalmente privadas y poco prestigiosas en su país, pretenden crecer exponencialmente.

tando servicios al extranjero. Algunas de ellas, las que tienen más capacidad financiera, lo hacen creando filiales allí, otras se limitan a hacerlo a través de la educación a distancia.

- Formación interna: las grandes corporaciones industriales tienden a crear sus propios centros educativos oficiales. Ya existen, entre otros, el *Institut Vodafone*, el *Coca-Cola Learning Center* o la *Hamburger University* de la empresa *Mc Donald's*.
- Servicios periféricos: desde el mundo empresarial también hay interés por invertir y participar en la gestión de servicios periféricos a los propiamente educativos: comedores, material didáctico, recursos por internet, inspección, gestión de programas de becas y ayudas, tutorías, clases de repaso, etc.

Las teorías del capital humano impregnan el discurso empresarial. A la patronal le interesa que los contenidos de la educación estén vinculados a las necesidades de la industria y del mercado laboral. Su pretensión es equiparar política educativa a política laboral. Según el discurso empresarial no es tan necesario que la educación esté orientada hacia contenidos humanísticos, sociales o para promover una ciudadanía activa y la creatividad. Una encuesta realizada en 1992 (Shipp y Cuban, en el Correo UNESCO, noviembre de 2000) concluye que los empresarios esperan que las escuelas inculquen sobre todo “ciertas nociones elementales de matemáticas y ciencias” y “hábitos de trabajo como la puntualidad, la autodisciplina y la conciencia profesional”. La LOCE seguía esta idea, ya que proponía aumentar el número de horas de matemáticas y otras materias tecnológicas en detrimento de, por ejemplo, la educación artística.

EL ERT (*European Round Table*) es uno de los lobbies empresariales que más pretende incidir en la cuestión de los contenidos y objetivos de los sistemas educativos. Desde su creación, entre las recomendaciones que el ERT dirige a la Comisión Europea, trata la cuestión de la educación. En su primer informe “considera la educación como una inversión estratégica vital para el éxito futuro de la empresa”. Según este lobby “el desarrollo técnico e industrial de las empresas europeas exige claramente una renovación acelerada de los sistemas de enseñanza y de sus programas”. En uno de sus últimos papeles, “Education for europeans. Towards the learning society”, hace una “llamada de alerta” hacia algunos déficits que la industria percibe en los sistemas educativos actuales. Entre las propuestas del ERT para paliar estas insuficiencias se encuentra “reforzar los lazos entre los negocios y la universidad”. EL ERT fundamenta sus recomendaciones en el terreno educativo con afirmaciones como “los profesores no cuentan con bastante comprensión del sector económico, de los negocios y de la noción de lucro” o “los profesores no entienden las necesidades de la industria”. Hay que destacar cómo posteriormente a las recomendaciones del ERT, un informe de la Comisión Europea llamaba la atención sobre “la conveniencia de reforzar los lazos de los sistemas educativos con el entorno local, con las empresas y los empresarios más

concretamente, para mejorar la comprensión de las necesidades de estos últimos y así ampliar la empleabilidad de los alumnos”.

Se pone mucho énfasis en la evaluación del sistema educativo. La evaluación permite alcanzar otra clase de objetivos, ya que mientras por una parte es una herramienta para que la gestión escolar pase a ser más empresarial y descentralizada; por la otra, la evaluación pasa a ser un mecanismo de centralización y de control ideológico. En la LOCE, por ejemplo, se proponía la creación del “Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo” y se instauraba la reválida. Ésta consistía en un examen homogéneo y obligatorio para todos los alumnos que hubiesen terminado la secundaria, establecida directamente desde Madrid, lo cual permitía al gobierno controlar el contenido de los programas educativos. La evaluación del rendimiento del alumnado permitía también que las escuelas fuesen comparadas entre ellas, ya que se basaban en indicadores globales y homogéneos para todo el alumnado del Estado. Los resultados se expondrían públicamente y se establecería una clasificación de escuelas, lo cual acabaría estigmatizando a los centros situados en zonas más pobres. También promovería que los centros se ofreciesen al mercado a través de mecanismos de marketing y que los padres y madres pudiesen escoger “libremente” el centro educativo. Eso haría que las familias con un buen poder adquisitivo estuviesen predispuestas a matricular a sus hijos en colegios privados (normalmente los mejor valorados por este tipo de sistemas de evaluación). Se tendía a agravar, por éste y otros motivos, la espiral de precarización y guetificación de la escuela pública (en Barcelona el 85% de los alumnos inmigrados están escolarizados en centros públicos).

Muchas familias tienden a invertir en educación privada, costeándose en muchas ocasiones el 100% del gasto educativo. A continuación queremos incidir en la cuestión del “lifelong learning”, es decir, en cómo la flexibilidad y cambios constantes en el mundo laboral exigen que los trabajadores y potenciales trabajadores tengan que aprender durante toda la vida. Como se dice que los conocimientos caducan, se pretende que de su actualización se deben responsabilizar los propios trabajadores, de forma individual (tengamos en cuenta que en un mercado laboral flexible, a las empresas no les interesa invertir en la formación de los cada vez más numerosos trabajadores temporales). Para los industriales es importante también que se supere la escuela como principal institución educativa y que la población se configure sus currículos accediendo a otro tipo de servicios educativos previstos desde el mercado (como los programas de enseñanza a distancia).

En esta misma línea de fomentar una concepción de la educación como inversión privada, la tendencia es que los estados subvencionen antes la demanda que la oferta. Con mecanismos como los créditos para estudiantes o los cheques escolares se transfiere el poder de compra a los beneficiarios -consumidores dentro del mercado de la educación.

En definitiva, desde estas concepciones y discursos, la educación pasa a ser un bien de consumo en detrimento de su concepción como derecho social.

El patrocinio empresarial de las instituciones educativas es hoy una realidad en contextos como el anglosajón, donde la mayoría de centros públicos se financian parcialmente gracias al mecenazgo empresarial, la publicidad o la presencia de franquicias dentro de los recintos escolares. Incluso organismos públicos, como la Comisión Europea, han elaborado informes en los que se considera oportuna la presencia de las marcas en la escuela, ya que es una forma de evitar que la escuela pase a ser una célula social alejada de la realidad (CE, 1998, *El marketing en la escuela*). Uno de los casos de invasión del espacio público por parte de las marcas que N. Kleim explica en su conocido libro *No Logo* lo protagonizó Channel 1. En los EE UU, la empresa de comunicación *Channel 1* ofreció a los colegios equipos audiovisuales a cambio de que viesen cada día su programación. Aunque tengan contenido didáctico, los programas de *Channel 1* intercalan 2 minutos de publicidad por cada 12 minutos de programación. Durante la emisión, los profesores no tenían posibilidad de cambiar el programa ni de regular el volumen de la televisión. Channel 1 está presente en 12.000 escuelas norteamericanas y llega a unos 8 millones de estudiantes. Otro ejemplo ilustrativo es el del Premio Coca-Cola...

También en el Estado español, escuelas e institutos públicos se proveen de material, gracias a los ordenadores de Condis o a las pizarras de Telepizza, aunque no llegamos a extremos como es el caso de Nueva Zelanda donde incluso las hojas de examen han pasado a ser un apoyo publicitario.

En el ámbito universitario se tiende a que las empresas financien la investigación. Son muchas las grandes corporaciones que ya inciden hoy en la que se lleva a término en las universidades públicas. Eso por una parte les permite externalizar costes en concepto de I+D. Pero además, permite al mercado decidir lo que se debe enseñar e investigar, así como también lo que no conviene que sea enseñado o divulgado. Sería lo que le sucedió a la Dra. Nancy Olivieri de la Universidad de Toronto. Olivieri es experta en una extraña enfermedad de la sangre, la talasemia, y se tuvo que enfrentar a la farmacéutica "Apotex" al divulgar que un fármaco de la compañía podía provocar efectos secundarios letales. La empresa la asedió con una descomunal campaña de desprestigio y su universidad la intentó destituir –aunque no lo consiguió gracias a una campaña de presión popular.

## **El BM pretende la privatización de la educación**

El Banco Mundial está formado por cinco organismos cuyo objetivo es mejorar el nivel de vida de los países en desarrollo, enviándoles recursos financieros desde los países desarrollados. Esta mejora se consigue si se invierte en educación, pero para acceder a los créditos, estos países se deben comprometer a estabilizar sus economías y a

aplicar reformas estructurales. Eso se conoce como *Programas de Ajuste Estructural* (PAE), orientados a insertar a los países en desarrollo dentro de la economía mundial. Para conseguirlo, debe haber una serie de mejoras en la educación:

- Los PAE reducen la autonomía de los estados para implantar estrategias adecuadas de política educativa, y al mismo tiempo, imponen –directa o indirectamente- la orientación de las reformas en un sentido determinado.
- Los PAE reducen de manera drástica el gasto público, lo cual tiene consecuencias negativas en educación secundaria y superior.
- La mayor dependencia de las políticas educativas de la financiación proveniente de los organismos internacionales obliga a hacer cambios en los planes educativos de los estados. Esta dependencia obliga a que la planificación educativa esté más centrada en la mercadotecnia (se deben poner en marcha estrategias para acceder a la financiación ofrecida) que en la racionalidad.

Todo eso hace que repercuta negativamente en el gasto por alumno, que bajen los salarios del profesorado y que éste tenga que desarrollar otros empleos dentro de su jornada laboral, que aumente la ratio alumnado-profesorado con la consiguiente bajada de la calidad educativa, ya que el BM afirma que la ratio no afecta a la calidad y que se pueden tener 45 alumnos dentro de cada aula sin ningún problema. Como se invierte menos en educación, no se pueden construir escuelas y aumentan los costes para las familias, siendo difícil que se pueda escolarizar al alumnado en secundaria.

Se tiende a ir hacia una orientación economicista que calcula cuáles son los costes y cuáles son los beneficios de cualquier actividad. También hace esta evaluación a la educación, para comprobar el rendimiento de las inversiones. Son las denominadas tasas de rendimiento que calcula el BM, y a partir de la lectura que hace, reorienta sus prioridades hacia un sector u otro. Eso provoca que países poco desarrollados comprueben cómo se ha priorizado la enseñanza primaria y se ha dejado sin ayudas las enseñanzas técnicas y superiores. Es una consecuencia que el BM haya llegado a la conclusión de que se obtienen más beneficios de la educación temprana y básica que de la educación más tardía y superior.

Una de las principales consecuencias de esta reorientación es la tendencia hacia la privatización de la educación, basada en dos argumentos: el primero es que la privatización es un mecanismo que sirve por compensar la reducción del gasto educativo y permite expandir la escolarización aunque se reduzca el presupuesto educativo, y el segundo se aferra a una falacia, que es aquella que afirma que las escuelas privadas son más efectivas y eficientes que las públicas.

Este tipo de privatización utiliza los mecanismos por todos conocidos y que defiende la derecha como son el cheque escolar y la libertad de elección de centro.

El BM tiene la tendencia de acusar al profesorado de todos los problemas de la educación y sobre este colectivo hace recaer la mayor parte de la responsabilidad para hacer mejoras educativas. Se debe afirmar rotundamente que el aumento de las demandas al profesorado no ha ido acompañado de una mejora de sus condiciones laborales. Al contrario, la política educativa del BM afecta al profesorado en algunos aspectos importantes como son: el aumento de la supervisión de la tarea docente, el empeoramiento de las condiciones laborales porque se aumenta la ratio alumnado/profesorado y porque se reduce el salario, como consecuencia de las políticas de contención del gasto público.

Eso provoca ciertas consecuencias: muchos docentes abandonan las aulas, muchos gobiernos recurren a personal menos especializado para cubrir las vacantes y gran parte del profesorado ha debido compensar la disminución de los salarios, haciendo doble jornada o añadiendo otros empleos. También ha habido consecuencias para las familias, ya que los costes totales de la escolarización de un hijo o hija pueden llegar a suponer una tercera parte de los ingresos totales que tienen. De todas maneras, se debe decir que la principal consecuencia ha sido el aumento de las desigualdades educativas, ya que el sector privado se encarga de promover y proveer los niveles educativos superiores.

A mediados de la década del 90, el BM modifica su política educativa y se planifican nuevos objetivos para la educación, dando mayor relevancia a los aspectos sociales, porque la quiere utilizar como herramienta para luchar contra la pobreza. Algunas características de la nueva estrategia del Banco Mundial son: colaborar con ONG y otros organismos internacionales (UNESCO, UNICEF, OCDE...) para diseñar, planificar y aplicar los proyectos de su política educativa, utilizar por primera vez el concepto de capital social, como elemento fundamental en la lucha contra la pobreza e intentar mejorar su imagen a través del diálogo con los beneficiarios de los países que hacen los préstamos. A partir de este cambio, las prioridades del BM se centran en los siguientes ámbitos: educación básica de las niñas y de los grupos más pobres de población, métodos innovadores en la provisión educativa como son las nuevas tecnologías y la educación a distancia, reformas que afectan el currículo, la financiación, la evaluación y la gestión de la educación y programas de intervención precoz para mejorar el desarrollo infantil y la salud escolar.

A partir de este cambio de orientación, el BM desarrollará una serie de principios en cuanto a su actuación, que son: la descentralización, la privatización, la focalización y políticas selectivas y el cálculo del rendimiento de la inversión educativa.

Esto supone como consecuencia que sustituye el concepto de desarrollo social por el de compensación social, pasa del derecho a la asistencia y crea nuevas fronteras de desigualdad.

## La OCDE pretende incidir en la evaluación

Este organismo pretende conocer la calidad educativa. Pero sabemos que es difícil poderlo hacer si no tenemos en cuenta que este concepto es un término político que implica una ideología determinada, es decir, la evaluación se hará teniendo en cuenta un modelo pedagógico, dependiendo de la ideología de los dirigentes. Por lo tanto, debemos partir de la relatividad del concepto calidad educativa, ya que unos evaluarán los resultados escolares, las notas finales, las notas correspondientes a un examen, y, en cambio hay otros que creen que se deben evaluar los procesos. Unos evaluarían si se han cumplido los objetivos escolares y otros harían un enfoque completamente diferente. Para estudiar la calidad educativa, lo podemos hacer desde tres perspectivas diferentes:

- ✓ Entender la calidad como el cumplimiento de unos estándares de referencia. La cuestión está en saber quién los fija y qué criterios se utilizan.
- ✓ Entender la calidad como la satisfacción que tengan los usuarios. Es un concepto subjetivo que depende de las expectativas depositadas por cada persona. Los que defienden esta posición lo hacen desde el punto de vista de la consecución de derechos individuales.
- ✓ Entender la calidad como compromiso social. Desde esta perspectiva la calidad se asocia a tres grandes retos: conseguir la equidad, la inclusividad o comprensividad y la igualdad.

Si la LOGSE adoptaba la tercera perspectiva, se debe señalar que la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) entiende la calidad educativa desde las dos primeras perspectivas.

Hoy en día existe una gran difusión tanto de los indicadores sociales como de los que se refieren a la calidad educativa. Esto se ha conseguido debido a que el proceso de globalización, cuando compara el estado de bienestar de diferentes países, evalúa los indicadores educativos; también por la preocupación de los estados y de los organismos transnacionales por crear sistemas estadísticos para evaluar los niveles educativos de la población, para comprobar si el dinero invertido en la enseñanza tiene la rentabilidad adecuada; igualmente por la necesidad de ciertos estamentos (tanto sociales como escolares) de conocer diferentes indicadores de calidad, por el hecho de querer escoger el centro donde se debe enseñar o donde se debe ir a aprender; y, finalmente porque para medir el bienestar social ha cobrado una gran importancia la educación.

Los países miembros de la OCDE deben cumplir dos criterios importantes: estar comprometidos con una economía de mercado y tener establecida una democracia pluralista. En función de estos criterios, se han situado las políticas de la OCDE entre el

discurso neoliberal angloamericano y la socialdemocracia europea. Los EE UU han tenido y continúan teniendo una gran influencia dentro de la OCDE.

La OCDE se preocupa por la calidad y la eficacia de la escuela a partir de la *Conferencia de Ministros de Educación* de 1984, donde se le encomienda esta tarea. En la OCDE hay tres instancias clave encargadas de la educación:

- 1) El *Directorate of Education, Employment, Labor and Social Affairs* (DEELSA), creado el 1974. Es el espacio de ubicación del ámbito educativo dentro de la OCDE.
- 2) El *Comité Educativo de la OCDE*. Es el que planifica y decide los programas educativos y el que representa los intereses de los estados miembros.
- 3) El *Centro para la Innovación y Búsqueda Educativa* (CERI) es el que trabaja con la comunidad investigadora de forma no gubernamental.

Hay dos maneras de entender la calidad de la educación: la primera es la calidad de las instituciones educativas, y la segunda, la calidad de la educación como tal.

La OCDE se preocupa más del primer aspecto de la calidad educativa, ya que define un marco teórico ideal del “*buen funcionamiento*” de los sistemas educativos que permita evaluarlos. A partir de este modelo ideal, define tres áreas que considera imprescindibles para conseguir una “*escuela de calidad*”: la planificación, aplicación y evaluación del currículo; la organización del centro y los resultados y la evaluación sistemática –tanto interna como externa. Igualmente promueve la descentralización de la organización escolar y la innovación en temas de gestión.

El CERI crea el primer sistema de indicadores a escala internacional, con el objetivo de evaluar la calidad de los diferentes centros educativos por todo el mundo. El proyecto de indicadores educativos se basa en dos objetivos fundamentales:

- ✓ Comparar los diferentes países. A partir de indicadores de contextos, procesos y resultados educativos. Sobre la base de los indicadores de la OCDE, muchos países han elaborado sus propios indicadores, como es el caso del Estado español y Cataluña (que desde 1996 tienen sus propios indicadores).
- ✓ Contribuir a la búsqueda de políticas educativas efectivas que mejoren las *perspectivas económicas y sociales* de los individuos; que contribuyan a la *productividad* económica; que aporten incentivos para promover la *eficiencia* de la administración educativa y que ayuden a movilizar *recursos* para cubrir la creciente demanda de educación y formación.

Las categorías originales del modelo OCDE cubren las seis siguientes áreas:

- El acceso a la educación, participación y progreso educativo
- El contexto económico, social y demográfico de la educación
- Las condiciones de aprendizaje y la organización de las escuelas
- Los recursos humanos y financieros invertidos en educación
- Los resultados académicos y de la educación sobre el mercado de trabajo
- La transición de la escuela al mercado de trabajo

La OCDE es una institución que tiene como principal objetivo encargarse de los aspectos económicos alrededor de la educación, pero ha querido ir más allá y se ha inmiscuido en el aspecto fundamental de la evaluación de la educación con el Informe Pisa, la participación en conferencias, investigaciones y elaboración de informes comparativos. Todo eso ha conformado el tipo de su política respecto a la educación y ha provocado que muchos gobiernos pudiesen justificar y legitimar su política educativa y pudiesen introducir nuevas reformas, de éstas que se hacen una tras otra cuando aún no se han acabado de aplicar las anteriores.

El proyecto de indicadores de educación de la OCDE constituye una de las formas a través de las que se expresa la globalización neoliberal de la política educativa. Es un intento de adecuar la escuela a las nuevas exigencias de la economía capitalista donde el sistema educativo se orienta a partir de los intereses de la competición económica y tiene como efectos negativos que promueve la competitividad entre las escuelas en lugar de la cooperación, y genera falacias en las comparaciones entre escuelas públicas y privadas, poniendo en evidencia las desigualdades existentes entre centros, sin preocuparse por resolverlas.

## **EL ECEE**

EL Espacio Común Europeo de Educación, conocido como la Declaración o Proceso de Bolonia, creado por la Unión Europea el junio de 1999 tiene como principal objetivo crear un Espacio Europeo de Investigación. El programa Sócrates intenta fomentar la movilidad del alumnado y del profesorado, aunque actualmente se pretende aumentar el número de beneficiarios, así como la duración de sus estancias. Las reformas que se preparan son tan profundas que comportarán importantes cambios en todas las carreras universitarias a todos los países de la UE. La finalidad es homogeneizar las titulaciones para facilitar el reconocimiento mutuo entre los países miembros, tras adaptarlas a las necesidades de la sociedad, así como promover la movilidad.

En la actualidad es conocido como EEES (Espacio Europeo de Educación Superior) y se organiza de acuerdo con los principios de calidad, movilidad, diversidad, competitividad y orientación. Asimismo, está orientado a la consecución, entre otros, de dos objetivos fundamentales:

- Aumentar la ocupación en la UE.
- Convertirlo en un punto de atracción para el alumnado y para el profesorado de otros sitios del mundo.

Se pretende hacer una Europa más competitiva económicamente, basándola en la dinámica del conocimiento de todo el mundo, en la generación de un crecimiento económico sostenible con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social. En Barcelona, en el año 2002, se añadió la iniciativa de pasar a ser un referente mundial de "calidad". Los ministros de educación de la UE tradujeron esta ambición en un programa de trabajo con objetivos estratégicos en el marco de la formación permanente (*lifelong learning*) y del acceso virtual (*eLearning*), con los objetivos siguientes:

- Promover dimensiones europeas en educación superior
- Adoptar un sistema comparable de titulaciones
- Establecer un sistema de créditos
- Promover la cooperación europea para mejorar la calidad
- Adoptar un sistema basado en dos ciclos de formación
- Promover la movilidad

Hay dificultades para homogeneizar los grados en todo el continente europeo y para consolidar el Espacio Europeo de Investigación. Se debe tener en cuenta que tiene muchas implicaciones en el currículo y en la evaluación en el ámbito universitario.

Promover la homogeneización de los títulos universitarios en el ámbito europeo tiene graves consecuencias en los ámbitos locales por unas cuantas razones. En primer lugar, porque los contenidos de los programas de estudio no pueden perder la autenticidad que les brinda su particularidad cultural, en pro de la movilidad *per se*. Porque si se hace de esta manera las universidades perderán el vínculo con la sociedad en cuanto a las demandas sociales y culturales concretas y estarán respondiendo únicamente a la demanda del mercado y de las empresas transnacionales. En segundo lugar, la intención de los ministros de crear dos ciclos de formación: un primer ciclo de

diplomado (*undergraduate*) y un segundo ciclo de licenciatura (*graduate*), que daría lugar a la obtención del *Diploma Supplement*, supone hacer un esfuerzo de intuición para interpretar los objetivos que persiguen. Se sabe que el objetivo del primer ciclo es el de responder a la demanda masiva de educación con una formación tecnificada que permita a los diplomados acceder al mercado laboral con unas competencias mínimas. Eso significa que resulta insuficiente en términos de formación integral y educación liberadora. Para acceder al segundo ciclo (determinado en algunos casos como *máster*), las cuotas y los filtros generarán una nueva etapa en la elitización y la ultraespecialización de la educación. Es una manera de introducir hábilmente la privatización en la enseñanza superior.

Respecto a la evaluación, se pretende implementar un sistema de créditos (*European Credit Transfer System - ECTS*) que se empezó a aplicar a partir de noviembre de 2003 y que pretende encontrar mecanismos para contabilizar las diferentes cargas de trabajo en lugar de contar sólo las horas de clase. Este factor se refiere al hecho de considerar, además de las clases, los trabajos prácticos, seminarios, congresos, exámenes y otros métodos de evaluación; no obstante, una vez más nos avanzamos a los hechos, cuestionando cómo se pretende suplantar el tiempo de discusión y formación a la aula por requisitos como los que promueve la educación a distancia, en el marco del *eLearning Programo*, en el que aún no sabemos quién podrá participar en su diseño y de sus beneficios.

La movilidad es un factor importante por compartir recursos y conocimientos; no obstante, se ha de cuestionar la idea de una ciudadanía europea y no mundial, ante los evidentes cambios que han provocado los flujos migratorios y la tendencia a construir una "Europa fortaleza". En este sentido, se debe considerar que la responsable ciudadanía activa, con los otros y con nuestro medio ambiente, requiere un compromiso colectivo que nos involucre a todas y a todos.

Los programas Sócrates y Erasmus no sólo no responden a las necesidades de los estudiantes que no cuentan con el apoyo económico familiar para desplazarse, sino que además, están generando redes en el mercado (turismo, subarriendo, ocio) que contribuyen poco o nada al objetivo de una universidad al servicio de la sociedad.

También se debe cuestionar el discurso de la búsqueda de la excelencia educativa, siempre que este concepto implique orientarse en los parámetros homogeneizados e impositivos de las organizaciones supranacionales como la OCDE.

A continuación presentamos un resumen de un fragmento del libro de César Cascante, "*Neoliberalismo y reformas educativas. Reflexiones para el desarrollo de teorías y prácticas educativas de izquierda*", para acabar este escrito y comprobar cómo se quiere mercantilizar el sistema educativo:

## «Las competencias básicas en el sistema educativo»

La introducción de las llamadas “competencias básicas” en nuestro sistema educativo pretende preparar a la sociedad para un cambio promovido por instancias supraestatales, como hemos podido comprobar. Autores como Nico Hirtt o César Cascante consideran que la política educativa europea está siendo dictada por entidades como el ERT (European Round Table) y otros grupos empresariales de presión. El ERT agrupa a los presidentes de las 47 principales empresas multinacionales de Europa, como Jorma Ollila, expresidente de *Nokia*, que dejó la dirección de la empresa para convertirse en director no ejecutivo de la multinacional petrolera Royal Dutch Shell. También está Leif Johansson, director ejecutivo de operaciones de Volvo, y Peter Sutherland, presidente de *British Petroleum* [BP]. Por lo que respecta a la presencia española, tenemos a Manuel Pizarro, presidente de Endesa, César Alierta, presidente de Telefónica, y Antonio Brufau, presidente ejecutivo de Repsol - YPF. ERT estableció en 1989 las características que la nueva educación debía tener para servir fielmente a las grandes empresas. El documento “Educación y competitividad europea” desarrollaba el concepto de capital humano, ligado a las políticas económicas neoliberales de la Escuela de Chicago. El documento plantea que la educación es una inversión rentabilizada cuando los individuos ingresan en el mundo del trabajo: aumento de la productividad, incremento de los beneficios empresariales y generación de riqueza para el conjunto de la sociedad. Según ERT, la educación es formación profesional. Este informe consideraba la educación como “una inversión vital para el éxito futuro de la industria”, y argumentaba que “el desarrollo tecnológico e industrial de los negocios europeos requiere una acelerada reforma de los sistemas y programas educativos”. Más tarde, en un documento de 1995, “Educación para los europeos: hacia la sociedad que aprende”, ERT expresa la misma idea con más contundencia: “La industria europea ha debido responder rápidamente a los cambios de la globalización económica para sobrevivir y continuar siendo competitiva, pero el mundo de la educación es demasiado lento para reaccionar. En casi todos los países europeos hay una distancia creciente entre la educación que los ciudadanos necesitan para el mundo complejo de hoy en día y la educación que reciben. Esta es una cuestión de la mayor importancia económica y social, porque ocasiona el desaprovechamiento del potencial humano. Es hora de lanzar un grito de alarma para alertar a la sociedad de esta inadecuación de la educación”.

### Educación y grupos de presión

La política educativa europea marcada por la posición de los grupos de presión empresarial trabaja con estos ejes:

- Los centros educativos son productores de capital humano, un factor clave en la competitividad.

- El conocimiento cambia muy rápidamente, de manera que se necesita un plan de estudios centrado en la noción de competencia.
- En este plan, junto a ciertas habilidades básicas, hay que poner el énfasis en la promoción de la flexibilidad y la adaptabilidad.
- Para responder con más rapidez a los cambios económicos, el sistema educativo debe ser desregulado. Los centros deben gozar de más autonomía.
- Hay que potenciar la función directiva de los centros, y asignarle un papel de liderazgo pedagógico.

El *Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y ocupación* (1993), define la forma del capital humano producido por los sistemas educativos, asociada a las llamadas competencias básicas: "Las competencias básicas que son esenciales para la integración en la sociedad y en la vida laboral incluyen el dominio de ciertos conocimientos básicos lingüísticos, científicos y de otro tipo y habilidades de naturaleza tecnológica y social, es decir, la habilidad de desarrollarse y actuar en un contexto complejo y altamente tecnológico, caracterizado, en particular, por la importancia de las tecnologías de la información, la habilidad de comunicar, de establecer relaciones, de organizar, etc. Estas habilidades incluyen, en particular, la habilidad fundamental de adquirir nuevos conocimientos y competencias como "aprender a aprender" a lo largo de toda la vida". La Comisión propone que los centros educativos deben adaptarse a este cambio y sustituir los planes de estudio centrados en los conocimientos por otros centrados en las competencias básicas.

## La oposición desde la pedagogía crítica

Varios sectores adscritos a la pedagogía crítica que se oponen con rotundidad a estas propuestas afirman que, en sintonía con la Unión Europea y otros organismos internacionales, todas las reformas educativas neoliberales generadas en el Estado español desde mediados de los años ochenta han sido dirigidas a la organización de un mercado educativo. La creación de este mercado educativo promueve tres elementos fundamentales:

La capacidad del cliente para elegir el producto educativo. Si el cliente está obligado a consumir en un determinado centro educativo sólo los productos que éste le puede ofrecer, el mercado educativo no existirá.

La diversidad de la oferta de productos educativos. Por eso es necesario que las instancias educativas cuenten con la autonomía necesaria para que pongan en el mercado productos diferentes por su singularidad, precio o calidad.

El papel controlador del estado. El estado adopta la función de garante para que la educación funcione como un mercado. Para ello:

- proporciona parte de los recursos financieros a los centros que ofrecen productos educativos a través de un contrato por sus servicios (contrato – programa – concierto).
- destina otra parte de la ayuda a propiciar la dinámica del mercado a través de becas o ayudas a los clientes.
- incita a que los centros educativos busquen otros ingresos a través de convenios o servicios con el sector privado.
- de esta manera se pretende propiciar la participación en el mercado educativo de la empresa privada.
- el estado, en su función de garante y perfeccionador del mercado, será el encargado de evaluar, a través de agencias públicas o privadas, los establecimientos y productos educativos, para establecer niveles de calidad estandarizados, servir de información para los clientes, servir de control y dirigir mejor sus recursos. Llegados aquí, entran en juego las “competencias básicas”. El modelo curricular de competencias, presentado como un nuevo paradigma cuando en realidad es un planteamiento que se desarrolla desde hace más de treinta años, resulta funcional con la organización del mercado educativo.
- ejemplifica muy bien la supeditación de la educación a las necesidades de la ocupación.
- se presta fácilmente a la elaboración de pruebas evaluadoras que establezcan niveles de calidad en los productos educativos.
- proporciona con su cambio de paradigma la habitual tasa de negocio en cualquier reforma educativa a la industria más unida a los materiales educativos entre los que también se incluyen los de evaluación y diagnóstico.
- es muy funcional para los paquetes curriculares que puedan ser utilizados para ampliar el volumen del negocio del mercado educativo.

## Otra educación posible

Para continuar el camino marcado por la renovación pedagógica y avanzar hacia otro modelo de educación, hay que considerar una serie de aspectos:

- La educación es un instrumento desarrollado para la reproducción social y sólo puede escaparse a este mecanismo en la medida en que se recrean y articulan las culturas de resistencia y/o se plantean los problemas de la humanidad que el capitalismo neoliberal no ha resuelto sino que acentúa. Estos problemas no son tratados habitualmente en la cultura escolar.
  
- Repensar la educación, buscar permanentemente la igualdad y la justicia social, fomentar en el educando, como decía Freire, la creatividad y la conciencia crítica, y desarrollar aptitudes para la comprensión del mundo a través de la reflexión y la acción sobre la realidad, deben ser principios necesarios de la acción pedagógica comprometida. Para eso, hay que ser capaces de:
  - a) Criticar y denunciar la educación concebida como capital humano y la organización de la educación como un mercado.
  
  - b) Introducir contenidos en los procesos de enseñanza que cuestionen el orden económico, social y cultural del neoliberalismo.

Para el primer objetivo, a la novedad hay que enfrentarse también con la novedad. En esta línea, debemos defender la idea de que la educación obligatoria no puede entenderse como formación profesional ni por lo tanto como una formación preparatoria para la formación profesional posterior como pretende la concepción de la educación como capital humano.

La educación obligatoria debe entenderse en su totalidad como una educación para la ciudadanía, es decir, como una formación que se propone contribuir a la creación de sujetos capaces de leer el mundo y de formarse una idea propia sobre sus problemas, sus injusticias y sus desigualdades.

La autonomía de los centros educativos y profesores, necesaria para la existencia de los mercados educativos, puede utilizarse en un sentido inverso a como nos proponen desde el orden neoliberal. En lugar de ofrecer productos educativos de forma propagandística e incitar a su consumo compitiendo por la clientela, se trata de desplegar proyectos elaborados desde un marco de no competitividad y de racionalización de los servicios para cumplir un compromiso social.

En este marco, criticar la introducción de las evaluaciones de diagnóstico y la creación de clasificaciones entre alumnado y entre colegios o institutos. Este tipo de evaluación, basado en competencias, pervierte todo el sistema pedagógico ya que el profesorado debe enfocar su trabajo para superar las pruebas de diagnóstico. Ya está ocurriendo en Inglaterra, con nefastas consecuencias, incluso para la salud mental de los docentes.

Con respecto a la segunda línea de trabajo, la de introducir contenidos en los procesos de enseñanza que cuestionan el orden económico, social y cultural neoliberal, se trata desde la pluralidad metodológica, de desarrollar proyectos diferentes en su concepción y desarrollo, en todos los niveles educativos. También hay que articular una red de experiencias educativas y sociales que incrementen la capacidad para contribuir a que otro mundo, más justo y más igualitario, sea posible.»

## **Dos décadas de docencia en América Latina: la historia reciente**

---

**Fernando Rodal**, secretario general de la Confederación de Educadores Americanos

Sin conocer el marco situacional de su desempeño, es imposible entender cómo se siente o actúa un docente. Por ello, para comprender los hechos contemporáneos, debemos tener la perspectiva de los acontecimientos básicos que han desarrollado los sistemas educativos de América Latina durante los últimos veinte o treinta años.

### **Los ochenta**

Esta fase se caracteriza por el Producto Interno Bruto (PIB) negativo (-1%), la transición de las dictaduras cívico-militares a los regímenes democráticos recuperados (fenómeno que, pese a los enormes avances logrados, sigue pendiente) y el aceleramiento en el crecimiento poblacional, iniciado unas décadas atrás, que se incrementa casi el 45%, pasando de 350 a más de 500 millones, con exacerbación de la densidad urbana.

Al inicio de la década hay cerca de dos millones de maestros de educación básica en la región; en 1990 ya son tres millones. Estas cantidades cambian de país en país: en algunos el número sube al 50%, en otros el crecimiento es menor o casi nulo.

El trabajo docente se desarrolla en forma aislada, por niveles y modalidades, con grandes diferencias entre la zona urbana y la rural. Las escuelas incompletas y multi-grado de áreas urbanas marginales implican un enorme desafío por su histórico aislamiento y la necesaria diversificación de las respuestas pedagógicas.

En cuanto a participación en la definición de políticas educativas, ésta fue muy limitada: al final de la década, algunos países realizan procesos de consulta nacional que involucran a los docentes en términos marginales. Asimismo, la consolidación democrática y el fortalecimiento creciente de las organizaciones sociales es acompañada por la presencia cada vez más activa de los sindicatos magisteriales.

### **Los noventa**

Las reformas educativas plantean novedosas exigencias: adaptación a nuevos currículos, utilización de métodos de enseñanza pretendidamente constructivos y elaboración de proyectos educativos de escuela, entre otras.

Sin embargo, a la mayor complejidad de las tareas asignadas no corresponde el mejoramiento de las condiciones para desarrollarlas. En algunos casos domina la impro-

visación por la urgencia de avanzar rápidamente en la consolidación de las reformas. Los salarios aún son muy bajos en la región, lo que obliga -sigue sucediendo- a muchos docentes a trabajar en más de un lugar, ocupándose en labores ajenas a lo educativo.

También se observan dos nuevas formas contractuales: salario vinculado al desempeño (similar a la productividad empresarial) y contratación por los municipios y consejos escolares o comunitarios. Al mismo tiempo, la jornada laboral no incluye horas suficientes para el trabajo colectivo, la preparación de clases o la actualización.

El ausentismo, el estrés y el auge de enfermedades (destacando las de orden psicológico, ligadas a la insatisfacción y a la frustración) dan cuenta clara de lo que algunos llaman “el síndrome del quemado”: una estrategia para “estar sin estar”.

En este marco, no es extraño el éxodo de educadores a otras profesiones o labores. La cuestión docente bordea un punto crítico: la gran brecha entre la educación necesaria y las condiciones en que se desenvuelve el trabajo magisterial. Esta situación se refleja en las movilizaciones y los largos conflictos entre algunos gobiernos y los educadores organizados.

Es notable la presencia de los sindicatos, los cuales fortalecen su capacidad de interlocución realizando congresos pedagógicos nacionales y foros regionales, además de constituir institutos de investigación, programas de formación y publicaciones periódicas. Esto les permite divulgar entre sus pares y la sociedad los rasgos comunes a todas las reformas de la década, hecho fundamental en la evaluación final de dicho proceso.

La formación en servicio está dirigida a la puesta en marcha de las reformas educativas, y la formación de los docentes se transforma en un arma estratégica de todos los programas implantados.

Los países invierten considerables recursos humanos y financieros en las actividades de capacitación; sin embargo, éstas no logran transformar sustancialmente la práctica educativa en los centros y las aulas.

Los programas de formación en servicio son objeto de fuertes críticas desde diferentes sectores y posiciones educativas: los docentes argumentan que no consideran sus necesidades, que están desligados de la práctica y dedican poco tiempo a la formación. No obstante, emergen algunas modalidades innovadoras de formación en servicio, aunque casi siempre de tipo focalizado.

Otro tema fundamental es la articulación educación-mundo laboral a través de la enseñanza técnica de nivel medio y/o de los programas de formación profesional. En pocos casos se asume el trabajo como eje del sistema educativo en sus modalidades formales e informales.

En el caso de la formación profesional, muchas instituciones desarrollan programas sin estar articulados ni coordinados entre sí, y surgen los Institutos Nacionales de Formación Profesional y los consorcios empresariales, entre otros, recientemente cuestionados por sus modelos de gestión y los magros resultados.

Todo lo anterior sucede durante el auge de las políticas orientadas generalmente con visión de mercado, sin la suficiente acción de carácter integral e integradora. Así, ganan espacio los programas que combinan acciones de formación ocupacional con producción o inserción laboral, pero sin lograr el éxito anunciado, debido a que adolecen de una estrategia global y son reduccionistas en términos curriculares y de gestión educativa.

Esta fuerte tendencia intenta generalizar el enfoque de mercado hacia la relación necesaria entre la educación y el trabajo; lo que deja pendiente el tema de la promoción y creación de programas que partan de integrar los trabajos productivos y organicen currículos integrales.

La participación de los docentes tiene mayor presencia. En muchos países intervienen a través de procesos de consulta, considerados insuficientes: la mayoría son el canal para la convalidación formal de un proceso altamente centralizado, contrario a lo pregonado oficialmente.

En este marco, la elaboración de proyectos educativos de escuela, la creación de consejos escolares y la responsabilidad por los resultados intentan presentarse como ámbitos de autonomía y participación.

Sin embargo, los docentes mantienen su percepción de que los espacios de participación están predeterminados “desde arriba”, inhibiendo su real influencia en las políticas educativas. Este hecho, salvo excepciones, se ve reflejado en la enorme cantidad de conflictos generados a partir de la implementación y modalidad de las reformas educativas.

Otro fenómeno notorio es el fortalecimiento del proceso, iniciado en los setenta, de transferencia a la educación superior de la formación de los docentes de educación básica: en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe la carrera de magisterio es de nivel superior o está en proceso de serlo.

## **A modo de balance**

La lucha docente ha buscado que los maestros dejen de ser vistos sólo como recurso para el mejoramiento de la calidad de la educación -léase implementación de las reformas- y pasen a ser protagonistas del cambio socioeducativo.

En los últimos veinte años, la Educación para América Latina y el Caribe se ha constituido en uno de los temas más importantes en las agendas gubernamentales y sociales, basta observar la última Cumbre Extraordinaria de las Américas (Monterrey 2004), donde los jefes de Estado y Gobierno declararon: “que el bienestar de nuestros pueblos requiere el logro de tres objetivos estrechamente vinculados e interdependientes: crecimiento económico con equidad para reducir la pobreza, desarrollo social y gobernabilidad democrática”. Por ello: La educación es factor decisivo para el desarrollo humano, al incidir en la vida política, social, cultural, económica y democrática de nuestras sociedades. El incremento de las tasas de analfabetismo en muchos países de nuestro hemisferio es un asunto que requiere nuestra acción inmediata. Nos comprometemos a continuar promoviendo el acceso a la educación básica de calidad para todos, basada en los principios de participación, equidad, pertinencia y eficacia, que genere las capacidades y habilidades necesarias para impulsar el proceso de desarrollo de nuestros pueblos sin discriminación ni exclusión alguna y así responder a los retos del siglo XXI.

En este marco, el concepto de calidad de la educación evoluciona en el tiempo, desplazándose desde una clara visión anclada en la gestión, hacia otra más ligada a los aprendizajes de los alumnos tomando en consideración sus reales entornos sociales y económicos.

En los años noventa, esto provocó que la mayoría de los países de la región implementaran sistemas nacionales de medición de la calidad de la educación. Estas evaluaciones mostraron claramente los problemas de los alumnos en las llamadas áreas instrumentales, consideradas la fortaleza de las reformas, y una clara fragmentación del pensamiento que les dificultaba la elaboración de procesos mentales; lo cual, sin duda afectó y afecta a la comprensión de la realidad como fenómeno con presente, pasado y futuro.

La importancia dada a la educación básica no se ha acompañado de una reflexión imprescindible: ¿cómo pasar de una estructura educativa a otra, evitando la “primarización” de la educación?

Aquí es central el concepto de educación para todos y todas a lo largo de toda la vida. Sólo así se evitará sujetar la educación a visiones restrictivas, derivadas en muchos casos de lecturas poco transformadoras de las estructuras sociales, políticas y económicas.

Aunque en la mencionada cumbre se acordó incrementar los recursos destinados a la educación en un 7% del PIB, la media se ubicó en algo más del 3%.

En la actualidad se observa una tendencia a mejorar la inversión en educación, planteándose de una forma gradual, casi siempre ligada al crecimiento económico nacional mediante un compromiso de inversión que se acercaría al 6% del PIB en algunos países.

Por supuesto, existen diferentes formas de medir: algunos toman el gasto total de lo público-privado y otros sólo el gasto público.

El mayor desafío es incrementar la inversión de forma gradual y sostenida en los distintos presupuestos, para evitar lo que hasta ahora ha sido una constante: respuestas coyunturales a necesidades estructurales de fondo.

## **Conclusión**

En los últimos veinte o treinta años, la Educación para América Latina y el Caribe se constituyó en uno de los temas más importantes en las agendas gubernamentales y sociales. Sin embargo la implementación de una política de fuerte desarrollo social con una visión de integración regional ha sido un desafío fragmentado e inconcluso, con resultados insatisfactorios en lo que a evaluaciones se refiere (aceptando las deficiencias de apreciación y medición que en muchos casos presentan). Durante este tiempo se ha transitado al ritmo de las crisis políticas y económicas, lo cual ha impedido la implementación de directrices consensuadas y de largo aliento.

Como podemos observar, es mucho lo que estas dos décadas dejaron como materia pendiente en temas como el papel de la educación en la distribución igualitaria del conocimiento, su rol como instrumento del desarrollo productivo y su contribución a la paz y la consolidación de la democracia.

Mirando al futuro, y pensando en los compromisos reiteradamente asumidos desde Jomtien (1990) hasta Dakar (2000), es, quizás y sin quizás, la hora de cumplir una hoja de ruta claramente trazada pero poco transitada. Podemos decir, sin temor a equívocos: ya hemos tenido las cumbres suficientes para marcar rumbos, sólo nos falta salir de la retórica estéril, dar el salto en la realidad concreta y hacer de la educación ese tesoro, del cual todos anhelamos su fruto transformador, que desborda claramente su influencia más allá del aula y del centro escolar, colocándose en el corazón de nuestras sociedades.

## BLOQUE II: EL SINDICALISMO DOCENTE: PARTICULARIDADES Y ESTRATEGIAS

### Desafíos globales para la acción sindical\*

**Hermes Augusto Costa**, profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra y Centro de Estudios Sociales

En un escenario de transformaciones globales como el que tenemos en la actualidad, también los sindicatos se encuentran ante desafíos globales para llevar a cabo su actuación, aunque sea en su territorio donde las organizaciones sindicales actúan preferencialmente. En este texto, analizo los desafíos globales para la acción sindical teniendo en cuenta los siguientes puntos:

En primer lugar, recuerdo algunas de las ambiciones históricas del sindicalismo. En segundo lugar, analizo algunos de los obstáculos tanto nacionales como transnacionales que se ponen al sindicalismo de nuestro tiempo. Después identifico las principales estructuras que configuran el movimiento sindical internacional, a la vez que clarifico su situación actual. En cuarto lugar señalo algunos temas/debates transnacionales en que los sindicatos (de diferentes sectores) son convocados a participar. En quinto lugar, doy ejemplos de formas de movilización y de campañas sindicales transnacionales. Finalmente, enuncio algunas tesis/desafíos para que el sindicalismo se amplíe como actor social global.

### **El sindicalismo y sus ambiciones fundadoras**

Como fue oportunamente señalado por Richard Hyman (1999: 95), la constitución del movimiento obrero se asentó en tres ambiciones:

En primer lugar, en la ambición de que el proletariado sería el gran protagonista de una emancipación humana destinada a liberar la clase obrera de la pérdida de humanidad en el contexto de la sociedad burguesa (ambición de emancipación).

En segundo lugar, en la ambición de que el avance del capitalismo sería sinónimo de homogeneización del proletariado (ambición de homogeneidad).

En tercer lugar, en la ambición de que esa homogeneización permitiría crear una comunidad de intereses organizada como "clase" por agentes de lucha colectiva -los

---

\* Este texto se ha traducido del portugués.

sindicatos- y rechazando todo tipo de nacionalismos y rivalidades entre estados-nación (ambición de internacionalización).

Es cierto que, en su origen, el movimiento obrero fue concebido como internacional en estructura y como internacionalista en objetivos (Waterman, 1998a: 17; Hobsbawm, 1988: 10) y que la “retórica del internacionalismo” constituyó siempre una parte integrante de la narrativa sindical (MacShane, 2004). Es cierto también que el sindicalismo se confirmó como principal fuerza organizadora de la clase trabajadora. Sin embargo, no sólo el proletariado se reveló incapaz de liberar la clase obrera de la opresión capitalista, del mismo modo que su homogeneización no se concretó. Por otro lado, la vinculación del internacionalismo sindical tradicional del siglo XIX (y, por qué no decirlo también, del internacionalismo del siglo XX y de inicios del siglo XXI) a los espacios nacionales hizo inviable igualmente la ambición de internacionalización.

Pero como expliqué en otro lugar (Costa, 2008b: 43), la desaparición de las primeras formas organizacionales de internacionalismo obrero –las Internacionales Obreras– apunta también hacia un “pasado perdido” del internacionalismo obrero. Si en la Primera Internacional (1864) hubo enormes divergencias internas entre marxistas, proudhonistas y bakuninistas, en la Segunda Internacional (1889) imperó el fervor colectivo y en la Tercera Internacional (1919), el dogma partidista. Las confederaciones sindicales mundiales que siguieron en la segunda mitad del siglo XX, Federación Sindical Mundial (FSM), Confederación Internacional de los Sindicatos Libres (CISL) y Confederación Mundial del Trabajo (CMT), a pesar de tener distintas orientaciones y concepciones, vendrían, sin embargo, a presentar características comunes: distanciamiento entre lideratos y bases sindicales; persistencia de las influencias derivadas del contexto de “Guerra fría”; tendencia para la reproducción de la estructura y comportamiento del estado-nación y de las agencias interestatales; demasiada dependencia de los principios de un sindicalismo ubicado en el “Norte”; inspiración en las estrategias e ideologías europeas y norteamericanas del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX –socialdemocracia, comunismo, sindicalismo de negocios y cristianismo social-, reducción de la compleja realidad de la población trabajadora mundial al modelo del trabajador sindicalizado y masculino; etc. (Waterman, 2005: 220).

### **Los obstáculos (nacionales y transnacionales) al sindicalismo**

Si las ambiciones históricas están, en gran medida, todavía por cumplir, eso se debe también a algunos obstáculos que se oponen a la acción sindical. Distingo dos conjuntos de obstáculos: los nacionales y los transnacionales<sup>2</sup>. En cuanto a los obstáculos nacionales, destaco tres:

<sup>2</sup> Para un análisis de estos obstáculos así como de los múltiples autores que a ellos se refieren, cf. Costa (2006: 244-247; 2008b: 38-42).

- la disgregación de intereses alrededor de la clase obrera, como resultado de la creciente diferenciación, segmentación y flexibilización de los mercados de trabajo, de la descentralización de la producción o de la precarización de la relación salarial.
- la ausencia de lealtad y solidaridad de los trabajadores al sindicato, como reflejo de la emergencia del individualismo contemporáneo, que orienta a los trabajadores hacia intereses más amplios y diversificados, pero que es también el resultado del endurecimiento de la oposición patronal y gubernamental recurrente en contextos de liberalización de las relaciones laborales.
- la crisis de representatividad social, que se traduce en la dificultad que los sindicatos sienten para movilizar a los trabajadores para sus acciones de lucha, precisamente porque disminuye el número de sindicados.

En verdad, las tres crisis están interrelacionadas, pues no sólo la disgregación de intereses anuncia polarizaciones en el interior de la clase obrera que ponen en discusión la lealtad de cara a un modelo de "solidaridad mecánica", así como el propio cambio desde el colectivismo hacia el individualismo, que se refleja específicamente en la disminución de las tasas de sindicación.

Por otro lado, destaco los siguientes obstáculos transnacionales al sindicalismo:

1. *La gran prioridad concedida a la actuación en el plano nacional.* Es en este plano que regímenes jurídicos, sueldos y condiciones de trabajo son determinados, realizándose las diferencias entre países en cuanto a la capacidad para movilizar a los trabajadores, así como a la influencia de los factores políticos, ideológicos y culturales en la organización sindical. En ese sentido, para algunos parece desajustado hablar de una desnacionalización de los sistemas de relaciones laborales, siendo más frecuente designar un sistema europeo de relaciones laborales como una versión transnacional de sistemas de relaciones laborales nacionales.
2. *La escasez de teorización y de debates sobre la transnacionalización del sindicalismo.* Esta escasez de teorización es resultante del débil número de acciones concretas de ámbito internacional. Si sólo del 10 al 15% de la fuerza de trabajo mundial tiene relaciones directas con la economía política global, esto constituye un obstáculo importante a la creación de sindicatos globales. Consecuentemente, la crisis de acciones y de movimientos en el área laboral ayuda a explicar la crisis de estudios y de producción teórica sobre esos mismos movimientos.
3. *Las limitaciones de orden financiero.* Como efecto, y regla general, son necesarios abundantes recursos financieros para soportar las acciones de cooperación internacional. Incluso en el contexto europeo –donde son mayores las posibilidades de

cooperación laboral transnacional que en cualquier otro espacio regional o mundial-, la mayor organización sindical, la Confederación Europea de Sindicatos (CES), no recoge de las organizaciones afiliadas un adecuado soporte financiero, razón por la que se volvió demasiado dependiente de los apoyos de la Comisión Europea. Además, los costes al apoyo de una acción huelguista de ámbito internacional generan recelos que van desde la pérdida salarial durante la acción huelguista de solidaridad, hasta la eventual pérdida de empleo resultante de la participación en una supuesta acción ilegal.

4. *La incorporación de una lógica competitiva y conflictiva en las estrategias de actuación laboral transnacional.* Teniendo en consideración que la lucha por mejores condiciones salariales en un determinado país puede significar la degradación de la relación salarial o del aumento del paro, es legítimo pensar que los discursos de la solidaridad obrera internacional pueden ser generadores de contradicciones y de conflictos entre diferentes países y sectores del movimiento obrero internacional. Por ejemplo, a pesar de la supuesta solidaridad transfronteriza entre trabajadores norteamericanos y mexicanos, la oposición de muchos sindicatos norteamericanos al *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) no es debida a una preocupación especial hacia los trabajadores y sindicatos mexicanos, ante los recelos de huida de inversiones norteamericanos hacia México y, consecuentemente, a la pérdida de empleos en EE UU que de ahí resultaría.

Otro ejemplo de potencial competitividad que limita las estrategias sindicales transnacionales y deja al desnudo tensiones entre el sindicalismo del Norte (de los países desarrollados) y el sindicalismo del Sur (de los países en desarrollo) se relaciona con el fenómeno migratorio. En verdad, muchos sindicatos norteamericanos, pero también europeos (alemanes, franceses, italianos, etc.) expresan visiones del "Norte", caracterizadas por el énfasis puesto en los peligros asociados a la inmigración (a saber, más competencia en el mercado laboral y más paro) y por la hostilidad hacia los trabajadores extranjeros provenientes del "Sur". Al final, se suscita un gran debate alrededor de cuestiones que serían presuntamente generadoras de consenso laboral global, como la de la inclusión de patrones laborales (*labour standards*) en los acuerdos de comercio internacional, suscita visiones sindicales opuestas en consonancia con el grado de desarrollo de los países. Es que, además de las resistencias de las multinacionales, también las organizaciones sindicales de los países periféricos y semiperiféricos ven en los patrones laborales mínimos una forma de proteccionismo discriminatorio por parte de los países ricos. De la misma forma, las manifestaciones ocurridas al final de 1999 en Seattle, en el panorama de la Conferencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC), aunque propusiesen contribuir a un nuevo internacionalismo obrero, fueron en gran medida la expresión de una agenda proteccionista por parte de las organizaciones del Norte en alianza con gobiernos del Norte. La demostración estuvo en el hecho de que, antes de que ocurrieran las manifestaciones, el presidente de

*American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)*, John Sweeney, se juntó a un grupo de líderes de negocios y firmó una carta apoyando la agenda de la administración Clinton para las negociaciones con la OMC.

5. *La oposición/resistencia patronal.* Este problema ya se dejó entrever en el punto anterior. Particularmente en el ámbito de las multinacionales, los empleadores, recelando de las nivelaciones salariales y de que las condiciones de trabajo pudiesen crear desequilibrios en los costes de producción, privilegian la táctica “divide y vencerás”, reforzando frecuentemente los mecanismos de explotación sobre la clase obrera. La diversidad de formas de explotación patronal es tan grande y conocida que dispensa las aclaraciones adicionales.
6. *La debilidad de los canales de representación de los intereses laborales.* En efecto, mientras que los intereses laborales están constituyendo una prerrogativa de la OIT, principalmente a través de la producción de convenciones, las cuestiones comerciales están adscritas a la OMC, observándose una dispersión de las diferentes facetas de las políticas económicas y de desarrollo por una serie de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, el G-8, etc. Además de poseer estructuras de gobierno global fragmentadas, muchas de estas instituciones presentan un carácter intergubernamental y una ausencia de canales para la representación de los intereses sociales. En ese sentido, las organizaciones sindicales no disponen de “compañeros” poderosos capaces de promover formas amplias de diálogo social.
7. Finalmente, y como síntesis de los obstáculos anteriores, se verifica que es problemático hablar de una identidad sindical transnacional entre trabajadores, siendo quizás más correcto hablar de identidades laborales difusas, fragmentadas.

## **Estructuras transnacionales del sindicalismo**

A pesar de que en el día a día los sindicatos estén confrontados con estos (y otros) obstáculos, podemos claramente identificar algunos ámbitos (planos) en que los actores sindicales se organizan transnacionalmente: mundial, regional, sectorial y multinacional (Caire, 2000: 22-24).

En el plano confederal mundial, destacó, en los últimos 50 años, la Federación Sindical Mundial (FSM), creada en 1945, y la Confederación Internacional de los Sindicatos Libres (CISL), creada en 1949. La FSM construyó su identidad alrededor de la defensa de las realizaciones económicas y sociales de los países socialistas, del apoyo a las luchas de los trabajadores de los países colonizados y en vías de desarrollo, y de la lucha por la paz y contra el imperialismo. Por su lado, la CISL reunía la mayor parte de los sindicatos no alineados con el Bloque del Este: desde formas de sindicalismo reformista (de tipo so-

cialista, socialdemócrata y laboral) hasta formas de sindicalismo corporativo gomperista (unidas a Samuel Gompers, dirigente de *American Federation of Labor*), estrechamente asociadas al departamento de Estado americano. Rigurosamente, FSM y CISL fueron protagonistas formales de la guerra fría en el universo sindical. El vaciamiento progresivo de la FSM como resultado del fin de la guerra fría reforzaría el peso de la CISL, que conseguiría la mayor estructura sindical mundial. Sin embargo, la disolución de la CISL y de la Confederación Mundial del Trabajo (de orientación católica y durante décadas “tercera vía” entre la FSM y la CISL) llevaron (en noviembre de 2006) a la constitución de la Confederación Sindical Internacional (CSI), con 168 millones de trabajadores y 311 organizaciones afiliadas de 155 países y territorios (ITUC, 2008).

En el plano regional, aunque existan organizaciones en cada continente, el mayor realce lo tiene la Confederación Europea de Sindicatos (CES). Creada en 1973 como corolario del proceso de construcción europea, es la mayor organización con cerca de 60 millones de trabajadores afiliados, de 36 países de Europa Occidental, Central y del Este, repartidos entre 82 confederaciones sindicales nacionales y 12 federaciones sindicales europeas (ETUC, 2008). En las dos últimas décadas, como resultado de la caída del bloque del Este y de la ampliación de la UE, la CES amplió y diversificó su composición interna. Reúne, como tal, una variedad de corrientes ideológicas de sindicalismo: socialistas “libres”, cristianas y ex comunistas.

El plano sectorial es animado por las Federaciones Sindicales Globales, FSGs (ex Secretariados Profesionales Internacionales). Se trata de organizaciones sindicales que representan mundialmente a trabajadores por sector de actividades. La *International Transportworkers Federation* (ITF), constituida en 1896, es una de las FSGs de mayor dinamismo en la actualidad, manifestando solidaridad con sindicatos y federaciones sindicales de ámbito local, nacional e internacional. Debe tenerse en cuenta, además, el importante papel que las FSGs pueden desempeñar en la negociación de acuerdos con las empresas multinacionales (Acuerdos-Marco Globales) con el objetivo de respetar los derechos laborales en esas empresas.

Finalmente, en el plano empresarial contribuyen mucho los Consejos de Empresa Europeos. Constituidos como resultado de la Directiva 94/45/CE (de 22-09-1994), proponen mejorar el derecho a la información y consulta de los trabajadores en las empresas/grupos de empresas de dimensión comunitaria. En 2006, en el Espacio Económico Europeo existían 2.204 multinacionales abarcadas por esta Directiva comunitaria, de las cuales 772 habían constituido Consejos de Empresa Europeos (Kerckhofs y Pas, 2006). Sin embargo, en empresas más receptivas a una cultura de “negociación social” (como la Danone, Volkswagen, la SKF, la Daimler-Crhrysler o Renault) fueron constituidos Consejos de Empresa Mundiales.

Es conveniente manifestar que estos diferentes ámbitos transnacionales se complementan unos a otros. Por ejemplo, una Federación Sindical Global actúa tanto en el

plano sectorial como en el internacional y lo hace intentando resolver problemas denunciados a partir de sindicatos nacionales y locales.

El cuadro siguiente resume las principales estructuras transnacionales responsables (en el pasado y en el presente) por la internacionalización sindical:

ORGANIZACIÓN	FECHA DE CONSTITUCIÓN	SITUACIÓN ACTUAL
Asociación Internacional de Trabajadores	1864	Extinta
II Internacional (Socialista)	1889	Extinta
Secretariados Profesionales Internacionales (Federaciones Sindicales Globales desde el 2002)	1889	Las más antiguas organizaciones activas
III Internacional ( <i>Komintern</i> )	1919	Extinta
Confederación Internacional de los Sindicatos Cristianos (Confederación Mundial del Trabajo desde 1968)	1920	Extinta
IV Internacional (trotskista)	1938	Extinta (aunque algunas organizaciones reivindiquen su existencia)
Federación Sindical Mundial	1945	Activa
Confederación Internacional de los Sindicatos Libres	1949	Extinta
Confederación Europea de Sindicatos	1973	Activa
Confederación Sindical Internacional	2006	Activa

Fuente: Costa (2008 a: 188)

## Algunos temas/debates de alcance global

Varios son los temas o debates que desafían las estructuras sindicales transnacionales. Señalo aquí tres de esos debates: el debate globalización/trabajo; el debate sobre los patrones internacionales de trabajo (*labour standards*); y el debate del milenio.

1. *El debate globalización/trabajo*. Este tema se intensificó en las últimas décadas como resultado de las transformaciones generadas por la globalización. Tales transformaciones “elevaron” el propio trabajo a la condición de “recurso global”, sin que, sin embargo, se pueda hablar de un mercado global de trabajo (Santos y Costa, 2004: 18).

El trabajo constituye efectivamente un recurso global que las empresas multinacionales buscan en las más diversas partes del mundo, importando trabajo altamente calificado o desplazándose en la búsqueda de trabajo más barato. Además, los trabajadores son “llevados por la necesidad económica, por la guerra o por el hambre a buscar trabajo a través del globo” (Castells, 1998: 93). Sin embargo, los mercados de trabajo no son verdaderamente globales salvo para determinados segmentos profesionales en crecimiento, así como para algunos sectores como los de las tecnologías de la información y comunicación que se inscriben en un mercado laboral unificado (Munck, 2002: 11; 66-67). En efecto, los mercados de trabajo están hoy cada vez más segmentados, hecho que produce inevitables impactos nocivos para la acción sindical por regla general.

Entre los principales impactos producidos por las transformaciones del capitalismo mundial sobre el trabajo, se cuentan: la acción de las multinacionales, que convierte las economías nacionales en economías locales, dificultando los mecanismos sindicales de regulación nacional; el aumento del paro estructural generador de procesos de exclusión social; la deslocalización de los procesos productivos y la predominancia de los mercados financieros sobre los mercados productivos; la creciente fragmentación de los mercados de trabajo, que conserva los segmentos degradados de la fuerza de trabajo por debajo del nivel de pobreza; el desarrollo de una cultura de masas dominada por la ideología consumista y por el crédito al consumo; el aumento de los riesgos contra los cuales los seguros apropiados para hacerles frente se revelan inaccesibles a la amplia mayoría de los trabajadores, etc. (Santos, 2006: 359-360).

Por otro lado, una de las implicaciones más inmediatas de la globalización sobre el trabajo reside en el dominio del consumo, en especial si consideramos que cada vez más se hacen converger gustos y estilos de vida a escala global. El consumo de determinados productos (pantalones, bebidas, automóviles, libros, comida, etc.) y sobre todo de determinadas marcas (Coca-Cola, Levi's, Sony, Volkswagen, etc.)<sup>3</sup> es bien revelador de esa tendencia. George Ritzer (1998) habla de una “macdonalización” de la sociedad para denunciar que la estructura burocrática, durante mucho tiempo juzgada modelo último de racionalización, tiende a ser substituida por el restaurante de comida rápida (los McDonald's constituyen una referencia inevitable), lo cual no sólo revolucionó completamente el negocio de los restaurantes en la sociedad americana, sino que lo hizo en todo el mundo. Sin embargo, la lógica global que el consumo parece propiciar está acompañada por una falta de coinci-

<sup>3</sup> Para Naomi Klein es necesario distinguir productos de marcas. Mientras que los primeros son producidos en la fábrica, las segundas son producidas en la mente, pues se destinan para que sean compradas por clientes. En ese sentido, las agencias de publicidad se habían convertido en “fábricas de marcas, produciendo aquello que tiene verdadero valor: la idea, el estilo de vida, la actitud. Los constructores de marcas son los nuevos productores primarios de la llamada economía del conocimiento” (Klein, 2002: 220).

dencia entre la figura del consumidor y la figura del trabajador. Aunque muchos consumidores seamos simultáneamente trabajadores, la contradicción reside en el hecho de que mientras los primeros (y los productos del mercado) son cada día más globales, los segundos (y los mercados de trabajo) no lo son. Se trata, en efecto, de una paradoja aunque en un contexto de globalización sea más recurrente tratar a los ciudadanos como consumidores (pues en esta condición los beneficios de la globalización parecen ser más elevados) en vez de considerarlos como trabajadores (condición más frecuentemente asociada a las incertidumbres que a los beneficios).

2. *El debate sobre los patrones internacionales de trabajo.* Se trata de un debate antiguo, que destacó en la OIT, pero cuyas raíces parecen emerger antes de la constitución de aquella organización<sup>4</sup>. Este debate readquirió actualidad en los últimos años, pues la globalización de la economía vino a estimular la competitividad internacional y a introducir una creciente flexibilidad en los sistemas de producción, confirmando añadida visibilidad a las prácticas de explotación laboral y haciendo aumentar entre sindicatos y ONG los recelos del paro (Lee, 1997: 175-176). La defensa de una “cláusula social” –designación relativa a la inclusión de condiciones laborales mínimas en acuerdos de liberalización económica regional o multilateral con vistas a responder a la globalización del capital y a la “influencia del comportamiento del capital móvil” (O’Brien, 2002: 221-222; 228)– aparece, así, asociada a una dimensión social de la globalización y representa un “punto de viraje en la discusión sobre los estándares mínimos de trabajo a escala global” (Ferreira, 2001: 285). Para Ronaldo Munck (2000: 97), la mejor respuesta que el trabajo y el movimiento sindical pueden dar en el sentido de contestar a la globalización reside precisamente en la presión por la inclusión de una cláusula social en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Uno de los pasos más importantes de la última década en el sentido de contribuir a un “trabajo decente” a escala global fue la “Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su acompañamiento” (1998). Sin embargo, la posición del movimiento sindical internacional frente a la defensa de una cláusula social no está siendo uniforme. Según Robert O’Brien (2002: 227), la debilidad de la historia del internacionalismo obrero es uno de los factores que explica que los sindicatos y los grupos de la sociedad civil se encuentren divididos en los países desarrollados y en los países en desarrollo sobre esta cuestión. Los principales factores de división residen entre los que ven la cláusula social como ofrecimiento de protección para los trabajadores en todos los países y los que recelan que las cláusulas sociales sean utilizadas por los traba-

<sup>4</sup> Basta ver que la OIT fue constituida en 1919 y las convenciones más importantes de la OIT (las convenciones 87 y 98) tienen más de 50 años, aunque las primeras iniciativas de articulación entre patrones laborales y comercio remontan a los filántropos e intelectuales de la burguesía europea del siglo XIX (Haworth y Hughes, 1997: 181). Para situar la forma cómo este debate está siendo llevado a cabo en el cuadro de la OIT, cf. el lugar destacado ocupado por la sección “standard and fundamental principles and rights at work” en la finca de esta organización –[www.ilo.org](http://www.ilo.org)–, bien como las subsecciones allí integradas.

jadores y por los Estados del Norte en el sentido de atacar a los países en desarrollo. Muchos de los opositores a la cláusula social pertenecen a los países del Sur, en especial a ONG, aunque organizaciones importantes del Sur como la COSATU la apoyen. Por su lado, los sindicatos del Norte tienden a apoyar la adopción de cláusulas sociales, aunque algunas ONG del Norte no lo hagan.

Esta ausencia de una posición sindical transnacional convergente respecto a la cláusula social muestra que los patrones internacionales de trabajo suscitan una visión dual, que enfrenta a defensores y opositores de la cláusula social. Para los defensores (esencialmente los países desarrollados), es defendible una articulación entre patrones internacionales de trabajo y la liberalización del comercio internacional. En ese sentido, la violación de patrones internacionales de trabajo previamente despertados representaría un pretexto para la imposición de sanciones comerciales a los prevaricadores (Lee, 1997: 176). Así, consideran que la cláusula social eliminaría el dumping social; traería una competencia más justa entre los propios países en desarrollo (asegurando que los que respetan las condiciones de trabajo mínimas no sean penalizados por sus esfuerzos de promoción del desarrollo social); y propiciaría mejores condiciones de desarrollo económico, y más derechos y mejores condiciones de vida para los trabajadores, mayor productividad, mayor protección social, y una efectiva penalización de las discriminaciones verificadas en el sistema comercial mundial, etc. (Jacinto, 2001: 147; Munck, 2002: 130-131).

A su vez, para los opositores (los países en desarrollo) la aplicación de patrones universales de trabajo en los países más pobres llevaría a la destrucción de las capacidades de esos países para competir en los mercados mundiales y, en consecuencia, a un aumento del paro, a una fractura en los patrones de vida y a un freno en el desarrollo (Sibley, 2000: III). Es decir, ante el recelo de una disminución de la competitividad de los bienes que producen y la posibilidad de que pierdan la capacidad para acceder a los mercados de los países desarrollados, los países en desarrollo tienden a ver en la cláusula social justamente lo opuesto: discapacidad de las economías de los países subdesarrollados para que se desarrollen y generen mejores condiciones de trabajo y protección social (Jacinto, 2001: 148); refuerzo de los negocios y gobiernos del Norte, en vez del poder de la sociedad civil del Sur (Shiva, 2003). De ahí la insistencia de los países del Sur en la necesidad de decidir por ellos mismos el tipo de patrones que mejor sirva a su nivel de desarrollo (Raynauld y Vidal, 1998: 3). En opinión de Kuczkiewicz y Hammerton (2006: 19), el mayor desafío que la recién creada Confederación Sindical Internacional (CSI) tendrá enfrente se une precisamente a los contornos asociados a este debate, principalmente a la forma de utilización de los mecanismos de la OIT. Después de que tanto la CISL como la CMT se habían empeñado en los últimos años en una mejoría cuantitativa y cualitativa de los comentarios sometidos por las organizaciones sindicales al Comité de Peritos de la OIT sobre la aplicación de las convenciones y recomendaciones de la OIT por parte de los Estados que las ratificaron, la CSI debe dar continuidad a ese trabajo.

3. *El “debate del milenio”*. Este debate comenzó requiriendo la atención del XVII Congreso Mundial de la CISL en abril de 2000, aunque su interés viniese siendo suscitado conjuntamente desde el 1999 por la CISL y por la OIT. La idea del debate, del diálogo o revisión del milenio (términos por los cuales es conocido) fue pensada sobre todo teniendo en mente la construcción de un movimiento sindical internacional más unificado, homogéneo y eficiente, dotado de un verdadero poder de negociación con las empresas multinacionales y las instituciones internacionales. Se basó, como tal, en un proceso de revisión de las estructuras, estrategias y prioridades internacionales de la CISL, aunque tuviese que ser ampliado más allá de la propia “familia de la CISL” (Jordan, 2000: 343-344). El desafío subyacente a este debate es el del diálogo sindical “Norte-Sur”, traducido en la construcción de una solidaridad entre países desarrollados y subdesarrollados y en la edificación de instituciones globales y regionales democráticas y responsables (ICFTU, 2000: 1). Se trata, en verdad, de un paso fundamental para el futuro del sindicalismo transnacional. Aún así, para Peter Waterman (2005: 238), acabó por centrarse excesivamente en sus organizaciones promotoras, por subalternar las discusiones en torno de las nociones de “solidaridad internacional” o el significado de la propia expresión “internacionalismo”, y más aún por reforzar los discursos y las prácticas sindicales típicos del “centro”: blancos, anglo-sajones y hombres.

Así pues, la atención de aquel que entre 1986 y 2003 fue el secretario general de la ORIT (organización regional de la CISL para las Américas) se encuadra igualmente en esta línea de pensamiento y es tanto más importante cuanto proviene de una organización que, unida históricamente al Norte (esto es, a la CISL, ubicada en Bruselas) y habiendo conocido décadas de instrumentalización por parte del sindicalismo norteamericano protagonizado por la AFL-CIO (Stevis, 1998: 14; Castro y Wachendorfer, 1998: 20), representa a los trabajadores del Sur (esencialmente de América Latina). Para Luis Anderson, lo que se pretendía al pensar en la CISL era, al final, el reconocimiento de que “una organización sindical destinada a ser la voz de todos los trabajadores del mundo y cuyos afiliados son provenientes mayoritariamente del Sur del planeta no puede ser dirigida cotidianamente, de forma exclusiva por sindicalistas de países del Norte” (Anderson, 2000: 29)<sup>5</sup>. La central sindical más representativa de Brasil –la Central Única de Los Trabajadores (CUT)– acabó por pasar a defender una mayor influencia del Sur en el cuadro de la CISL y la implementación de reformas dentro de su estructura burocrática. La opción por una estrategia de descentralización, traducida en la creación, en el XIV congreso continental de la ORIT (1997), del cargo de secretario general adjunto en el seno de la estructura de la ORIT fue un ejemplo de esto. Se trató de la “primera iniciativa de

<sup>5</sup> Como se refiere en el “documento base” del XV Congreso Continental de la ORIT (Washington DC, 23-26.04. 2001), casi la mitad de los afiliados de la CISL procede de los países en desarrollo, siendo también mayoritariamente de esos países las 90 organizaciones que se afiliaron entre 1990 y 1999 en la CISL. En todo caso, el hecho de que sean esencialmente los representantes del Norte los que ocupen los sitios de liderazgo en las estructuras directivas de la CISL, se revela condenable política y éticamente (ORIT, 2001: 56).

ámbito internacional de cambiar la estructura de poder tradicional, centralizada en la figura de un secretario general" (Jakobsen, 1998: 314).

A mediados de 2002, cuando substituyó a Bill Jordan en el cargo de secretario general de la CISL, Guy Ryder no escondía que el debate o diálogo del milenio, para ser eficaz, debería salir del papel: "necesitamos salir de un conjunto de recomendaciones en dirección a un cambio operacional"<sup>6</sup>. A pesar de las dificultades para promover un diálogo entre el sindicalismo del Norte y el sindicalismo del Sur, la creación de un foro sindical conjunto, esto es, de una plataforma transnacional para cooperaciones y acciones conjuntas –designada por "Sindicatos Globales" (*Global Unions*)– fue quizás el resultado más palpable del debate del milenio. Se trató, en efecto, de un agrupamiento de sindicatos destinado a promover el diálogo entre la CISL, la CES, el *Trade Union Advisory Committee* (TUAC) de la OCDE, las FGS de la CISL y las FSE de la CES. Tal estructura pasó igualmente a trabajar con creciente articulación con otras organizaciones internacionales, como la CMT y la OIT.

La prueba de que este debate no se puede desconectar del anterior (sobre los patrones internacionales de trabajo) está en el hecho de que el debate del milenio continua persiguiendo la defensa de otra globalización, asociando a la creciente apertura de los mercados la defensa de la cláusula social y ambiental, la eliminación de la deuda de los países menos desarrollados y un nuevo modelo de desarrollo, asentado en la disminución de las desigualdades. En ese sentido, también los "Sindicatos Globales" ([www.global-unions.org](http://www.global-unions.org)) luchan por la ratificación de las principales convenciones de la OIT: libertad sindical, derecho a la negociación colectiva, igualdad de remuneración, lucha contra la discriminación en el empleo y en la profesión, prohibición del trabajo infantil y del trabajo forzado. Una de las acciones conjuntas promovidas por los "Sindicatos Globales" fue una campaña durante el Primero de Mayo de 2003, destinada a denunciar los efectos nocivos de la globalización para los trabajadores. Se tituló "Respeto", pues fue este el lema unificador: contando con el apoyo de la CISL, la movilización del Primero de Mayo de 2003 hizo posible por primera vez en la historia que un gran número de organizaciones sindicales nacionales y locales incorporasen en sus actividades nacionales un único lema internacional (ICFTU, 2004: 110). Sin embargo, la agrupación "Sindicatos Globales" continúa promoviendo "Días Internacionales de Acción Sindical", como campañas contra las multinacionales que desarrollan negocios en regímenes políticos y militares que violan sistemáticamente los derechos humanos y sindicales.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Guy Ryder (11.07.2002, p. 7) en entrevista concedida a Natacha David, disponible en <http://icftu.org/displaydocument.asp?index=9912116349&Language=EN>.

<sup>7</sup> Sobre los "Días de Acción Global" contra el neoliberalismo, que implican organizaciones sindicales y no sindicales, proponiéndose afrontar a empresas multinacionales, gobiernos, bancos y bolsas, cf. Wood (2004). Sobre el combate a las fábricas ilegales y sobre las estrategias de "ataque a las marcas", cf. Klein (2002).

También en el ámbito de este debate del milenio, la CSI tendrá un papel importante a desempeñar, por la urgencia en conferir efectividad a ese debate. Al final, en el centro de los pensamientos de sus líderes no dejará de estar presente el desafío de la gestión de la propia democracia interna de la CSI que, en el fondo, contiene en sí mismo el llamamiento a la unificación del propio sindicalismo internacional. Aunque pueda considerarse utópica, esa unificación sería ciertamente una condición importante para una regeneración transnacional del sindicalismo y, como tal, un triunfo para combatir la globalización.

## **Campañas y formas de movilización sindical transnacional**

A pesar de que haya menos de las que sería deseable, pueden referirse algunas movilizaciones sindicales transnacionales que se relacionan (o están articuladas) con campañas sindicales internacionales<sup>8</sup>:

- la huelga europea de Renault, en 1997, como resultado del anuncio del cierre de la fábrica belga de Vilvoorde. A pesar del cierre de la fábrica, el “caso Vilvoorde” reforzó la necesidad de crear formas de contrapoder sindical a las multinacionales, alertando a éstas por la necesidad de consultar e informar a priori a los Consejos de Empresa Europeos de las empresas en fase de restructuración y susceptibles de reducir significativamente el número de trabajadores. Dos decisiones del tribunal de Versalles (de Mayo de 1997) apelaron justamente en ese sentido.
- la movilización contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), desencadenada en el hemisferio americano desde que, en diciembre de 1994, la administración Clinton se propuso crear, hasta el 2005, una amplia zona de libre comercio en el hemisferio americano, de Alaska a la Tierra del Fuego. Al fracaso del ALCA contribuyeron mucho las organizaciones sindicales, aunque las múltiples campañas contra el ALCA hayan contado con el apoyo amplio de la sociedad civil, a través de la formación de una Alianza Social Continental.
- la campaña emprendida en 2005 y 2006 contra la propuesta de Directiva Bolkestein que suponiendo la creación de un mercado único de servicios en la UE, incorporaba el “principio del país de origen” que instigaba las formas de competencia desleal entre trabajadores. Así, una empresa de un estado miembro

---

<sup>8</sup> La noción de “campaña” debe ser entendida aquí de forma amplia, pues en verdad es bajo el signo de la diversidad que las campañas tienen lugar, pudiendo distinguirse genéricamente cuatro tipos de campañas sindicales internacionales: campañas relativas a la salvaguardia de los derechos sindicales; campañas dirigidas al combate contra las actividades de las empresas; campañas de sindicación; y campañas generalistas (como, por ejemplo, la campaña a favor de la inclusión de derechos laborales en los acuerdos de comercio internacional) (ICFTU, 2004: 110-126). Para un análisis de varias campañas sindicales transnacionales en circulación, cf. las páginas web <http://www.global-unions.org/> o también <http://www.ituc-csi.org/spip.php?rubrique7>.

de la UE podría prestar un servicio en otro estado miembro, pero continuaba rigiéndose por las normas laborales de su país de origen. Esta campaña, liderada por la Confederación Europea de Sindicatos y apoyada por sus organizaciones afiliadas, tuvo como desenlace la aprobación (noviembre de 2006) de un texto final de Directiva ya sin el referido principio.

- las protestas (huelgas por turnos, campañas de sensibilización en Internet, infomítines, plenarios de trabajadores, etc.) realizados en junio y julio de 2006 en varias de las fábricas de General Motors-Europa contra la decisión de la GM de cerrar la fábrica portuguesa de Azambuja. A pesar de la “muerte anunciada” que se tenía que consumir en diciembre de 2006, fueron evidentes las acciones de solidaridad de los trabajadores de la GM, hasta el punto de que los trabajadores alemanes realizaran acciones de huelga en favor de los trabajadores portugueses. No poner la fuerza de trabajo de la GM contra sí misma, apostando por una estrategia de “dividir el dolor”, fue quizás la “conquista” más meritoria de las protestas, incluso como ha sido reconocido por parte de los trabajadores portugueses afectados.
- las movilizaciones contra el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS/GATS), con el objetivo de mantener la educación fuera del AGCS. Como recuerda Donna MacGuire (2006), ante los impactos negativos del AGCS –conversión de la educación de “bien público” en “mercancía privada”; más privatización y desregulación; más competición entre universidades (la escasez de recursos y las políticas gubernamentales forzaron a las universidades a entrar en competición unas con las otras en muchos países); informalización de los procesos de trabajo, desprofesionalización de la enseñanza; intensificación de los ritmos de trabajo y de los niveles de estrés–, el principal activismo está siendo conducido por las Federaciones Sindicales Globales (FSG) *Education International* (EI, *International Federation of workers in education*) y *Public Services International* (PSI, *the international federation of public sector trade unions*). En un momento en que las conversaciones para liberalizar el comercio internacional de servicios en virtud del acuerdo AGCS de la OMC transcurren a un ritmo lento<sup>9</sup>, el papel de aquellas FSG está siendo el de:
  - a) ejercer de lobby junto a la OMC (principalmente junto a los oficiales de la OMC encargados de las negociaciones del AGCS), de las conferencias ministeriales, del comité ejecutivo de la OCDE y de los encuentros del Comité de Comercio de la OCDE, de la UNESCO, etc.
  - b) establecer coaliciones con ONG (ejemplo: la PSI está desarrollando coaliciones con las ONG anti-AGCS y con otros grupos de la sociedad civil)

<sup>9</sup> Cf. en la página web <http://www.ei-ie.org/gats/es/newsshow.php?id=621&theme=gats&country=global>.

- c) movilizar a los sindicatos en ellas afiliados (ejemplo: la EI tiene la costumbre de informar a sus afiliados sobre los últimos desarrollos; la DGB en Alemania fue dotando a los sindicatos alemanes de una experta en AGCS; el Sindicato alemán de la Educación, GEW, desarrolló una campaña conjunta con el Ig-Metall y la DGB en el ámbito nacional, con la ETUCE (FSE de la educación) en el ámbito europeo y la EI en el ámbito internacional).

## Tesis/desafíos para un sindicalismo global

Por lo que queda dicho hasta aquí, es legítimo pensar que el sindicalismo global es posible, pero tiene un camino todavía arduo para consolidarse. Recuperando las propuestas de Santos y Costa (2004: 44-49), considero que la respuesta a la globalización de la economía pasa por la consideración de las siguientes tesis para un “nuevo internacionalismo obrero”:

**Tesis 1:** *La afirmación del nuevo internacionalismo obrero se asienta cada vez más en la idea de ciudadanía.* Ante los escenarios poco optimistas que denuncian la pérdida de importancia del trabajo como fuente de ciudadanía, la profundidad de la convergencia entre el trabajo organizado y la condición de ciudadano está transformándose en la palabra de orden del movimiento obrero contemporáneo. Se trata de afirmar que el trabajador es ante todo un ciudadano y que sus derechos de ciudadanía no pueden ser afectados negativamente por su condición de trabajador. Como resalta Boaventura Sousa Santos (2006), estamos ante un reto cultural amplio, de raíces históricas profundas, pues los trabajadores empezaron por ser trabajadores y sólo a costa de muchas luchas sindicales fueron conquistando el estatuto democrático de la ciudadanía. Ante la necesidad imperiosa de evitar la carga de la pérdida de dignidad del trabajo y del trabajador, no puede olvidarse que los trabajadores son ciudadanos que trabajan y los sindicatos deben reconocerlos por encima de todo por su estatuto de ciudadanos. La convergencia entre la condición de trabajador y la condición de ciudadano presupone la igualdad de derechos de los trabajadores nacionales y de los trabajadores inmigrantes, que es también condición de la división democrática del trabajo en el ámbito global (Santos, 1998: 49-51). Sobre todo las organizaciones obreras de los países del Norte deberán poner la cuestión de los derechos de los inmigrantes en el centro de sus agendas de lucha. Aunque no exista un mercado de trabajo global capaz de unificar y nivelar derechos laborales en una perspectiva transnacional amplia, es cada vez más crucial afirmar a ámbito global la dignidad del trabajador como ciudadano.

**Tesis 2:** *El nuevo internacionalismo obrero constituye una forma, entre otras, de globalización contra-hegemónica, cuyo éxito parece depender cada vez más de las coaliciones con otros actores y de las articulaciones con otras luchas de emancipación en otros campos sociales.* Esto es, el internacionalismo obrero y sindical contemporáneo será tanto más aceptado políticamente cuanto mejor se articule con otros internacionalismos

(mujeres, derechos humanos, grupos ecológicos, consumidores, pacifistas, etc.) y con otras causas (diferencia sexual, multiculturalismo, ciudadanía, ecología, ambiente, etc.). Como recuerda Peter Waterman (1998b: 373), también el viejo internacionalismo obrero produjo más impacto social cuando fue menos proletario, esto es, cuando se combinó con los internacionalismos liberal, radical, democrático, anti-fascista, pacifista y anti-imperialista. Pues, la legitimación de esta(s) forma(s) de articulación conjunta entre organizaciones de trabajadores y organizaciones de la sociedad civil adheridas a esta tesis constituirá una imagen de marca del nuevo internacionalismo obrero. No basta, pues, como se defendía en la tesis anterior, apelar a la solidaridad con aquellos que, incluidos por el trabajo, corren el riesgo de exclusión por vía de la erosión de sus derechos laborales. Hay que atender también a aquellos que no llegaron nunca a ser incluidos a través de una de tantas relaciones de trabajo y que, por ello, permanecen estructuralmente al margen del sistema. Así, esta tesis presupone que aunque el movimiento obrero haga una autoevaluación y se disponga a defender criterios de actuación interclasistas, defiende la idea de unidad en la diversidad.

**Tesis 3:** *El nuevo internacionalismo obrero es, en sí mismo, una realidad cada vez más plural. Es más correcto hablar de internacionalismos que de internacionalismo obrero.* El simple hecho del nuevo internacionalismo admite y/o estimula (como se propuso en la tesis anterior) la coalición y actuación conjunta con otras fuerzas de la sociedad civil y constituye, por sí mismo, una señal de la pluralidad que sobrepasa su forma de organizarse. El nuevo internacionalismo obrero sugiere, pues, distintas visiones/concepciones y apunta hacia modalidades organizacionales diversificadas.

**Tesis 4:** *El nuevo internacionalismo obrero no acontece sólo globalmente. Acontece también regional, nacional y localmente.* El movimiento obrero debe ser capaz de articular las diferentes escalas en que ocurren sus luchas de resistencia. No habiendo un lugar de afirmación exclusivo del nuevo internacionalismo obrero, las iniciativas obreras internacionales pueden depender, por ejemplo, de un buen intercambio de informaciones entre las organizaciones sindicales locales y nacionales, víctimas de discriminaciones e ilegalidades y las federaciones sindicales globales. Éstas, por su capacidad de actuación internacional, ayudan a denunciar las más variadas formas de opresión que emergen a partir del lugar de trabajo, de la empresa o del país. De esta manera, el nuevo internacionalismo obrero debe presuponer tanto la divulgación local de sus "globalismos" (iniciativas de ámbito predominantemente transnacional), como la divulgación global de sus "localismos" (iniciativas de base local menos conocidas pero igualmente portadoras de potencial emancipador). Como diría Ronaldo Munck (2000: 100), ya no basta "pensar globalmente, actuar localmente". Es igualmente necesario "pensar localmente, actuar globalmente".

**Tesis 5:** *Entre el viejo y el nuevo internacionalismo obrero hay rupturas, pero hay también continuidades.* Como bien recuerdan Webster y Lambert (2004), en el viejo internacionalismo obrero predominan: la jerarquía, la centralización, el mando, el control, el

debate restringido, la lenta toma de decisiones, la gran burocracia, la formalidad, la orientación para la diplomacia, la excesiva focalización en los sindicatos, el predominio del “Norte” y en el nuevo internacionalismo obrero predominan: la red, la descentralización, la participación, la repartición de poder, el debate abierto, la rápida toma de decisiones, la escasez de burocracia, la flexibilidad, la orientación para la movilización, la focalización en las coaliciones con nuevos movimientos sociales y ONG, el predominio del “Sur”. Sucede, sin embargo, que algunas de las características más criticables del viejo internacionalismo obrero habían sido heredadas por el nuevo internacionalismo obrero, estando todavía bien vivas en las prácticas cotidianas obreras y sindicales en varios países. Es decir, el “nuevo” internacionalismo pretende distanciarse del “viejo”, pero la continuidad con el pasado es todavía una realidad.

**Tesis 6:** *El nuevo internacionalismo obrero es una realidad en construcción y sus manifestaciones son todavía embrionarias.* El carácter fragmentario del “nuevo” remite a dimensiones que todavía no se impusieron. Como refieren Webster y Lambert (2004), “el nuevo internacionalismo obrero, todavía embrionario, refleja el entusiasmo de los movimientos obreros en la reinención de sí mismos”. En las consideraciones sobre el futuro del internacionalismo obrero no pueden, pues, no considerar las posibilidades de restarle eficacia. Las fragilidades todavía encontradas alrededor de una utilización generalizada de Internet (Lee, 1999), las dificultades de desplazar la acción sindical internacional del compromiso con la diplomacia hacia el compromiso con la movilización, o las reservas todavía puestas por muchos sindicalistas en cuanto a la eficacia de las coaliciones con las ONG son sólo algunos de los ejemplos. A pesar de remitir hacia un abanico de características adversas para el futuro del internacionalismo obrero, esta tesis transporta algunas señales de esperanza para un mundo mejor. Al desafiar implícitamente el nuevo internacionalismo obrero para multiplicar sus experiencias emancipadoras, esta tesis sugiere también que es posible reinventar el sindicalismo como proyecto de emancipación social.

## Referencias bibliográficas

- Anderson, Luis (2000), “El debate del milenio”, *Nuevos Rumbos del Sindicalismo*, 11, 28-29 (fichero PDF) ([http://www.orit-ciosl.org/ult\\_pub/index.html](http://www.orit-ciosl.org/ult_pub/index.html)), consultado el 30.03.2001.
- Caire, Guy (2000), “Syndicalisme ouvrier et mondialisation”, in A. Fouquet, U. Rehfeldt y S. Le Roux (orgs.), *Le syndicalisme dans la mondialisation*. París: Éditions de l’Estudio, 21-30.
- Castells, Manuel (1998), *The information age: economy, society and culture. End of Millennium* (Volumen 3). Oxford: Blackwell.

- Castro, Maria Sílvia Portella de; Wachendorfer, Achim (1998), "El sindicalismo del MERCOSUR: su trayectoria y sus perspectivas en un contexto de ampliación comercial hemisférica", in M. S. Castro y A. Wachendorfer (orgs.), *Sindicalismo y globalización: la dolorosa inserción en un mundo incierto*. Caracas: Nueva Sociedad, 13-38.
- Costa, Hermes Augusto (2006), "The old and the new in the new labor internationalism", in B. S. Santos (org.), *Another production is possible: beyond the capitalist canon*. Londres: Verso, 243-278.
- Costa, Hermes Augusto (2008a), "A internacionalização dos sindicatos: os actores e as práticas", *Janus-Anuário de Relações Exteriores*, 11, 188-189.
- Costa, Hermes Augusto (2008b), *Sindicalismo global ou metáfora adiada? Discursos e práticas transnacionais da CGTP e da CUT*. Oporto: Afrontamento.
- ETUC (2008), "Our members" (<http://www.etuc.org/r/13>), consultado el 28 de marzo de 2008.
- Ferreira, António Casimiro (2001), "Para uma concepção decente e democrática do trabalho e dos seus direitos: (re)pensar o direito das relações laborais", in B. S. Santos (org.), *Globalização: fatalidade ou utopia?* Oporto: Afrontamento, 255-293.
- Haworth, Nigel; Hughes, Stephen (1997), "Trade and international labour standards: issues and debates over la social clause", *The Journal of Industrial Relations*, 39 (2), 177-195.
- Hobsbawm, Y. J. (1988), "Working-class internationalism", in F. v. Holthoon y M. v. d. Linden (orgs.), *Internationalism on the labour movement 1830-1940* (Volumen I). Leiden: Y.J. Brill, 3-16.
- Hyman, Richard (1999), "National industrial relations systems and transnational challenges: an essay in review", *European Journal of Industrial Relations*, 5 (1), 89-110.
- ICFTU (2000), "Lauching the millenium review – The future of the international trade union movement" (<http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991209294&Language=EN>), 1-3, consultado el 12.10.2001.
- ICFTU (2004), *A trade union guide to globalisation*. (<http://www.icftu.org/pubs/globalisation/globguide.html>).
- ITUC (2008), "General information" (<http://www.ituc-csi.org/spip.php?rubrique57>), consultado el 28 de marzo de 2008.

- Jacinto, José Luís Moura (2001), "A cláusula social", *Cadernos Sociedade e Trabalho: trabalho e relações laborais*, 1, 85-95.
- Jakobsen, Kjeld (1998), "Nuevos rumbos en la ORIT?", in M. S. P. Castro e A. Wachendorfer (orgs.), *Sindicalismo y globalización: la dolorosa inserción en un mundo incierto*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 307-318.
- Jordan, Bill (2000), "The «millennium review»", in ICFTU, *Report of the seventeenth world congress*. Bruxelas: ICFTU, 343-346.
- Kerckhofs, Peter; Pas, Irmgard (2006) *European Works Councils Database – 2006*. European Trade Union Institute.
- Klein, Naomi (2002), *No logo: o poder das marcas*. Lisboa: Relógio D'Água.
- Kuczkiewicz, Janek; Hammerton, Sara (2006), "Challenges for the new international", *International Union Rights*, 13 (3), 18-19.
- Lee, Eddy (1997), "Globalization and labour standards: a review of issues", *International Labour Review*, 136 (2), 173-189.
- Lee, Eric (1997), *The labour movement and the Internet: the new internationalism*. Londres: Pluto Press.
- MacShane, Denis (2004), "Foreword", in R. Munck (org.), *Labour and globalisation: results and prospects*. Liverpool: Liverpool University Press, VIII-XI.
- McGuire, Donna (2006), "Keeping education out of GATS: global labour mobilization against liberalising of education services – successes and missed opportunities" (paper presented at the International Workshop, *Global Challenges of Labour*, Kassel, abril 2006)
- Munck, Ronaldo (2000), "Labour in the global: challenges and prospects", in R. Cohen e S. M. Rai (orgs.), *Global social movements*. Londres: The Athlone Press, 83-100.
- Munck, Ronaldo (2002), *Globalisation and labour: the new "Great Transformation"*. Londres: Zed Books.
- O'Brien, Robert (2002), "The varied paths to minimum global labour standards", in J. Harrod e R. O'Brien (orgs.), *Global unions? Theory and strategies of organized labour in the global political economy*. Londres: Routledge, 221-234.

- Raynauld, André; Vidal, Jean-Pierre (1998), *Labour standards and international competitiveness: a comparative analysis of developing and industrialized countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ritzer, George (1998), *The MacDonalidization thesis*. Londres: Sage.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006), *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. Oporto. Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa; Costa, Hermes Augusto (2004), "Introdução: para ampliar o cânone do internacionalismo operário", in B. S. Santos (org.), *Trabalhar o mundo: os caminhos do novo internacionalismo operário*. Oporto: Afrontamento, 17-61.
- Shiva, Vandana (2003), "Food rights, free trade and fascism", in M. J. Gibney (org.), *Globalizing rights*. Oxford: Oxford University Press, 87-108.
- Sibley, Tom (2000), "The case of universal labour standards", in ICTUR, *Trade union rights for the next millennium (draft discussion paper)*. Londres: ICTUR, I-IX.
- Stevis, Dimitris (1998), "International labor organizations, 1864-1997: the weight of history and the challenges of the present", *Journal of World-Systems Research*, 4, 52-75 (<http://csf.colorado.edu/wsystems/jwsr.html>), consultado em 30.09.1999.
- Waterman, Peter (1998a), *Globalization, social movements & the new internationalisms*. Londres: Mansell.
- Waterman, Peter (1998b), "The second coming of proletarian internationalism? A review a recent resources", *European Journal of Industrial Relations*, 4 (3), 349-377.
- Waterman, Peter (2005), "Internacionalismo sindical na era de Seattle", in E. Estanque, L. M. Silva, R. Veras, A. C. e H. A. Costa (Orgs.), *Mudanças no trabalho e ação sindical: Portugal, Brasil e o contexto transnacional*. Sao Paulo, Cortez, 219-260.
- Webster, Edward; Lambert, Rob (2004), "Emancipação social e novo internacionalismo operário: uma perspectiva do Sul", in B. S. Santos (org.), *Trabalhar o mundo: os caminhos do novo internacionalismo operário*. Oporto: Afrontamento, 65-111.
- Wood, Lesley (2004), "Breaking the bank & taking to the streets: how protesters target neoliberalism", *Journal of World-Systems Research*, 10 (1), 69-89 (<http://jwsr.ucr.edu/>).

## La actividad sindical en la docencia del sector público\*

**Julián Gindin**, doctor en Sociología en el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ) y becario del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq).

En cierta oportunidad Eric Hobsbawn, uno de los más importantes historiadores del movimiento obrero, recuperó e intentó explicar las razones del protagonismo que tenía en las protestas de la Europa del siglo XIX un gremio específico: el de los zapateros. Después de ilustrar esta importancia en diferentes países, analizó cuáles eran las características del propio trabajo y de los trabajadores que permitían tal presencia; presencia que se evaporó junto a las características artesanales del oficio y los cambios en el contexto social en que los zapateros laboraban<sup>10</sup>. En efecto, la historia del movimiento sindical y de sus antecedentes directos es, cuando se mira con detenimiento, la historia de diferentes gremios que emergen, se desarrollan, se transforman y no pocas veces se eclipsan en el marco del propio desarrollo del capitalismo.

Un observador atento notará que, en diferentes regiones del mundo, el magisterio del sector público de enseñanza básica se ha constituido en las últimas décadas en un actor sindical de gran peso. Los docentes, organizados en entidades de distintas características y con tradiciones político-sindicales heterogéneas, se han convertido en importantes actores de la realidad política, sindical y educativa de los países en que actúan. Sin desconocer las enormes desigualdades existentes y lo arriesgado de la empresa, el objetivo del presente trabajo es reflexionar sobre las condiciones que han potenciado la actividad gremial del sector e impreso en ella determinadas características<sup>11</sup>.

### El camino de asumir la actividad gremial como actividad sindical

El crecimiento de los sindicatos de los docentes empleados por el Estado es parte de un proceso más general que aparece en toda su plenitud en la segunda mitad del siglo XX: la sindicalización del sector público. Entre los elementos que promovieron este proceso se encuentra la propia expansión del aparato estatal, que se burocratizó, racionalizó, se hizo más impersonal y al que comenzaron a acceder personas de las clases menos favorecidas. Esto es paralelo a la pérdida de status, salario y estilo de vida del

\* Agradezco a Ricardo Donaire los comentarios realizados a una versión preliminar de este capítulo.

<sup>10</sup> Se trata del artículo "Political shoemakers", escrito junto a Joan Scott (Hobsbawn y Scott, 1980).

<sup>11</sup> Con este trabajo intento generalizar algunos análisis desarrollados a partir del estudio del sindicalismo docente en América Latina. Soy conciente de las dificultades inherentes a tan ambicioso objetivo; por eso no pretendo tanto proponer un marco unificado de interpretación como presentar de manera clara una serie de tendencias o elementos estructurales que parecen de hecho generalizables.

mismo segmento laboral; pero el análisis de las relaciones entre este conjunto de elementos es una cuestión delicada y las transformaciones en el proceso de trabajo tienen, por sí solas, poca capacidad explicativa<sup>12</sup>.

Fue también necesario, y esto es una cuestión más propiamente política, que los propios trabajadores asuman su actividad reivindicativa como actividad sindical. No es difícil de entender por qué un gremio (un conjunto de trabajadores de una actividad) es sujeto de demandas laborales. De hecho, es fácil encontrar, incluso en el siglo XIX, una incipiente vida asociativa y demandas gremiales que expresaban la insatisfacción con las condiciones laborales de los empleados públicos. Lentamente, estos gremios fueron asumiendo su actividad como “sindical”; eso es, fueron incorporando el discurso y el repertorio de la acción colectiva consagrado por los gremios tradicionalmente organizados en sindicatos (las huelgas, por ejemplo), fueron integrándose a las centrales sindicales y distanciándose política e ideológicamente del Estado<sup>13</sup>. El contexto político promovió el reconocimiento por el Estado de los derechos sindicales en el sector público (cuestión que trataré en el próximo punto) y también condicionó su aplicación. Pero interesa destacar lo que constituye el elemento de largo plazo que está en juego: la actividad gremial de los empleados públicos se asume progresivamente como sindical.

Los impactos sobre la estructura interna del movimiento sindical fueron grandes. En Gran Bretaña a comienzos de la década del 60, entre los diez sindicatos más numerosos, se encontraban tres organizaciones de empleados públicos. Era el momento en que en Europa y América del norte se afirmaba este segmento de trabajadores, en correspondencia con el estado de bienestar y la expansión del aparato estatal que promovía. En América Latina la revolución cubana (1959) actuó como inauguración de más de una década de radicalización política en América Latina. El sector público y el movimiento docente en particular irrumpieron con fuerza entre la década del 60 y 70 en países como Perú, Argentina, Chile, Nicaragua y Colombia. Algo después lo harían en México y Brasil. Con los procesos de descolonización en Asia y África también aparecieron movilizaciones de empleados públicos y demandas para

<sup>12</sup> Braverman (1984) escribía que el trabajo no obrero se “proletarizaba”, en el sentido que seguía el camino del trabajo industrial y era cada vez más parcializado, controlado y descalificado. Desde entonces un interesante debate se ha desarrollado en las investigaciones sobre el trabajo docente; defendiendo, contradiciendo y matizando la hipótesis de la “proletarización”. En ocasiones, lo que a fines de este texto es más relevante, algunos investigadores parecen deducir más o menos directamente del proceso de trabajo una serie de hipótesis acerca del comportamiento sociopolítico del gremio. Para un análisis cuidadoso del trabajo docente, ver Tardiff y Lessard (1999).

<sup>13</sup> Dentro del conjunto de trabajadores del sector público, los docentes parecen haber sido especialmente remisos en este proceso. Tomemos por ejemplo Francia. Se trata de un caso “prematureo”, en el que el sindicalismo del sector público creció ya en la primera mitad del siglo XX, e inclusive un sindicato docente se había afiliado a la central obrera francesa en 1909. Pero éste era débil frente a las demás entidades del sector, no sindicales; “... in their formative stage French teachers unions were doubtful about the exercise of the strike weapon (...) and their organizations did not seek affiliation with CGT until later” (Meyers, 1973:42).

que fueran reconocidos sus derechos sindicales básicos. En los países asiáticos que se independizaron de Gran Bretaña, con la excepción de Pakistán, el sindicalismo en el sector se había extendido. En India, Burma y Malasia había restricciones, pero estos trabajadores avanzaban en su sindicalización. Aproximadamente la mitad de los empleados públicos de Malasia se encontraba sindicalizado para mediados de los 60; y este total constituía alrededor de un tercio de toda la población sindicalizada. En Sri Lanka (entonces Ceilán) el derecho de asociación de los empleados públicos había sido reclamado con huelgas en 1946 y 1947, antes de la independencia en 1948. Desde entonces el sindicalismo en el sector también creció, así como su activismo y politización, llegando a constituir los sindicatos mejor organizados y más militantes de Sri Lanka en la década del 60 (Kearney, 1966).

Es en este contexto en que el sindicalismo del sector público se encuentra relativamente consolidado, o en vías de estarlo, que se producen grandes transformaciones en el llamado "mundo del trabajo". Mucho ha sido escrito sobre esto. Me interesa destacar que la reconversión productiva, la relocalización industrial y las privatizaciones, no significaron menos asalariados a escala mundial y tal vez ni siquiera significaron en términos absolutos menos asalariados industriales (porque en algunas regiones del mundo el empleo fabril crecía). Pero debilitaron profundamente a los sindicatos tradicionales de los países centrales y también en algunas regiones periféricas.

Si bien lo esencial es su retroceso como agente colectivo frente al empleador (algo difícil de mensurar y comparar), este debilitamiento de los sindicatos tradicionales se expresa en la afiliación, que cae en términos absolutos e incluso en términos relativos. Esto es: menos afiliados y menos cantidad de afiliados en relación al total de trabajadores de una actividad. En un contexto en el que el sindicalismo del sector público continuaba creciendo o se mantenía estable, las dificultades de las otras organizaciones lo potenciaron dentro del movimiento sindical.

En Colombia entre 1984 y el 2005 el sindicalismo en el sector público pasó de representar el 37 al 54% del total de los sindicalizados (FECODE, 2007). En Alemania en 1990 los empleados públicos y privados prácticamente componían paritariamente la gran central sindical (la DGB). Hubo países en los que la afiliación del sector público retrocedió en los 80, como en Francia; pero aún en este último caso la participación del sector público sobre el total de sindicalizados crece –lo que expresa las dimensiones del retroceso del sector privado. En Estados Unidos entre 1980 y 1993 el sector público superó a la industria como empleador; pero este cambio en el mercado de trabajo tuvo consecuencias todavía más radicales porque en el mismo periodo las tasas de sindicalización entre los empleados públicos crecieron del 35,9 al 37,7%, en tanto en la industria declinaban del 32,3 al 19,2%. El principal sindicato docente superó al de los camioneros y en la primera mitad de la década del 90 era la entidad sindical más numerosa de los Estados Unidos (Rodrigues, 1999). Si la National Educational Association (NEA) y la American Federation of Teachers (AFT) se hubieran unido a finales del

90, como estuvo planteado, habrían creado un sindicato con más de tres millones de trabajadores, lo que representaría 1/5 del total de sindicalizados en los Estados Unidos en una sola organización nacional (Cooper y Sureau, 2008).

## Los docentes como empleados de la administración pública

En tanto empleados de la administración pública los docentes tienen dos características que los separan de los trabajadores del sector privado. Tienen una regulación laboral y sindical diferente, y su trabajo no valoriza capital. Detengámonos en ambas características. Los Estados intervinieron en las relaciones de trabajo del sector privado por medio de las leyes laborales (que regulan el trabajo) y sindicales (que regulan las relaciones obrero-patronales), poniendo en un nuevo marco la acción de los trabajadores. Con estas medidas, lo que pasaba dentro de las empresas dejó de ser una cuestión exclusivamente privada. En este marco los Estados establecieron garantías para el ejercicio de la actividad sindical; pero al mismo tiempo que lo hacían excluyeron a sus propios empleados directos de esa legislación. Porque el Estado se legitima como representante del conjunto de la sociedad, del soberano, y por eso el derecho que lo rige y rige para sus empleados no es el mismo que el que se aplica a los "particulares".

Los derechos sindicales básicos son tres. El de organización (que reconoce al sindicato como representante de los trabajadores), el de negociación colectiva (que reconoce el derecho del sindicato de negociar con el empleador) y el de huelga (que establece la legalidad de esta medida de presión). Cuatro advertencias deben realizarse. En primer lugar, que estos derechos no existieran con anterioridad no significa que los trabajadores no se organizaran en sindicatos, no negociaran ni realizaran huelgas. En segundo lugar, muchas veces la sanción de estos derechos estableció al mismo tiempo grandes limitaciones (sea en la organización, sea para realizar huelgas legales, etc.). En tercer lugar, en el caso del sector público los derechos sindicales no fueron reconocidos en bloque. Hay, por ejemplo, países donde existen sindicatos y el derecho a huelga está sancionado, pero no así el de negociación colectiva. Finalmente, por obvio no debe dejarse de señalar que los derechos sancionados son frecuentemente burlados.

A escala mundial, y todavía con grandes desniveles e importantes lagunas, es visible en los últimos 50 años una tendencia al reconocimiento legal de los derechos sindicales del sector público. Informes internacionales sugieren que el respeto a los derechos sindicales de los docentes es relativamente satisfactorio en Europa occidental y América del norte, ha avanzado considerablemente en América latina a partir de la década del 80<sup>14</sup> y está mejorando en África, Europa central y oriental, Asia central y

<sup>14</sup>En Latinoamérica el reconocimiento legal de algunos derechos sindicales fue posterior, la negociación colectiva es todavía débil como instrumento de regulación laboral y en algunos países (como en El Salvador) ningún derecho sindical es legalmente vigente en el sector público. En las otras regiones del mundo los derechos sindicales se encuentran todavía menos consolidados, pero también hay avances.

el Pacífico; aunque hay muy pocos progresos en los países árabes y en otros estados asiáticos (Ratteree, 2004). Dos ejemplos recientes de esta tendencia positiva en Asia y África los constituyen los casos de Taiwán y Sudáfrica. En Taiwán la National Coalition of Teachers, creada en 1992, sufrió una dura persecución hasta 1995, cuando fue sancionado el derecho a la asociación sindical y pudo operar abiertamente (Synott, 2002). En Sudáfrica con el fin del apartheid y la elección de Nelson Mandela como presidente, en la década del 90, se regularon las relaciones laborales del sector público y se creó el "Public Service Co-ordinating Bargaining Council". Con este marco se crearon ámbitos específicos, entre ellos el Education Labour Relations Council (ELRC).

El reconocimiento de sus derechos sindicales ha contribuido a fortalecer la actividad gremial del magisterio. Tomemos por caso Estados Unidos. Allí actúan la National Educational Association (NEA), una entidad tradicional constituida en el siglo XIX, y la American Federation of Teachers (AFT), creada en 1916. La AFT estaba afiliada a la central sindical, en tanto la NEA funcionaba en realidad como un antisindicato, controlada por personas con posiciones jerárquicas dentro del sistema educativo. A partir de la década del 60, cuando el sector público comenzó a negociar colectivamente y pudo organizarse en sindicatos, la NEA se convirtió en un sindicato y las dos federaciones desarrollaron una fuerte competencia, luchando por la adhesión del cuerpo docente. Las leyes que establecieron la negociación colectiva en el sector público, posibilitaron y al mismo tiempo se vieron promovidas por el movimiento sindical docente, en un círculo virtuoso que fortaleció a las entidades (Saltzman, 1985). Aproximadamente el 80 % de los docentes de las escuelas públicas estaban afiliados a algún sindicato en la primera mitad de los 90. Según datos de las propias entidades, entre 1961 y 2000 la NEA había crecido de 766.000 a 2.500.000 afiliados y la AFT de 70.821 a 1.000.000 (Moe, 2001).

Los empleadores del sector privado contratan trabajo asalariado para que su capital se amplíe, y todas las políticas patronales están orientadas a que el trabajo cumpla ese papel. Una huelga, el trabajo a reglamento o cualquier medida de resistencia de este tipo implica pérdidas económicas. Las empresas pueden apostar al conflicto en alguna ocasión (para identificar y desarticular definitivamente la oposición obrera, por ejemplo) pero la pérdida de tiempo de trabajo perjudica la valorización del capital. Por esto un sindicato fuerte del sector privado, en términos generales, consigue negociar sin necesidad de acreditarse constantemente mediante medidas de fuerza como agente colectivo.

Diferentemente, el empleo público no es empleado para valorizar capital y por eso la huelga no se puede ejercer afectando negativamente las ganancias del empleador – que es su sentido tradicional. Más aún: el hecho de no valorizar capital contribuye a tornar difusa la experiencia de la explotación del trabajo por el capital como lógica global del sistema capitalista. Esto es constitutivo de la identidad docente y distancia al gremio del conjunto del sindicalismo del sector privado. Falta saber cuánto esto está

cambiando a partir de la introducción de lógicas privadas dentro del propio sistema educativo, aunque las limitaciones que éstas han tenido y los propios estudios sobre algunas de las experiencias más audaces (las de Chile y el Reino Unido) obligan a ser cautelosos.

El principal “coste” de las huelgas para los gobiernos es en términos de la desvalorización de su imagen ante la sociedad, no de cuentas fiscales. Por esto la disputa se torna inmediatamente pública, con los trabajadores y el gobierno luchando por influenciar favorablemente a la población afectada. Para el sindicalismo docente mucho más importante que el acatamiento total a una medida de fuerza es ganar el apoyo social a sus demandas, o por lo menos lograr el desgaste del gobierno.

Del otro lado, para los gobiernos es una opción racional dejar que el malestar en el gremio se transforme en conflicto, incluso si significa la pérdida de jornadas de trabajo, apostando al desgaste ante la sociedad y a la división del gremio antes que a una negociación previa sería. Esta política estatal, junto a la menor agresividad del Estado como empleador (que describiré más adelante), vigoriza el activismo y actualiza las tradiciones sindicales combativas. Posiblemente esto contribuye a explicar que los sindicatos de docentes del sector público parecen ser más confrontadores que sus pares del sector privado, pese a que la base social es similar, la diferencia salarial no siempre sea significativa y muchos docentes del sector privado trabajan también en el sector público<sup>15</sup>.

Estos elementos estructurales contribuyen también a entender la particular intensidad de las protestas docentes que viven numerosos países. Un informe sobre la conflictividad laboral en la Argentina en el 2007 aporta datos relevadores de la presencia de las protestas de los docentes dependientes del Estado en el escenario nacional. En el 2007, aun siendo menos del 20% de la población económicamente activa, los empleados públicos (que básicamente trabajan en educación, salud y administración pública) concentraron el 62% de todos los conflictos, el 65% de los conflictos con paros, el 77% de los huelguistas y el 88% de jornadas individuales no trabajadas. Esto es: es donde hay más conflictos. Tomado el total de conflictos, es donde hay más huelgas. Tomado el total de huelgas, es donde son más largas. Dentro del sector público, fue en la educación donde hubo más cantidad de huelguistas: 487.436 (el segundo grupo desagregado en el informe es la administración pública, con 237.111 huelguistas). Para dimensionar lo que significa, baste decir que en todo el sector privado hubo 253.714 huelguistas y en la industria 39.006 (Subsecretaría de programación técnica y estudios laborales, 2008).

---

<sup>15</sup>Un estudio comparado en el periodo 1994-2002 en la capital de Brasil muestra datos por demás de gráficos: los docentes del sector público son los que más se movilizan, los que tienen mayores tasas de afiliación y realizan más huelgas. Los del sector privado, en tanto, no realizaron ninguna huelga y en 1997 crearon junto a la cámara patronal un Foro Conciliatorio que resolvía más del 60% de los problemas laborales (Resende, 2004).

## Docentes, mujeres y estudiantes. Algunas particularidades de los docentes dentro de la administración pública

Hay ciertas características de la docencia que parecen ser específicas, como la alta participación de mujeres en la composición del gremio y los vínculos con el movimiento estudiantil.

La enseñanza en el nivel primario en las áreas urbanas, y con importantes diferencias según el país, se construyó como una actividad de mujeres. La expansión de los sistemas educativos y la feminización del cuerpo docente se encuentran en general asociados. Esta tendencia se mantiene a escala global, si bien en el sur de Asia y en el África subsahariana en la década del 90 los docentes de nivel primario continuaban siendo en su mayoría hombres (Siniscalco, 2002).

De manera articulada a la feminización del magisterio en el nivel primario, se encontraban elementos sociales y culturales que distanciaban a los docentes de la actividad sindical: el salario era un ingreso secundario en las economías familiares y el trabajo se cargó de ideales de “vocación” y dedicación a los niños. Mientras tanto el movimiento sindical era predominantemente, como la vida política y pública de conjunto, un espacio de hombres y de afirmación de valores ligados a la masculinidad. Por eso es pertinente tomar nota de que las últimas décadas han asistido a un cambio en la imagen social de la mujer, apertura vinculada a un conjunto de cambios socioculturales del que es parte la propia inserción de las mujeres en el mercado de trabajo urbano. En este contexto se abren, por lo menos relativamente, los espacios públicos a la participación femenina y las posibilidades para su acción sindical se fortalecen.

Al mirar el caso brasileño en el contexto latinoamericano, donde el empleo docente es predominantemente femenino, llama la atención la gran proporción de mujeres en la actividad (se trata de un *extreme case*). Si bien existían entidades magisteriales desde comienzos del siglo XX, éstas no tenían prácticamente ningún nivel de articulación con el movimiento sindical y los primeros registros de huelgas, esporádicas, son de la segunda mitad del siglo. A partir de 1978 Brasil se vio sacudido por fuertes movilizaciones de trabajadores. Como en muchos países con gobiernos militares, las reivindicaciones económicas de los asalariados fueron solidarias con las demandas políticas del conjunto de la población exigiendo la democratización del país. Se trató de una década dorada para los movimientos sociales, con un gran protagonismo de los empleados públicos y, entre ellos, de los docentes. Las huelgas masivas acompañadas de combativas movilizaciones para proteger los salarios de la inflación se hicieron frecuentes y transformaron la imagen que la sociedad tenía de los maestros y profesores. Algunos docentes todavía recuerdan cuando, ante un conflicto salarial, un gobernador expresó: “ustedes no ganan mal, ustedes se casaron mal”. Elocuente ejemplo del peso de las imágenes tradicionales asociadas al trabajo femenino.

También a diferencia de otros segmentos laborales, el magisterio tiene fuertes vasos comunicantes con el movimiento estudiantil. En primer lugar porque el trabajo docente exige formación e incluso ocasionalmente funciona como alternativa laboral para profesionales desempleados. En segundo lugar por compartir la misma actividad; al fin y al cabo, docentes y estudiantes tienen un interés directo en todo lo que hace a las políticas educativas. Finalmente, así como algunos estudiantes se convierten en docentes, muchos docentes estudian en las universidades motivados por el interés en mejorar su formación.

Esto hace que en muchas ocasiones sean más naturales las relaciones del magisterio con los estudiantes que con otros trabajadores asalariados. Probablemente el movimiento estudiantil y las otras organizaciones de empleados públicos sean los principales aliados reales o potenciales *inmediatos* del sindicalismo docente. Esto explica las coincidencias entre los momentos de agitación estudiantil y docente. En 1960 las movilizaciones estudiantiles que acabaron con la renuncia del presidente surcoreano fueron el contexto en que se creó la primera, y efímera, asociación docente asumidamente sindical (Synott, 2002). Así también se explica que en Latinoamérica, por ejemplo, la afirmación del sindicalismo docente se haya realizado en contextos de gran movilización estudiantil donde la clase trabajadora y las ideologías políticas que la colocaban en un papel privilegiado en el proceso de emancipación social se constituyeron en una importante referencia. En estos momentos fue más fácil, para los trabajadores de la educación movilizados, identificarse con el movimiento sindical. Pero se trataba de una relación *mediada* por la importancia política que la izquierda atribuye a la clase obrera y por el protagonismo de hecho de los sindicatos tradicionales en las luchas anticapitalistas de la década del 60 y los procesos de democratización de los años 80.

## Un empleo en expansión

La docencia es una actividad intensiva en trabajo y no en capital. Por esto el sistema educativo crece expandiendo su planta de trabajadores, o intensificando su trabajo, no modernizando el equipamiento. El trabajo docente ha cambiado relativamente poco desde que se establecieron las escuelas multigrados y las amenazas de que en virtud del desarrollo tecnológico pueda prescindirse de segmentos significativos de la planta de trabajadores, aun siendo fundadas, no han llegado muy lejos hasta ahora<sup>16</sup>. Por eso, mientras en muchas industrias la productividad aumenta en tanto el empleo decrece, en la educación la expansión de los sistemas significa de manera más o menos directa el crecimiento de la

---

<sup>16</sup>Sostienen esta posición incluso investigadores de Estados Unidos, donde estos intentos han sido muy extendidos. Escriben Bruce y Liotta (2001, p.109): "... the process of teaching children has not really changed much compared to the ways that manufacturing was transformed through mass production, the assembly line, and now the Information Age of robots and digitalization. Teaching remains highly interpersonal, individualistic, and human. Most attempts to modernize teaching have failed –television, programmed learning, teaching machines, distance learning, and now computers hardly penetrate the daily classroom lessons of the nation's 47 million public school children".

planta docente. Por otro lado, y también a diferencia de los que pasa en la industria, en el magisterio no hay “especialización productiva” según el país. La educación está orientada a la formación de la propia población; es poco costoso en términos económicos montar escuelas de pocos docentes en áreas relativamente poco pobladas y hacerlo es estratégico para escolarizar esas poblaciones. Consecuentemente, los docentes acompañan la propia distribución de la población y se segmentan con ella espacial y socialmente.

Cualquier región relativamente poblada tiene la base –los propios trabajadores– sobre la que pueden erigirse sindicatos docentes de cierto peso. Esta situación estructural permite que, según el contexto histórico político y la propia acción de los trabajadores, algunas organizaciones del sector capitalicen esa situación. En algunos países muy poblados como México, Estados Unidos, Brasil e Indonesia se encuentran organizaciones nacionales de más de un millón de afiliados. La situación es todavía más gráfica en países sin parques productivos significativos y con estructuras de servicios poco desarrolladas; donde pueden encontrarse entidades sindicales docentes de peso. Es el caso de algunos países de Asia central como Azerbaiján, Kazajistán y Kirguistán; y de algunos de África como Ghana, Etiopía y Congo, donde hay sindicatos que declaran tener más de cien mil afiliados (Internacional de la Educación, 2004).

Claro que en algunos momentos hay sobreoferta de docentes, y que en ocasiones las reconversiones laborales pueden dejar algunos segmentos del gremio sin empleo. De cualquier manera, desde fines del siglo XIX el cuerpo docente crece ininterrumpidamente. En 1966 había aproximadamente 16 millones de docentes en el mundo, para 1980 eran 41,2 millones y en 1995 56,6 millones. En este periodo los docentes de las naciones menos desarrolladas incrementaron su participación en el total, llegando a representar el 64 % del gremio hacia la década del 90. El crecimiento expresa el aumento de la población en edad escolar y también una expansión posterior – y aun insuficiente – de los propios sistemas escolares. Entre 1985 y 1995 el cuerpo docente incluso creció, en términos absolutos, en Europa (donde la población envejeció) y en África (donde el porcentaje de personas en edad escolar que no frecuentan la escuela aumentó) (UNESCO, 1998). Entre 1991 y 2004 la cantidad de docentes primarios sólo cayó en términos absolutos en la región comprendida por “Asia central y Europa oriental y central”, en tanto los del nivel medio crecieron en todas las regiones. En los “Estados Árabes”, “Asia del este y el Pacífico”, “Latinoamérica y el Caribe”, “África subsahariana”, “Sur y oriente Asiático” y “Norteamérica y Europa occidental” la cantidad de docentes crece, en términos absolutos, en ambos niveles. A escala mundial en idéntico periodo el cuerpo de docentes de nivel primario creció un 3,4 % y el de secundario 8,3%<sup>17</sup>. Esto oculta, naturalmente, diferencias por país en cuanto a las tasas de crecimiento, pero el tipo de trabajo hace que éstas sean menos

<sup>17</sup>Las estadísticas, y particularmente las estadísticas internacionales de educación, presentan enormes dificultades. Sin embargo, tan solo me interesa destacar la tendencia. Me estoy valiendo de datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO, “How has the number of primary and secondary teachers changed since 1991?” (en [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)).

relevantes de lo que pueden llegar a ser en la industria –donde un país puede, literalmente, quedarse sin trabajadores en determinado sector.

El crecimiento del número de docentes tiene características estructurantes sobre la actividad sindical, porque disminuye el miedo de los trabajadores a la desocupación y permite el ingreso de nuevos activistas. Esto contrasta con la situación que viven muchos gremios tradicionales, y particularmente los industriales, donde los nuevos métodos de gestión laboral y la introducción de nueva tecnología permitieron reducir las plantas laborales. Pero hay más. La carrera secular del capitalismo por reducir cada vez más el trabajo vivo empleado se articuló en las últimas décadas con una capacidad inédita para dislocar la producción industrial de un país a otro, buscando menores costos de producción. Incluso en segmentos industriales en los que el empleo crece, las empresas pueden, ante condiciones desfavorables, producir más desde sus fábricas en otros países o directamente trasladar toda su producción. Difícilmente pueda exagerarse el papel disciplinador que esto tiene sobre el sindicalismo industrial.

Corea del Sur y Estados Unidos son buenos ejemplos de cómo la expansión constante del empleo docente y la imposibilidad de “relocalizarlo” favorecen la lucha sindical. En Corea del Sur se vivió en la década del 90 algo análogo a lo que anteriormente había ocurrido en los países centrales. El desarrollo industrial tardío, pero vigoroso, había hecho del país uno de los llamados “tigres asiáticos”. En el contexto de la apertura del régimen autoritario, a partir de 1987, se desarrolló una intensa actividad sindical y fueron creadas organizaciones paralelas a las oficiales por las cuales se canalizó el sindicalismo opositor. En 1989 la tasa de afiliación alcanzó el máximo del periodo 1980-1999: 18,75%. Los docentes, en tanto, como el conjunto de los empleados públicos, no podían legalmente sindicalizarse. La entidad tradicional del magisterio, pro gubernamental, fue sobrepasada por el magisterio movilizadado que creó en 1989 el Chunkyojo –un sindicato legalmente no reconocido, integrado a la central sindical emergente– y pasó a exigir derechos sindicales. El gobierno, respondiendo represivamente, encarceló a dirigentes y despidió a cientos de docentes. El gran activismo obrero que presionaba a las empresas y la crisis asiática de 1997 golpearon al parque industrial surcoreano que comenzó a reconvertirse y desplazar fábricas a países con menores costos de producción. La estabilidad en el empleo fue el principal tema de conflictos en 1998. Sin poder frenar la sangría industrial, la central obrera llegó a un acuerdo con el gobierno en 1999: fue establecido un seguro de desempleo y reconocidos derechos sindicales para el sector público, la central sindical opositora y la libertad de acción política. Pero también se facilitaron los despidos y los contratos temporarios. Al tiempo que el sindicalismo industrial recibía este golpe, Chunkyojo se transformó en un sindicato legal y se consolidó como uno de los más importantes del país (Synott, 2002; Kuruvilla, Das, Kwon y Kwon, 2002). Tenía 62.500 de los casi 600 mil afiliados a la Korean Confederation of Trade Unions a finales del siglo pasado<sup>18</sup>.

<sup>18</sup>Se trata de datos de la propia central, [www.kctu.org](http://www.kctu.org).

Algunos agresivos programas de reforma educativa neoliberal dentro del estado, como el de las conocidas *charter schools* en Estados Unidos, promueven más la desafiliación sindical y la desconcentración de la negociación que la pérdida de puestos de trabajo. A partir de la década del 90 más de un millón de estudiantes pasó a ser educado en las más de 4.000 *charter schools* creadas. Las organizaciones magisteriales estadounidenses operan con fuerza política y organizacional, pero en un contexto político difícil, con la hegemonía ideológica de los sectores neoliberales. En este marco el sindicato docente de Nueva York tomó recientemente una decisión controvertida: creó una *charter school*. No me interesa en este contexto discutir políticamente el hecho<sup>19</sup> sino señalar, siguiendo a Cooper y Sureau (2008), que las organizaciones docentes de ese país mantienen una considerable capacidad de acción y cuentan con más fuerza política que décadas atrás para actuar frente a una reforma que es menos agresiva en términos de empleo que la reconversión productiva en el sector privado.

## Un empleo relativamente protegido

En un mundo donde el empleo se ha precarizado profundamente, la docencia es en términos generales todavía un trabajo relativamente protegido. Naturalmente, en los países con altos niveles de violencia política, religiosa o étnica, ser un militante sindical docente no es seguro<sup>20</sup>. Que el empleo sea protegido significa simplemente que hay mayor estabilidad laboral, que los despidos son menos frecuentes. En esto confluyen básicamente dos elementos explicativos. El primero relativo al peso del Estado como principal empleador del gremio y el segundo vinculado a que las políticas de precarización del empleo, aún con un carácter regresivo, no tuvieron la profundidad que alcanzaron en otros sectores laborales.

Veamos la primera cuestión. El Estado, salvo en contextos relativamente extremos, es menos represivo con la actividad sindical que las patronales privadas. Concretamente: prácticamente no apela a los despidos selectivos de sus trabajadores como política de control laboral<sup>21</sup>. Esto fue conquistado después de muchas luchas gremiales, y consolidó al empleo público como empleo estable. Por eso es importante destacar

<sup>19</sup> Políticamente la pregunta sería: ¿fortalece a medio y largo plazo a los trabajadores de la educación y a la educación pública que en una coyuntura ideológica y políticamente regresiva el sindicato se integre por lo menos parcialmente a las reformas neoliberales y en este contexto garantice, por ejemplo, ciertos niveles de afiliación y organización laboral así como una perspectiva ideológica relativamente más progresista en algunas escuelas? Disyuntivas análogas han enfrentado a fuertes sindicatos del sector privado.

<sup>20</sup> Colombia es un caso particularmente grave, pero también en Burundi, Etiopía y Zimbabue activistas docentes han sido encarcelados y perseguidos por el gobierno (Benell, 2004). Según la principal central obrera colombiana fueron asesinados en ese país 2.515 sindicalistas entre 1986 y 2006. De éstos 742 fueron docentes (“Continúan los asesinatos contra docentes afiliados a FECODE”, Central Unitaria de Trabajadores, septiembre de 2007).

<sup>21</sup> En algunos contextos autoritarios en los que activistas docentes fueron despedidos (como en Argentina en la década del 70 y en Corea del Sur en 1989), cuando los regímenes políticos cambiaron, los militantes fueron reincorporados al sistema educativo. También esto parece ser más difícil de encontrar en el sector privado.

que los docentes continúan trabajando en su mayoría en el ámbito del Estado y que, como muestran los ejemplos de Chile, África y Taiwán, esto protege su actividad sindical<sup>22</sup>. Chile es uno de los países latinoamericanos que muestra un crecimiento mayor del sector privado en la educación, pero incluso allí la presencia del Estado es muy importante y éste empleaba directamente el 56% del cuerpo docente a comienzos del milenio (Ministerio de Educación de Chile, 2004). Este es el sector más militante y donde la afiliación es mayor, pese a que el Colegio de Profesores (que funciona como un sindicato único) afilia a otros segmentos. Una situación paralela se vive en el África subsahariana, donde el nivel primario es mayoritariamente público y el nivel secundario privado.

Los sindicatos actúan en el nivel primario en tanto los docentes del nivel secundario en general no están sindicalizados (Benell, 2004). Por otra parte, en Taiwán, se expandió muy fuertemente un sector dedicado a la provisión de cursos competitivos, con condiciones de contrato precarias para los profesores empleados. Synott (2002) apunta que estos docentes no tienen protección laboral ni organización que los represente, y que las condiciones en que se desempeñan trabajan contra la solidaridad profesional. El sector sindicalmente dinámico es el de los 200 mil docentes empleados por el estado.

Detengámonos en la segunda. Las últimas décadas han asistido, en todo el mundo, al desarrollo desigual de una serie de propuestas orientadas a la reforma de los sistemas educativos que supusieron, entre otros elementos, la precarización de las condiciones de empleo dentro del propio Estado (con el aumento de los contratos, incluso de los contratos por tiempo determinado), la definición de las remuneraciones en función de los resultados, la evaluación del cuerpo docente y la descentralización de las responsabilidades de contratación. En algunos países se han transferido escuelas públicas a sociedades privadas para que las gestionen. Ante esta onda de reformas, los pronósticos que se habían hecho desde el movimiento sindical eran sombríos.

Aunque las políticas neoliberales se encuentren en pleno desarrollo, algunos balances preliminares ya pueden realizarse. Y uno es que incluso un hecho tan incontestable como el crecimiento de la precarización del empleo docente debe ser matizado. Países europeos del centro y oriente han concedido – y no retirado – el status de funcionarios a docentes que no lo tenían (EURYDICE, 2003). En América Latina, procesos emblemáticos de precarización laboral como los de Chile en los 80 y Nicaragua en los 90 han sido significativamente desandados por el gobierno democrático que asumió el gobierno de Chile en 1990 y el Frente sandinista que se hizo con la primera magistratura nicaragüense en el 2005.

Por otro lado, las rupturas para el sindicalismo docente parecen haber sido menores que lo que los propios reformadores esperaban. Es lo que sugiere el caso de Inglate-

---

<sup>22</sup> Esto incluso es así en algunos países europeos donde los docentes no tienen estatus de funcionario público (EURYDICE, 2003).

rra – que junto a Estados Unidos, Nueva Zelanda y Chile fue uno de los países pioneros y que más lejos llevó este programa de reformas. En Inglaterra la participación de los sindicatos docentes nacionales (especialmente del *National Union of Teachers*, NUT) en el *Curriculum Council* se correspondía a escala local con la relación entre sindicatos y la *Local Education Authority* (LEA). Aún con una alta tasa de afiliación, la actividad sindical en las propias escuelas era poco significativa y no había grandes conflictos. Con la llegada al gobierno de Margaret Thatcher esto cambió radicalmente. Se transfirieron numerosas competencias a las escuelas y el financiamiento se hizo por alumno, introduciendo la lógica de la competencia por recursos entre los establecimientos.

Esto se promovió, conscientemente, contra las *Local Education Authorities*. Incluso se constituyeron *Education Action Zones* donde no están vigentes los acuerdos nacionales relativos a retribuciones y condiciones laborales (Ball y Youdell, 2007). El sindicato militó contra las reformas, sin poder impedir las. Esto llevó a un interesante debate acerca de la existencia de una crisis en el sindicato, de cuánto la descentralización de la gestión a las escuelas también descentralizaba la acción sindical y cuáles eran las posibilidades de renovación sindical que se abrían. En este contexto, y sin negar algunos cambios, Carter (2004) recupera las fuertes continuidades y sostiene que no hay “crisis” del sindicato: la acción sindical de hecho ha sido mucho menos descentralizada que lo que la desconcentración preveía, los directores de escuela están lejos de tornarse meros “gestores de recursos humanos” y la afiliación ha crecido de 182.617 en 1992 a 243.617 en 2001 (según datos de la propia UNT).

Sintetizando, y consciente de estar simplificando realidades nacionales más matizadas: en las últimas tres décadas la docencia es uno de los pocos sectores en los que el empleo crece significativamente y al mismo tiempo se encuentra todavía relativamente protegido, pese al crecimiento de la educación privada y de la precarización laboral dentro del estado. Esto contrasta con la situación del mercado laboral de conjunto, porque el empleo creció en las últimas décadas en el mercado informal (donde los sindicatos prácticamente no actúan) y en los sectores que ya nacían reconvertidos (donde se enseña el despotismo patronal y las condiciones para la militancia son muy difíciles)<sup>23</sup>.

### **Sindicalismo, política y educación**

En términos ideológicos, la docencia se definió inicialmente como “profesión de Estado”, próxima a lo que es un funcionario público, y ganó status. Éste se alimentaba no tanto de altos salarios sino del prestigio de la escuela pública en dos de sus

---

<sup>23</sup> En América Latina, por ejemplo, hay países en los que la clase trabajadora industrial crece, como en Guatemala o Bolivia, y otros en los que mantiene un peso importante, como México. Pero en estos casos las condiciones para la actividad sindical son muy difíciles. Sobre las condiciones laborales y las técnicas de control laboral en países como Malasia e India, y en el este asiático en general, ver Ong (2006).

funciones “trascendentales”: educar ciudadanos y proveer/acreditar competencias que posibiliten el ascenso social. Esta imagen social de la escuela pública dio a los docentes un aura de importancia social e imparcialidad, identificándolos con los “altos valores” de la civilización y del desarrollo social. Si bien este tipo de construcción de la identidad laboral no es posible en todos los empleos, tampoco es exclusivo de los docentes. El caso de los trabajadores de las industrias básicas o extractivas de propiedad estatal (las mineras, petroleras, siderúrgicas) guarda algunas analogías. Éstos no trabajaban para un patrón que quería aumentar sus ganancias sino para el “desarrollo de la nación”.

De cualquier manera, algo cambió en la segunda mitad del siglo XX. Las condiciones laborales y el poder adquisitivo de los salarios son profundamente heterogéneos a escala global<sup>24</sup>; sin embargo, hay un consenso en las reuniones de especialistas de diferentes partes del mundo: en las últimas décadas los docentes han perdido status. La bibliografía internacional señala una serie de elementos, en general articulados entre sí, que explican esta pérdida. La profesión se ha masificado e ingresan a ella personas de origen más humilde. Las remuneraciones docentes declinan en la mayoría de los países. Las condiciones de trabajo han empeorado. La práctica de contratar docentes no titulados o en peores condiciones contractuales, así como la de ampliar el número de alumnos por clase para expandir la matrícula sin incrementar los presupuestos educativos, continúa siendo utilizada en los países periféricos (Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel, 2006).

También elementos externos a la experiencia inmediata del gremio, trascendentes de las políticas laborales del Estado, han deteriorado el status de los docentes. En este sentido parece ser esencialmente correcta la afirmación de Poulantzas (2000) según la cual ciertos segmentos de trabajadores estatales, como los docentes, se oponen a las clases dominantes y los gobiernos porque la autoridad tradicional e ideal del Estado es erosionada por el propio desarrollo del capitalismo. En efecto, las últimas décadas han asistido a la erosión del lugar simbólico de la escuela y el papel civilizatorio atribuido a la educación cae, con la erosión de sus promesas, sobre las espaldas de los docentes.

Creo que en este contexto debe buscarse la explicación de un hecho que parece ser generalizable: el distanciamiento de segmentos importantes del gremio de lo que había sido su mandato estatal; sea éste liberal, revolucionario o lo que fuere. Synott toma nota que los docentes en Corea del Sur, Filipinas y Taiwán se rebelan contra la manipulación estatal de la educación –en ese contexto, tal manipulación se fundamenta en términos de la concepción de la educación como capital humano<sup>25</sup>. Pero los docentes no parecían ser tan rebeldes ideológicamente cuando idéntica manipulación la realizaban los regímenes liberales y/o revolucionarios de finales del siglo XIX y comienzos del XX.

---

<sup>24</sup> UNESCO, 1998:37

<sup>25</sup> Synott (2002, p. 270, 271)

Pese a este deterioro simbólico de la educación pública, su defensa opera como potencial vehículo de la politización de las demandas sindicales del magisterio. Cabe contextualizar esta afirmación. El sindicalismo, en general, vive una tensión estructural entre la defensa de los intereses específicos de la base gremial y las demandas políticas que trascienden esa tarea. La propia naturaleza de un sindicato le impone que, antes que nada, actúe con un horizonte limitado, corporativo, defendiendo los intereses de su base. Básicamente que demande mejoras económicas y defienda el empleo<sup>26</sup>. Pero existe un tipo de demandas que no tiene que ver con el trabajo, que justamente se define porque mediante ellas los trabajadores trascienden sus intereses como cuerpo: son las reivindicaciones políticas. En efecto, es en la lucha por el gobierno de la sociedad, por la dirección de las decisiones estatales, donde los trabajadores históricamente trascendieron sus reivindicaciones particulares. Al pasar del momento corporativo al político, el interés universal o universalizador trasciende al particular entrando en el terreno de la disputa por la hegemonía en la sociedad. De hecho, la voluntad colectiva que se constituye en el tránsito del momento corporativo al político, conserva y eleva a un nivel superior los intereses particulares de los diversos componentes de un bloque histórico (Coutinho, 2003).

La historia del movimiento obrero está sembrada de ejemplos en los que la solidaridad laboral y la experiencia sindical se movilizaron para trascender el horizonte económico de la lucha gremial, sea en una perspectiva emancipadora, sea para bloquear reformas sociales regresivas. Cuando los mineros ingleses enfrentaron a Thatcher estaban defendiendo sus condiciones de trabajo, pero también se estaban oponiendo a uno de los programas neoliberales más agresivos de ese momento. Cuando los mineros chilenos en los últimos años luchan decididamente para mejorar sus condiciones de trabajo, explícitamente denuncian las condiciones laborales y sociales más amplias sobre las que se sostiene el crecimiento económico del país. Y así estas luchas fueron y son vividas por las sociedades inglesa y chilena. Este tipo de politización de los conflictos sindicales también puede verse en algunas luchas docentes, como bien muestra el ejemplo reciente del magisterio oaxaqueño (analizado en otro capítulo de este mismo libro).

Además del tipo de conflicto recién descrito, los trabajadores de la educación, como pocos gremios, cuentan con un camino específico para politizar su lucha: la defensa de la educación pública. No todos los trabajadores se desempeñan con relativa autonomía sobre su tarea en áreas que la sociedad considera sensibles y sobre la gestión de las cuales siente que tiene derecho a participar. Los docentes sí, porque tienen una responsabilidad respecto de la producción y la reproducción social del conocimiento. En un sentido pragmático, esto permitió que se opongan a las reformas más agresivas de

---

<sup>26</sup>Incluso demandas docentes que no son económicas, como las relativas a la formación docente y el currículo, son “corporativas”. Expresan la identificación de los docentes con su trabajo y su interés en controlar su actividad.

las últimas décadas denunciando, en términos generales de manera correcta, que se orientaban a la destrucción de la escuela pública –o, de una manera más clara, a la destrucción de la escuela pública tal cual era conocida. Uno de los ejemplos que tuvo mayor repercusión fue la impactante lucha trabada por la federación de trabajadores de la educación argentina entre 1997 y 1999, con una Carpa frente al Congreso en la que por más de mil días, y rotativamente, ayunaron docentes de diferentes regiones del país. La Carpa fue, durante dos años, emblema de la defensa de la educación pública y símbolo de la oposición social y política al neoliberalismo (Gindin, 2008).

La defensa de la educación pública puede ser – en algunas ocasiones, como indiqué, de hecho ha sido – una manera por la cual los trabajadores de la educación amplían sus demandas corporativas, alcanzando niveles de unidad con otros sectores de la sociedad. De este modo los sindicatos docentes también luchan por la hegemonía: contribuyen a la formación política de su propia base y disputan con los gobiernos y los demás agentes la imagen social de las políticas educativas.

## Bibliografía

Ball, Stephen y Deborah Youdell. *Privatización encubierta en la educación pública*. Informe preliminar preparado para el V Congreso Mundial de la Internacional de la Educación, julio de 2007. Bruselas: Internacional de la Educación, 2007.

Bennell, Paul. *Teacher motivation and incentives in sub-saharian Africa and Asia*. Brighton: Knowledge and Skills for Development, 2004.

Braverman, Harry. *Trabajo y capital monopolista. La degradación del trabajo en el siglo XX*. México: Editorial Nuestro Tiempo, 1984.

Carter, Bob. "State restructuring and union renewal: the case of the National Union of Teachers" *Work, employment and society* Volume 18 N° 1 March 2004. Londres: SAGE Publications, 2004.

Committee of Experts on the Application of the Recommendations concerning Teaching Personnel. *Report Ninth Session* Geneva, 30 October – 3 November 2006. Ginebra: ILO/UNESCO, 2006.

Cooper, Bruce y Marie-Elena Liotta. "Urban Teachers Unions Face Their Future: The Dilemmas of Organizational Maturity", *Education and Urban Society* Vol. 34 N° 1. Corwin Press, 2001

Cooper, Bruce y John Sureau. "Teacher Unions and the Politics of Fear in Labor Relations", *Educational Policy*, vol. 22 N° 1. Corwin Press, 2008.

Coutinho, Carlos Nelson, *Gramsci. Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

EURYDICE. *Temas claves de la educación en Europa. La profesión docente en Europa: perfil, tendencias e intereses. Informe III Condiciones laborales y salarios*. Bruselas: EURYDICE, 2003.

FECODE, 2007. *Sindicatos, negociación y unidad sectorial*. Cuaderno Temático No. 3. Bogotá: FECODE, 2007.

Gindin, Julián. "Argentina: growth, height and crisis of the teacher's opposition to neoliberal reforms (1991-2001)", *Globalisation, Neoliberalism, Education and Resistance. Vol. III The Developing World and State Education: Neoliberal Depredation and Egalitarian Alternatives*, (edited by Dave Hill & Ellen Rosskam). Londres/Nueva York: Routledge, 2008.

Hobsbawn, Eric y Joan Scott. "Political shoemakers", *Past and present: a journal of Historical Studies* nº 89, noviembre de 1980. Oxford: Past and Present Society, 1980.

Internacional de la Educación. *Barómetro de la Internacional de la Educación sobre los derechos humanos y sindicales en el sector de la educación*. Bruselas: Internacional de la Educación, 2004.

Kearney, Robert. "Militant Public Service Trade Unionism in a New State: The Case of Ceylon", *The Journal of Asian Studies*, Vol. 25, Nº 3, May 1966. Ann Arbor: Association for Asian Studies, 1966.

Meyers, Frederic. "Public Employee Unions: The French Experience". *Industrial Relations* Vol. 12 (1). Oxford: Blackwell, 1973.

Ministerio de Educación de Chile. *Indicadores de la educación en Chile*. Santiago, Ministerio de Educación, 2004.

Moe, Terry. *Teachers Unions and the Public Schools. A Primer on America's Schools*. Stanford: Hoover Institution Press Publication, 2001.

Ong, Aihwa. *Neoliberalism as exception. Mutations in citizenship and sovereignty*. Londres/Durham, Duke University Press, 2006.

Poutlanzas, Nicos. *O estado, o poder, o socialismo*. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra/Graal, 2000.

Ratteree, B. *Teachers, their unions and the Education for All Campaign*, background paper for the *Global Monitoring Report, 2005 – Education for All: The quality imperative*. París: UNESCO, 2004.

Resende, Ulisses Borges de. *Mobilização Sindical no Distrito Federal: uma abordagem comparativa das práticas dos professores das redes pública e privada, 1995-2002*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

Rodrigues, Leoncio Martins. *Destino do sindicalismo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/FAPESP, 1999.

Saltzman, Gregory "Bargaining Laws as a Cause and Consequence of the Growth of Teacher Unionism", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 38, No. 3 (Apr., 1985). Ithaca: School of Industrial and Labor Relations/Cornell University, 1985.

Sarosh Kuruvilla, Subesh Das, Hyunji Kwon y Soonwon Kwon. "Trade union growth and decline in Asia". *British Journal of Industrial Relations*. 40:3. Oxford: Blackwell Publishers, 2002.

Siniscalco, Maria Teresa. *A Statistical profile of the teaching profession*. Ginebra/París: ILO/UNESCO, 2002.

Subsecretaría de programación técnica y estudios laborales. *Informe de conflictos laborales en el 2007*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2008.

Synott, John. *Teacher Unions, Social Movements and the politics of Education in Asia. South Korea, Taiwan and the Philippines*. Hampshire: Ashgate, 2002.

Tardiff, Maurice y Claude Lessard. *Expérience, interactions humaines et dilemmes professionnels*. Laval: De Boeck Université, 1999.

UNESCO. *World education report 1998. Teachers and teaching in a changing world*. París: UNESCO, 1998.

## ¿Por qué tienen éxito (o fracasan) los movimientos sociales? Ejemplos de las campañas en defensa de la educación pública\*

**Antoni Verger**, investigador del AMIDST de la Universidad de Amsterdam

### **Introducción: movimientos sociales, estrategia y cambio social**

Los movimientos sociales son redes de actores (asociaciones, ONG, sindicatos, personas a título individual, etc.) que pretenden provocar, impedir o anular un cambio social. Los movimientos sociales operan con cierta continuidad y cuentan con un alto nivel de integración simbólica (eso los diferencia de cualquier acto de acción colectiva más o menos espontáneo o efímero). Además, los actores que integran los movimientos están articulados y organizados, aunque la forma de organización puede ser muy variable y el nivel de especificación de roles suele ser bajo (Ibarra 1999).

Un elemento clave de la definición de los movimientos sociales es el de *cambio social*. El cambio que quieren provocar los movimientos puede ser maximalista (mejorar y transformar la sociedad en general y/o transformar de arriba abajo el sistema económico y político vigente) o tener un carácter más sectorial (centrándose en la mejora de un aspecto concreto de la sociedad). La mayoría de movimientos sociales contemporáneos suelen ubicarse en la segunda opción, motivo por el que los analistas de movimientos sociales los califican como “movimientos temáticos”. Los movimientos sociales temáticos se centran en la mejora de la situación de un sector o tema concreto (medio ambiente, salud, educación, vivienda, etc.) o de grupos sociales particulares que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, explotación y/o falta de reconocimiento político (inmigrantes, mujeres, infancia, etc.).

Por otra parte, los movimientos sociales pueden buscar promover el cambio social de manera proactiva, aunque, en muchas ocasiones, la orientación de los movimientos sociales al cambio es más bien reactiva, es decir, pretenden *evitar* que se produzca un cambio. Hay muchos movimientos que se activan para evitar que se implementen políticas o procesos que podrían empeorar la situación de la sociedad o de los grupos y sectores concretos por los que luchan. Para alcanzar sus objetivos, sean estos más proactivos o reactivos, los movimientos se valen de formas de acción colectiva, como la organización de plataformas o campañas políticas, las cuales tienen también una duración variable.

La acción política de los movimientos sociales puede ser considerada un éxito cuando los movimientos alcanzan de manera efectiva los objetivos de cambio planteados. Ob-

---

\* Este texto se ha traducido del catalán.

viamente, los movimientos no siempre obtienen todos los resultados esperados o deseados, de manera que determinadas campañas e iniciativas que emprenden se pueden considerar fallidas. No obstante, a pesar de que parezca que un movimiento ha fracasado, la acción colectiva suele aportar algo a la sociedad, aunque esta aportación parezca intangible. Así pues, hay que tener en cuenta que, en la mayoría de ocasiones, los movimientos obtienen resultados que no son fácilmente observables, por lo menos a corto plazo (como, por ejemplo, generar conciencia entre la población sobre una determinada temática, generar vínculos de solidaridad, favorecer la participación o la articulación de grupos de la sociedad civil, etc.).

Los resultados e impactos de los movimientos sociales son a menudo imprevisibles y muy variables. Eso se debe, en gran medida, a la complejidad que caracteriza a la sociedad en la que actúan los movimientos. Tengamos en cuenta que la sociedad no es un terreno de interacción neutro ni liso, sino que es más bien algo *estructurado* y pleno de obstáculos. Así, la sociedad contemporánea está estructurada por un amplio conjunto de reglas, normas y procedimientos establecidos. La sociedad actual también está constituida por jerarquías y relaciones de poder y se caracteriza por la desigualdad en la distribución de recursos (económicos, políticos, humanos, etc.). Así pues, los contextos en los que operan los movimientos sociales son desiguales y selectivos, en consecuencia, son más conductivos ante determinadas estrategias, actores y discursos que ante otros. Los contextos sociales constriñen la acción y dificultan el éxito de determinadas estrategias. Eso comporta que no todos los resultados son posibles para todo el mundo, ni para cualquier estrategia, ni en cualquier momento, ni en cualquier situación. Ahora bien, también hay que tener muy presente que las estructuras nunca son absolutas, es decir, nunca determinan totalmente los resultados de los procesos políticos (Hay 2002). Además, a pesar de que el camino hacia el cambio social en la sociedad actual está lleno de tropiezos, también existen atajos, que se deben saber identificar estratégicamente o, en ocasiones, construir proactivamente. Por lo tanto, a pesar de haber estructuras que constriñen la acción, los actores reflexivos -como en este caso son los movimientos sociales- pueden analizar críticamente estas estructuras y en función de su análisis y de los objetivos planteados adoptar la estrategia más conveniente para alcanzar el cambio social.

Sin duda, este tipo de dilemas, que se enmarcan en una discusión más amplia sobre la relación entre estructura y agencia, no se pueden resolver fácilmente o mediante teorías universalistas. Sería más conveniente considerar que las respuestas que se pueden articular ante este dilema son más bien contingentes a lugares, momentos y contextos determinados. Pese a la complejidad que rodea estas cuestiones, reflexionar sobre temas de estrategia, acción y contexto (y sobre la tensión entre estos elementos), o sobre las razones del cambio social y de la continuidad social puede tener especial relevancia para todos aquellos agentes que aspiran a transformar su entorno como sucede, por ejemplo, con los movimientos y grupos que defienden y promueven la educación pública y de calidad en la sociedad actual.

Precisamente, este capítulo tiene por objetivo sistematizar un conjunto de conceptos y teorías de los movimientos sociales que nos ayuden a penetrar en la discusión sobre la relación entre estructura y agencia en el campo de la movilización social. Así, contaremos con más elementos para comprender cómo, por qué y cuándo los movimientos sociales pueden contribuir al cambio social y, en concreto, a qué tipo de cambio social pueden contribuir. En otras palabras, el capítulo aporta elementos analíticos y conceptuales para la comprensión de los factores de éxito y fracaso de los movimientos sociales. En consonancia con la temática del libro, los ejemplos se aplicarán a las campañas en defensa de la educación pública.

El capítulo se estructura en tres apartados principales. En primer lugar, definimos los conceptos de impacto social y de poder. En la segunda sección, nos referimos a factores y elementos contextuales que facilitan o dificultan la movilización y el cambio social. En la tercera sección, nos referimos a aspectos de estrategia de los movimientos sociales que resultan clave a la hora de alcanzar los objetivos planteados. Básicamente, nos centramos en dos aspectos: la estrategia comunicativa y la elección estratégica de los repertorios de acción.

## 1. El impacto y el poder de los movimientos sociales

El análisis de los factores de éxito y fracaso de los movimientos sociales requiere la definición de dos conceptos clave. Nos referimos, en primer lugar, al concepto de impacto -y al tipo de impacto que pueden alcanzar los movimientos sociales- y, en segundo lugar, al concepto de poder y sus múltiples caras. Como veremos, ambos conceptos se encuentran directamente relacionados.

### Tipo de impacto

El impacto de los movimientos sociales cuenta con unas cuantas dimensiones. Entre los analistas de los movimientos sociales está bastante establecido que se puede diferenciar entre tres tipos de impacto: impacto político (o en políticas públicas), impacto procedimental e impacto simbólico (Gomà et al. 2002).

- a) *Impacto en políticas públicas*: se trata del impacto directo en el contenido de las políticas. Sería el caso, por ejemplo, de los sindicatos que consiguen que aumente la financiación que destina el estado a la educación o que evitan que se apruebe una ley que introduce medidas privatizadoras en los sistemas educativos.
- b) *Impacto procedimental*: este impacto no hace referencia al resultado final de la política, sino que la hace a los procesos de toma de decisiones de la política. En este caso, una organización o movimiento social podría conseguir que se instaure un proceso participativo para la elaboración de una nueva ley educativa, o conseguir el reconocimiento político de determinados grupos que antes no eran

considerados interlocutores válidos por los gobiernos a la hora de discutir temas educativos.

- c) *Impacto simbólico*: se trata de cambios en los valores y en la opinión pública de la población. Este tipo de impacto, como mencionábamos en la introducción, es el más difícil de medir o de observar directamente. De hecho, cuesta mucho encontrar estudios empíricos sobre los efectos culturales y en la opinión pública de los movimientos sociales (Giugni 1998). No obstante, es un tipo de impacto importante y que en cierta medida está relacionado con los dos tipos de impacto anteriores. Tengamos en cuenta que si un movimiento social tiene la capacidad de generar conciencia pública sobre una determinada cuestión, antes o después, el gobierno se verá presionado para satisfacer la nueva opinión pública y las demandas que se asocian ya que si no lo hace, esto le podría pasar factura en las elecciones.

Para completar esta clasificación, hay que tener presente que el estado o el gobierno del estado no siempre es el objeto de las demandas y de las presiones de los movimientos sociales. También la patronal y, cada vez más, las empresas transnacionales son objeto de las campañas de la sociedad civil (Verger 2004). El sector empresarial, a medida que acumula poder en el contexto neoliberal actual, es percibido como el agente causal de uno amplio abanico de problemas (medioambientales, laborales, de desigualdad norte-sur, etc.). Por lo tanto, son muchos los movimientos sociales que pretenden impactar en las *políticas* de las grandes empresas. De hecho, la propuesta de la Responsabilidad Social Corporativa se puede interpretar como una respuesta de las empresas transnacionales a las críticas recibidas y a la necesidad de legitimarse ante la sociedad civil.

Finalmente, habría que señalar que existe otro tipo de impacto que pueden conseguir también los movimientos, y que no se encuentra tan identificado en la literatura clásica sobre movimientos sociales y acción colectiva. Nos referimos a la generación de alternativas y a la apertura de espacios contrahegemónicos. Así, hay una serie de movimientos sociales o facciones de movimientos sociales que optan por generar alternativas y satisfacer sus demandas de manera directa sin esperar que el gobierno asuma y dé respuesta a estas demandas. En el caso de la educación, encontramos muchos ejemplos de movimientos y colectivos que en lugar de intentar impactar en el sistema educativo público a través de la presión política, optan por solucionar determinados problemas educativos generando escuelas con formas de funcionamiento y pedagogías alternativas a las del sistema educativo estatal o privado convencional.

## **El poder y sus dimensiones**

El concepto de poder se puede definir como el conjunto de capacidades y recursos de los actores para influir en su entorno y/o en la conducta de otros actores. Nos referimos a capacidades y recursos como dinero, conocimiento, ideas, contactos, infraestructura,

militancia, tecnología, etc. El concepto de poder, igual que el concepto de impacto, es multidimensional. Según el sociólogo Steven Lukes (2005), se puede considerar que el poder tiene tres dimensiones. En primer lugar, el poder opera y se materializa en la *toma de decisiones*. En este aspecto, se considera que es poderoso aquel actor que tiene capacidad de tomar decisiones sobre temas relevantes o que tiene capacidad de influir en estas decisiones. El poder se manifestaría de la siguiente forma: A tiene poder sobre B si consigue que B elija una decisión que no tomaría sin la intervención de A. Muchos movimientos sociales intentan ejercer su poder de esta manera cuando presionan directamente a la clase política para alcanzar determinados objetivos. Por ejemplo, los sindicatos de profesorado catalanes convocaron una huelga en el sector en febrero de 2008 contra una propuesta de ley educativa de la Generalidad de Cataluña que introducía medidas de mercado en el sistema educativo (véase artículo de Rosa Cañadell en este volumen). Con esta movilización, los sindicatos aspiraban a que se retirase el documento de la propuesta para que no sirviese como base para la discusión de la nueva ley. Tras meses intensos de lucha, el gobierno catalán retiró el documento conflictivo. Por lo tanto, los sindicatos *modificaron con éxito la decisión* de la Consejería de Educación de la Generalitat de utilizar aquel documento como las bases de la nueva ley.

No obstante, el poder es más complejo y también cristaliza en relaciones que no son tan directas. Así, en algunos casos, el objetivo no consiste en influir directamente en los procesos de toma de decisiones sino en configurar la agenda de los temas sobre los que se deben tomar decisiones. En este caso, A no aspira a influir directamente en la decisión de B, pero quiere delimitar los temas sobre los que B debe tomar decisiones. Esta segunda dimensión del poder, orientada al *establecimiento de la agenda*, cristaliza en la capacidad de seleccionar los temas que están o no sujetos al proceso formal de deliberación política. Desde esta perspectiva, consideraríamos que los actores poseen el poder cuando son capaces de delimitar los temas sobre los que se deben tomar decisiones, a pesar de no influir directamente en la decisión final. Por ejemplo, los movimientos ecologistas han sido uno de los principales artífices a la hora de introducir el tema del cambio climático en la agenda política internacional. Una vez alcanzado este hito, los políticos y gobernantes de la mayoría de puntos del planeta han debido introducir el tema del cambio climático en su programa de gobierno, a pesar de que sea un tema que los pueda incomodar o dificultar la consecución de otros objetivos de su programa. Además, una vez que el tema está en el centro de la agenda política resulta más sencillo para los movimientos sociales que se centran en aquel tema poder influir en la toma de decisiones.

La tercera dimensión del poder es aún más indirecta y sutil. Consiste en la generación de *dinámicas de consentimiento* y en la *configuración de preferencias*. Esta lucha de poder se desarrolla sobre las ideas. Normalmente, los movimientos sociales intentan visualizar una problemática o generar conciencia social sobre un determinado conflicto, mientras que los grupos que mandan activan este tipo de poder para

conseguir mantener el conflicto en estado latente. Incluso, los poderosos intentan hacer que los grupos subordinados creen activamente en los valores que explican y justifican su subordinación o les intentan hacer creer que los intereses del grupo poderoso son los mismos que los suyos. En este caso, el poder está mediatizado por sistemas de normas, creencias y valores que condicionan y delimitan las decisiones. El poder se manifiesta pues en la capacidad de definir los parámetros de lo que es social, política y económicamente posible y aceptable, y su efecto es delimitar la imaginación y el abanico de posibilidades de los actores. Por lo tanto, A tendría poder sobre B cuando influye en sus preferencias y en la configuración de sus intereses, de manera que B no los define autónomamente. Los mecanismos de esta forma del poder se asocian a procesos cognitivos como la persuasión, la socialización, la manipulación o la formación.

Esta forma de poder también se asocia estrechamente al *establecimiento de las reglas del juego*. Mediante el establecimiento de las reglas del juego, el poder, en lugar de influir directamente en los actores, influye en el contexto estratégico en el que se ubican los actores. Se trasciende así la imposición directa de un determinado comportamiento, ya que las mismas reglas del juego conducen al comportamiento. Como podemos ver, la configuración de preferencias y el establecimiento de las reglas del juego influye en las conductas y en las decisiones adoptadas de manera indirecta, aunque no por eso es menos efectiva. Más bien al contrario, a raíz de su carácter estructural, esta cara del poder, de las tres mencionadas, es la más efectiva y persistente en el tiempo.

Las tres dimensiones del poder tienen mucha relación con los tipos de impacto de los movimientos sociales. Una lección que se desprende de esta conceptualización es que resulta importante que los movimientos sociales cuenten con una visión compleja y multidimensional del poder y que no se limiten a buscar únicamente afectar la decisión final, es decir, el impacto político directo. Los movimientos serán más poderosos si consiguen también definir la agenda y las reglas del juego o establecer las preferencias, los principios y las relaciones causa/efecto alrededor de la temática sobre la que se está discutiendo y luchando.

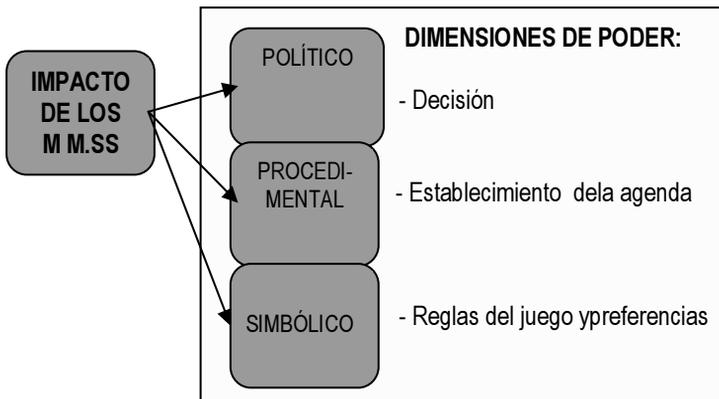
A la vez, en situaciones de conflicto, los movimientos deben evitar que la clase política u otros grupos poderosos tengan la capacidad de definir la agenda o las preferencias sobre los temas a discutir en base a intereses que contradicen los intereses de los movimientos. Para ejemplificar esta idea resulta útil volver al ejemplo de la nueva ley educativa que pretendía impulsar recientemente el gobierno catalán. Como decíamos, el gobierno catalán intentó impulsar a principios de 2008 una nueva ley educativa que contenía propuestas claramente privatizadoras. Sin consultar a los miembros de la comunidad educativa del país, la Consejería de Educación de la Generalitat hizo público un documento que contenía las bases de esta nueva ley. Los sindicatos de personal docente de Cataluña convocaron una huelga y pusieron en marcha un

proceso de movilización muy intenso para exigir que se retirase esta ley. Los sindicatos fueron invitados por el gobierno a sentarse para negociar el contenido del documento, pero rechazaron la invitación y mantuvieron el programa de movilizaciones. Por este motivo, los sindicatos fueron duramente criticados por el mismo gobierno, por los intelectuales orgánicos del país y por los principales medios de comunicación. Durante aquellas semanas los responsables sindicales fueron tildados de radicales y de irresponsables e, incluso, de autoritarios por su poca disposición a negociar con el gobierno. Sin embargo, desde el punto de vista de la visión multidimensional del poder, los sindicatos adoptaron la posición y la estrategia correcta, ya que evitaron caer en la trampa de discutir un borrador de ley totalmente sesgado y definido en función de los intereses de una de las partes. Si los sindicatos hubiesen aceptado discutir aquel documento de bases, el gobierno catalán hubiese tenido el control sobre los temas que se debían discutir y desde qué perspectiva y, por lo tanto, tendría mucho más favorable el proceso de toma de decisiones que sus interlocutores.

Como conclusión a este apartado, en el gráfico siguiente (gráfico 1) sistematizamos el tipo de impacto en la sociedad de los movimientos sociales y los vinculamos a las dimensiones del poder de las que habla Lukes (2005).

Gráfico 1. Tipo de impacto y de poder

Fuente: Elaboración propia



## 2. Elementos contextuales

Si aspiran a impactar en la sociedad, los movimientos sociales necesitan *activar* su poder, es decir, necesitan activar las capacidades y los recursos de los que disponen.

La movilización estratégica de estos elementos por parte de los movimientos sociales es condición necesaria para conseguir algún tipo de impacto, pero no es una condición suficiente. Si el éxito de los movimientos sociales dependiese sólo de sus capacidades y de su poder, sería relativamente sencillo predecir cuándo un movimiento alcanzará o no sus objetivos. Por norma general, los grupos con más recursos siempre serían más influyentes que grupos que *a priori* parecen menos poderosos porque disponen de menos recursos. Pero la sociedad es más compleja y, en muchas ocasiones, grupos poco poderosos pueden ser muy influyentes y, *viceversa*, los grupos poderosos pueden no influir. Ello se debe, entre otras razones, a que el impacto de los movimientos sociales y otros grupos es contingente al poder de otros actores e instituciones con los que se enfrentan. Si estos otros actores plantean demandas opuestas a las de los movimientos sociales y cuentan con más recursos, alianzas con las élites, el apoyo de los grandes medios de comunicación, etc. los movimientos –independientemente de los recursos que disponen– deberán afrontar muchos más obstáculos a la hora de alcanzar sus objetivos. No obstante, si otros grupos poderosos, por razones más o menos coyunturales, tienen demandas semejantes a las de los movimientos, resultará mucho más sencillo para los movimientos alcanzar sus objetivos. Un buen ejemplo de eso lo encontramos en las movilizaciones contra la LOU, la Ley Orgánica de Universidades que impulsó el Partido Popular el año 2000. La LOU levantó mucha polémica y rechazo porque introducía importantes medidas liberalizadoras en el sistema de educación superior del Estado español. En el momento que fue propuesta, el movimiento estudiantil pudo organizar manifestaciones masivas y difundir su mensaje anti LOU a través de grandes diarios y otros medios de comunicación. Ello fue posible, en parte, gracias al entusiasmo, las habilidades y la capacidad de movilización del movimiento estudiantil. Sin embargo, en gran medida, el impacto social de la campaña anti LOU fue consecuencia del hecho de que el PSOE y los sindicatos mayoritarios se sumaron a las protestas. El PSOE participó activamente en las protestas anti LOU en el marco de su estrategia de oposición y de desgaste del Partido Popular. No obstante, una vez en el poder (en concreto, en el año 2007), el mismo PSOE introdujo una reforma de la LOU que agravaba muchas de las medidas liberalizadoras de la ley orgánica de universidades original. Ante esta reforma, el movimiento estudiantil intentó impulsar una nueva campaña de protesta, pero tuvo muchas dificultades para movilizar a la población y, a diferencia de lo que sucedió en el año 2000, sus demandas fueron sistemáticamente ignoradas por los grandes medios. Este episodio nos muestra claramente que el poder y el impacto de los movimientos sociales depende de su sintonía con otros agentes (aunque este ejemplo concreto también es una clara advertencia sobre la instrumentalización que pueden sufrir los movimientos sociales ante los grandes grupos de poder).

En definitiva, los éxitos de los movimientos sociales dependen, por un lado, del propio poder de los movimientos sociales, pero son también contingentes al poder de otros agentes y, sobre todo, al sentido en el que estos otros agentes activan su poder.

## Estructura de Oportunidades Políticas

Aparte del poder de otros actores, las oportunidades de éxito de los movimientos sociales dependen de muchos otros factores contextuales y que no se limitan a la acción de otros grupos. La teoría de la Estructura de Oportunidades Políticas (EOP), planteada por Sidney Tarrow en su libro clásico *Poder en Movimiento*, nos permite contemplar con mayor complejidad el efecto de las condiciones políticas y del entorno social en la movilización social y en los rendimientos de la movilización. El concepto de EOP se refiere al conjunto de elementos (no necesariamente formales, permanentes ni territorialmente definidos) del intrínquilis político y social que fomentan o desincentivan el desarrollo de la acción colectiva, así como sus resultados e impactos (Tarrow, 1994).

Los elementos de la EOP se suelen agrupar en tres dimensiones: factores de carácter sistémico, factores de carácter relacional y factores de carácter temporal (Kitschelt, 1986). En las líneas siguientes enumeramos y ponemos ejemplos de cada uno de estos tipos de factores:

- a) Los factores de carácter sistémico son aquellos factores relacionados con el sistema político de un país o región determinada. Algunos de estos factores son los niveles relativos de apertura o restricción del sistema político, los patrones de interacción de los gobiernos con los grupos de presión, la fortaleza o debilidad del estado, la forma de ejercer la autoridad por parte del gobierno (cooptación, diálogo, etc.), el sistema de partidos, las dificultades o facilidades en el acceso a las instituciones por parte de actores no-estatales, la propensión del estado o de los gobiernos estatales a la imposición de políticas y la represión, la organización y distribución territorial del poder, etc. Todos estos factores pueden facilitar o dificultar a los movimientos sociales acceder al poder y alcanzar algún tipo de impacto. Son factores a tener en cuenta a la hora de definir la estrategia de los movimientos. Por ejemplo, muy probablemente, en un país con un régimen más autoritario y represivo los movimientos adoptarán estrategias más confrontadas que en un país en el que se han institucionalizado mecanismos de participación y consulta con la sociedad civil. También es más difícil promover la movilización en períodos en que les gobierna un partido socialdemócrata, ya que se suelen mantener relaciones de complicidad con los sindicatos mayoritarios e, incluso, se cooptan líderes de los movimientos sociales y se les ofrecen cargos de gobierno importantes.
- b) Los factores de carácter relacional hacen referencia a las relaciones entre los grupos en el poder, así como las relaciones de los miembros del movimiento social con estos grupos poderosos. Algunos de estos factores son el nivel de estabilidad o cambio en posiciones de las élites políticas e institucionales ante la acción colectiva, las divisiones entre las élites, los cambios de alineaciones gubernamentales, la disponibilidad de aliados influyentes, etc. En este caso, los movimientos pro educación

pública se pueden ver beneficiados si cuentan con alianzas en el Ministerio de Educación o si los grandes partidos están divididos con respecto a cuestiones educativas. En cambio, si los partidos políticos más importantes consensúan impulsar una ley o política educativa con la que el movimiento social no está de acuerdo, al movimiento le resultará mucho más difícil cambiar la trayectoria de esta política.

- c) Los factores de carácter temporal están relacionados con la localización de la movilización en un momento histórico concreto. Algunos de estos factores son la localización de las acciones en un determinado ciclo de protesta, la conexión de la movilización con el tiempo mundial o una coyuntura internacional favorable, dinámicas de contagio y de movilización en cadena, etc. Por ejemplo, un movimiento social se puede ver apoyado y legitimado para organizar una campaña para exigir un incremento de la inversión pública en educación si los movimientos sociales del país vecino han impulsado recientemente una campaña exitosa con esta misma demanda.

También hay una serie de factores temporales de cariz apresurado, que son aquellos que crean una sensación de urgencia y aceleran los procesos de acción de la sociedad civil (Tejerina, 1998). Por ejemplo, cuando se aproxima una Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (que se celebra cada dos años y es el lugar de toma de decisiones más importante) se intensifican las actividades de presión de la sociedad civil contra este organismo internacional.

### **3. Estrategia: Marcos de significado y repertorios de acción**

Si en la sección anterior hacíamos referencia a elementos estructurales y contextuales que abren o cierran las posibilidades de la movilización y la incidencia política de los movimientos sociales, en esta sección nos centramos en elementos y factores de éxito que dependen, en primera instancia, de la estrategia y la acción de los propios movimientos sociales. Nos referimos, por una parte, a los procesos de encuadramiento de las problemáticas contra las que luchan los movimientos sociales y, por otra parte, a los repertorios de acción colectiva<sup>27</sup>.

#### **Construcción de significado y estrategia comunicativa de los movimientos**

Toda iniciativa de movilización requiere que sus impulsores construyan significados y discursos con los que desafiar los discursos dominantes y persuadir así a la opinión pública, la prensa y/o determinadas élites (McAdam, 1998). En el primer apartado de

<sup>27</sup>En este artículo nos centramos en dos dimensiones de la estrategia de los movimientos sociales, pero eso no quiere decir que sean las únicas. Por ejemplo, otros elementos a tener en cuenta podrían ser la gestión de los recursos o la creación y consolidación de redes, tanto en el ámbito local y en el nacional como en el internacional.

este capítulo hemos visto que el poder no sólo se debe entender como coerción directa o como un conjunto de capacidades materiales, sino que el poder también opera en las ideas, en la configuración de preferencias y en la construcción de hegemonía. Por lo tanto, si los movimientos sociales quieren tener cierta influencia en su entorno necesitan activar también esta dimensión del poder e invertir recursos y tiempo en la estrategia comunicativa y en la construcción de significados.

Los movimientos sociales construyen a menudo significados de manera colectiva y en espacios lectivos internos, pero también en seminarios formativos, foros sociales u otros acontecimientos de más alcance. En ocasiones, lo hacen con la colaboración de académicos y centros de investigación de universidades comprometidas con una determinada causa. La implicación de los expertos en la interpretación de determinadas problemáticas es especialmente conveniente cuando los movimientos deben luchar en relación a temas técnicamente complejos, contra procesos envueltos en un lenguaje muy abstracto, o cuando se deben enfrentar a temas desconocidos y nuevos en la agenda y sobre los que aún no cuentan con bastante experiencia. Un buen ejemplo de esta alianza estratégica se ha dado en las campañas contra el Acuerdo General de Comercio de Servicios de la OMC. Este acuerdo, que afecta de lleno a la liberalización de la educación en los países signatarios, está escrito en lenguaje comercial y jurídico, y sus artículos están cargados de ambigüedad. Por este motivo, no resultaba fácil a muchos miembros de la comunidad educativa acceder a su contenido, hasta que un conjunto de expertos como Jane Knight, Susan Robertson o los investigadores de la división de Educación Superior de la Internacional de la Educación analizaron e interpretaron el contenido del AGCS y difundieron sus posibles impactos en los sistemas educativos con un lenguaje más asequible.

Los significados que construyen los movimientos sociales contribuyen al éxito de las luchas sociales por algunas razones. En primer lugar, los significados y los procesos de construcción de significados generan cohesión entre los miembros del movimiento, así como una comprensión común de los problemas contra los que se lucha. En segundo lugar, legitiman y generan adhesiones y simpatías entre la población en momentos de protesta. En tercer lugar, permiten identificar y visualizar los problemas existentes en la sociedad y apuntar hacia las posibles soluciones.

En los procesos de encuadramiento de las problemáticas, es importante que los movimientos tengan presente que, por lo menos, existen tres tipos de marcos de significado que deben estar bien desarrollados y articulados entre ellos. Nos referimos a los marcos de explicación, a los marcos de motivación y a los marcos de pronóstico.

- a) Los marcos explicativos se centran en la identificación de un problema y en su comprensión. Estas explicaciones pretenden convencer al público de que las adversidades o determinados problemas no son arbitrarios, antes bien son el resultado de la acción de agentes concretos o de un sistema de reglas determinado. Se

pretende así identificar las causas y los responsables de un problema, atribuir intencionalidad a sus acciones y demostrar que sus intereses particulares contrarían el bien común.

Por ejemplo, en el caso de las campañas en defensa de la educación pública es importante que los movimientos se esmeren en esta dimensión de encuadramiento y que tengan la capacidad demostrar y visualizar las múltiples caras de la privatización educativa. A menudo, los medios de comunicación y los gobernantes desacreditan y tildan de exagerados a los sindicatos de personal docente y a otras organizaciones de la sociedad civil que denuncian el problema de la privatización educativa (eso es lo que pasó en el marco del conflicto por el documento de bases por una nueva ley de educación en Cataluña al que ya hemos hecho mención varias veces). Así, la diagnosis que se haga de este problema debe partir, en primer lugar, del reconocimiento de que la educación no se privatiza como se han privatizado otros servicios públicos como los servicios energéticos o de telecomunicaciones, cuya propiedad se ha transferido de manos públicas a privadas (esto sería lo que sucedió en empresas de servicios de nuestro contexto que eran públicas hace unos años como Telefónica o Repsol). En segundo lugar, los sindicatos deben explicar y hacer ver a la población que muchas reformas educativas actuales introducen medidas más sutiles de privatización como, por ejemplo, favorecer la elección escolar, el pago de cuotas para acceder a escuelas del sistema público, incentivar la creación de escuelas privadas, fomentar la competencia entre escuelas y profesores, así como introducir otras formas de funcionamiento del sector privado. De la capacidad de explicar estas nuevas formas de privatización y de argumentar por qué pueden ser contraproducentes para la calidad y la equidad de la educación pública dependerá pues, en gran medida, el éxito de la protesta.

- b) Los marcos de motivación son aquellos orientados a motivar a la población a participar en determinadas campañas y acciones de protesta. No es suficiente que los movimientos realicen buena diagnosis de los problemas que existen en la sociedad o que generen indignación entre la población ante determinados problemas. También deben tener la capacidad de hacer ver a la población que el cambio es posible y, aún más importante, que su participación es imprescindible para alcanzar este cambio. Por lo tanto, es necesario que una parte del discurso de los movimientos se dedique a motivar la participación y contenga una retórica optimista hacia el cambio. Un ejemplo de lema que condensa esta retórica optimista es el conocido lema de los foros sociales "otro mundo es posible". En general, es importante que la estrategia comunicativa de los movimientos indique claramente cuáles son las acciones en que puede participar la ciudadanía de cara a cambiar una determinada situación: participar en una manifestación, firmar un manifiesto, hacer un donativo, afiliarse a un sindicato u ONG, etc. Es importante también que se contemplen diferentes formas de implicación y de compromiso en relación a las acciones propuestas.

- c) En la dimensión de pronóstico se enmarcan los repertorios orientados al cambio social hacia el que sería deseable tender. Muy a menudo, los movimientos sociales son tildados de catastrofistas o son descalificados por el hecho de que adoptan una posición muy cómoda de crítica, pero que no ofrecen alternativas a los problemas criticados. Eso nos permite entrever que otro factor de legitimación y de éxito de las luchas sociales recae en tomarse seriamente la dimensión discursiva del pronóstico. Es importante pues que, aparte de denunciar un problema y animar a la gente a luchar contra él, los movimientos planteen cómo creen que se podría solucionar. Así, ante una ley que plantea introducir reformas pro mercado en los sistemas educativos, aparte de proponer derogar esta ley, sería interesante que los movimientos sociales planteasen soluciones a determinados problemas que quería arreglar la ley, pero que mantengan intacta la condición de la educación como derecho y servicio público.

La cuestión de las demandas está estrechamente vinculada con la dimensión de pronóstico. En el momento de articular sus demandas, suele a ser importante que los movimientos sociales busquen el equilibrio entre demandas más y menos ambiciosas. Si los movimientos sólo articulan demandas inmediatas es muy probable que no estén dirigiendo su lucha hacia las causas centrales de los problemas. No obstante, si sus demandas son demasiado ambiciosas, será difícil alcanzar pequeñas victorias, lo cual puede repercutir negativamente en la motivación de los participantes y en la sostenibilidad de las campañas.

Finalmente, hay que señalar que el hecho de dar importancia a los marcos de significado no implica que los movimientos sociales tengan que basar exclusivamente sus argumentos en teorías causales y en un tipo de razón únicamente científico. Los movimientos sociales se mueven también por principios morales, ideológicos y políticos. Por lo tanto, es importante que, a la hora de construir discurso y significado, los movimientos busquen un equilibrio entre, por una parte, unos argumentos bien fundamentados y rigurosos y, por otra, ideas que tengan ecos positivos con determinados principios y valores. Por ejemplo, si un gobierno quiere implementar políticas por promover la elección escolar, los movimientos a favor de la educación pública deberán sistematizar una batería de argumentos sobre los efectos de estas políticas basados en evidencias que provienen de países en los que se ha fomentado previamente la elección escolar. No obstante, también es importante que enmarquen este debate en ideales más amplios como el modelo de educación, el modelo de sociedad o el régimen de ciudadanía a que se quiere aspirar. De hecho, basar sólo las demandas y explicaciones de los problemas en teorías causales puede llevar a los movimientos sociales a un terreno pantanoso ya que es probable que siempre haya evidencias empíricas a favor y en contra de una misma política, sobre todo cuando ésta se centra en temas cargados de subjetividad como suelen ser la mayoría de cuestiones educativas.

## Repertorios de acción colectiva

La creación y construcción de significados es una actividad central de los movimientos sociales, pero que cuenta con un cariz más bien interno. La acción colectiva pública también es una vertiente de la actividad de los movimientos sociales de vital importancia para que éstos puedan alcanzar sus objetivos. De hecho, la acción colectiva de cara al exterior es una característica constituyente de los movimientos sociales. Si un movimiento social no hace acción y se limita a producir significados o a hacer recomendaciones de cambio no sería considerado un movimiento social, sino una comunidad epistémica a un *think tank*.

Los movimientos sociales pueden optar entre un amplio abanico de repertorios de acción política. Optarán por un tipo u otro de acción en función de la problemática contra la que luchan, en función de la coyuntura política y en función de sus capacidades y recursos. Por ejemplo, un sindicato de personal docente minoritario no se puede plantear convocar una huelga general ante una reforma educativa que cuenta con un amplio apoyo de profesores y otros sindicatos; si lo hace y la huelga fracasa, es muy probable que el sindicato convocante pierda legitimidad social y afiliados. Por otra parte, un movimiento pro educación pública no puede convocar una gran manifestación contra la OMC y el AGCS por sus efectos en los sistemas educativos, si antes no se ha hecho una importante campaña de información y sensibilización entre la población sobre las implicaciones de este acuerdo; si no hay las condiciones de conciencia social necesarias, sobre todo ante un tema que queda aún tan lejos de la ciudadanía, la manifestación fracasará y el movimiento social, en lugar de hacer una demostración de fuerza, haría una demostración de debilidad. Por lo tanto, en este caso, antes de convocar una gran manifestación -adscrita con toda probabilidad al fracaso- sería más conveniente que los miembros de la campaña optasen por otro tipo de acciones como, por ejemplo, la sensibilización, la presión a los medios de comunicación, etc.

Sin embargo, ¿cuáles son los tipos de acción entre los que pueden optar los movimientos sociales? Básicamente, podemos considerar que los principales repertorios de acción colectiva son: la acción directa, la presión política y la información -sensibilización.

- a) *Acción directa*. La acción directa es una acción pública, normalmente colectiva y planificada, con que se pretende alcanzar un objetivo inmediato. La acción directa se lleva a término en el espacio público y suele ser una manera eficaz de visualizar una determinada problemática y transmitir una serie de inquietudes y demandas a la opinión pública, así como de introducir estas inquietudes y demandas en la agenda política. La acción directa difiere en su grado de convencionalidad. Así, los movimientos pueden impulsar acciones que son más convencionales, como las manifestaciones, las huelgas o las concentraciones en un espacio público, u otras que lo son menos, como ocupar instituciones públicas, interrumpir el tráfico de una autopista, desplegar una pancarta de denuncia en la sede de una gran multi-

nacional, etc. Las acciones más convencionales necesitan la concurrencia de muchos participantes para tener cierto impacto entre la clase política y en los medios de comunicación. Mientras que las acciones poco convencionales, al ser expresiones más nuevas y a menudo más contundentes, no requieren contar con altos niveles de participación para alcanzar determinados resultados.

- b) *Presión política.* Las campañas de los movimientos sociales, en un momento u otro, suelen recurrir a la presión política. La presión política no se debe confundir con la negociación, sino que consiste en hacer llegar directamente a la clase política una serie de quejas, posiciones y demandas ante una determinada problemática. La fuerza del movimiento social de cara a la presión política puede recaer en la fuerza de los argumentos esgrimidos y/o en el volumen de población que da apoyo a las demandas. Por ejemplo, si un gobierno se plantea introducir una política de cheques en el sistema educativo para fomentar la elección escolar, se puede luchar para que el gobierno retire esta propuesta presionando a los grupos parlamentarios y haciéndoles llegar informes de los efectos nefastos de estas políticas en otros países. También se podría elaborar un manifiesto en que se recojan firmas de instituciones, de personalidades públicas y de la población en general en contra de la propuesta de los cheques escolares. De hecho, hoy las nuevas tecnologías han permitido popularizar la presión política y son muchas las campañas de movimientos sociales que habilitan programas web para facilitar a la población hacer llegar determinadas demandas directamente a los políticos.

Otra forma de presión política se puede llevar a cabo en el terreno jurídico. Este tipo de actividad, aunque no siempre es tenida en cuenta por los movimientos, puede ser tan efectiva como las mencionadas antes. Por ejemplo, una plataforma a favor de los derechos de los menores podría hacer llegar al Defensor del pueblo información sobre menores inmigrantes que viven en la calle en situación de desamparo y que no tienen acceso a la educación; eso podría desencadenar que se abran los procedimientos pertinentes contra la administración competente, la cual podría ser acusada de prevaricación por no cumplir con sus obligaciones de protección al menor. También se podría abrir un contencioso-administrativo contra un gobierno que desatiende y deja degradar la infraestructura de la escuela pública. Algo semejante sucede con las luchas contra los Tratados de Libre Comercio (TLC), los cuales alteran la distribución y el acceso a bienes públicos como la educación. El jurista argentino Alejandro Teitelbaum plantea que los movimientos sociales deberían denunciar que el articulado de los TLC contradice, en algunos aspectos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los pactos de los Derechos

---

<sup>28</sup> Tengamos en cuenta que en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas se establece que “en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y de las obligaciones contraídas en cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas en la presente Carta” (Teitelbaum, 2004).

Civiles y Políticos, los pactos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como otras convenciones internacionales. Por este motivo, Teitelbaum propone a los movimientos sociales que visualicen esta contradicción y pongan en marcha procesos jurídicos con los que derogar la validez de los TLC o de algunas de sus disciplinas (Teitelbaum, 2004)<sup>28</sup>.

En el caso de este tipo de acción, más que la movilización de masas, los movimientos sociales necesitan contar con el apoyo de abogados y juristas, con conocimientos técnicos y jurídicos, y con los recursos económicos necesarios para impulsar este tipo de procesos que suelen ser muy costosos económicamente.

- c) *Monitorización, sensibilización e información pública.* Los movimientos sociales que quieren impulsar una campaña sobre una problemática determinada deben invertir muchos recursos en difundir información y su visión sobre la problemática en cuestión. Las organizaciones de la sociedad civil pueden llevar a cabo esta línea de acción divulgando información, análisis y conocimiento a través de revistas, comunicados de prensa, boletines electrónicos y portales web, organizando charlas y seminarios, etc. Actualmente, los medios de comunicación son un recurso clave para difundir y amplificar el mensaje de los movimientos sociales. No obstante, muy a menudo, los medios de masas no sólo no pasan a ser aliados de los movimientos, sino que pueden ser un obstáculo para difundir su mensaje, ya que lo silencian o lo desvirtúan. Por este motivo, es a menudo necesario que los movimientos sociales generen sus propios medios.

Los tipos de acciones descritas en este apartado son perfectamente compatibles entre ellos. De hecho, una campaña de movilización que combine todos los tipos de acciones puede contar con más posibilidades de éxito que una campaña que sólo se centra en un repertorio concreto<sup>29</sup>. Por ejemplo, si un sindicato de personal docente impulsa un contencioso-administrativo a raíz de la precariedad laboral que sufre el personal interino, tendrá más probabilidades de éxito si ha hecho el tema público a través de una intensiva campaña de sensibilización y si consigue movilizar un importante número de personas delante de los juzgados. El problema es que los movimientos no siempre cuentan con los recursos suficientes para impulsar todos los tipos de acciones a la vez, de manera que a menudo deben hacer elecciones estratégicas al respecto.

<sup>29</sup> Aunque, como advertíamos antes, los repertorios de acción deben seguir en ocasiones una determinada secuencia, como invertir primero recursos en sensibilización/información y después promover movilizaciones de calle.

<sup>30</sup> Traducido del inglés “men make history, but not in circumstances of their own choosing”. Fuente: (Hay, 1999).

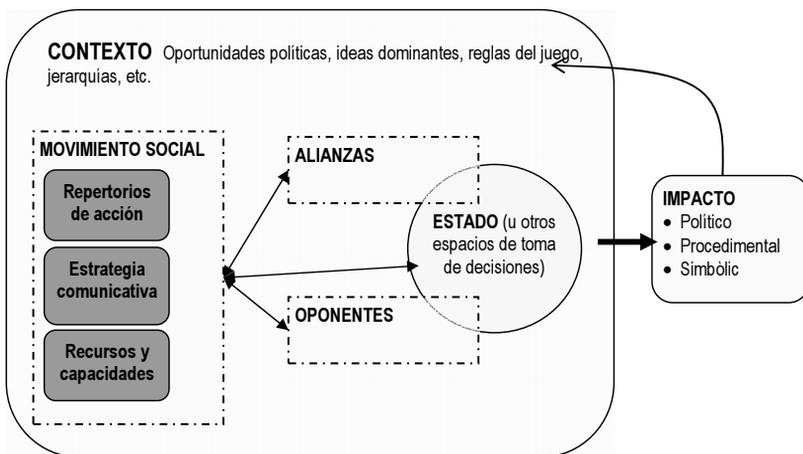
## Conclusiones. El impacto de los movimientos sociales en contexto

Carlos Marx decía que “las personas hacen la historia, pero no en las circunstancias escogidas por ellos”<sup>30</sup>. Aunque esta famosa cita tiene más de doscientos años, ni los teóricos de los movimientos sociales ni los científicos sociales en general podrían cuestionar hoy la esencia del mensaje que contiene, es decir, que las personas, a título individual o colectivamente, pueden cambiar la realidad que las rodea, pero no pueden hacerlo a su antojo ni siempre en las circunstancias más favorables.

En este capítulo hemos recogido el legado del debate sobre la relación entre estructura y agencia para explicar cómo los movimientos sociales, como actores estratégicos, tienen la capacidad de impactar en la realidad y producir el cambio social. Sin embargo, también hemos puesto de relieve que las estructuras que integran la realidad también son poderosas y constriñen la actividad de los movimientos sociales, así como su capacidad de impacto.

En el gráfico 2, ofrecemos una síntesis de los elementos que hemos considerado en este capítulo.

Gráfico 2. El impacto de los movimientos sociales en contexto



Como podemos ver en el gráfico, el movimiento social necesita gestionar sus recursos y actividades de manera estratégica, diseñar una estrategia comunicativa e impulsar a los repertorios de acción pertinentes para impactar en la sociedad. Al hacerlo, debe reflexionar críticamente sobre el entorno en que actúa (configurado por normas, ideas dominantes, condiciones políticas, etc.), sobre los potenciales aliados y oponentes que

también actúan en el mismo entorno y sobre el poder de cada uno de estos actores y elementos. A la vez, el gráfico muestra cómo la acción colectiva del movimiento social puede alcanzar un determinado nivel de impacto en la sociedad y contribuir así a alterar las reglas del juego, las ideas dominantes alrededor de una determinada materia o las mismas oportunidades políticas para la movilización. Por lo tanto, acción y contexto se influyen mutuamente e interactúan de manera dialéctica.

Reflexionar sobre cada uno de los elementos incorporados en el gráfico, y sobre la relación entre ellos, puede contribuir a que los movimientos sociales –y los movimientos pro educación pública en particular- consigan sus objetivos con mayor probabilidad. Esta reflexión también puede contribuir a que los movimientos realicen un aprendizaje estratégico a partir de la propia experiencia de lucha. En América Latina existen numerosas iniciativas fundamentadas en la propuesta de la educación popular, como la *Sistematización de Experiencias* o el *Análisis de Coyuntura*, que tienen por objetivo hacer tomar conciencia a los movimientos sociales sobre la importancia de este tipo de reflexividad estratégica (Verger, 2007). Estas y otras iniciativas de autoanálisis pueden contribuir, en definitiva, a la construcción y consolidación de movimientos sociales más exitosos y con más probabilidades de éxito.

## Bibliografía

- Giugni, M. G. 1998. 'Was it worth the effort? The outcomes and consequences of social movements.' *Annual Review of Sociology* 98:371-393.
- Gomà, R., Ibarra, P. i Martí, S. 2002. *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- Hay, C. 1999. 'What Place for Ideas in the Structure-Agency Debate? Globalisation as a 'Process Without a Subject'. Ponencia presentada en la Conferencia Anual de la British International Studies Association del año 1999.
- Hay, C. 2002. *Political Analysis. A critical introduction*. Nueva York: Palgrave.
- Ibarra, P. 1999. 'Los movimientos para la solidaridad, ¿un nuevo modelo de acción colectiva?', *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 88: 233-258.
- Kitschelt, H. P. 1986. 'Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies.' *British Journal of Political Science* 16(1):57-85.
- Lukes, S. 2005. *Power: a Radical View (Second Edition)*. London: Palgrave Macmillan.

- McAdam, D. 1998. 'Orígenes conceptuales, problemas actuales, direcciones futuras.' Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural, eds. Ibarra, P. y Tejerina, B. Madrid: Trotta.
- Tarrow, S. 1994. Power in movement: social movements, collective action and politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teitelbaum, A. 2004. 'El ALCA está entre nosotros: Los tratados bilaterales de libre comercio.' Argenpress (Septiembre de 2003).
- Tejerina, B. 1998. 'Los movimientos sociales y la acción colectiva. De la producción simbólica al cambio de valores.' Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural, eds. Ibarra, P. y Tejerina, B. Madrid: Trotta.
- Verger, A. 2004. El Subtil Poder de les Transnacionals. Barcelona: Icaria.
- Verger, A. 2007. 'Sistematizando experiencias: análisis y recreación de la acción colectiva desde la educación popular.' Revista de Educación 343:623-645.

## BLOQUE III: ESTUDIOS DE CASO Y EXPERIENCIAS DE LUCHA

### **Derechos democráticos, educativos y sindicalismo\***

---

**Gabriel Caldentey**, secretario general del STEI-i

#### **Derecho a la educación versus mercancía**

En la actualidad la ideología neoliberal transforma el concepto de ciudadano en usuario de servicios; el derecho a la educación en «derecho» a recibir como consumidor un servicio, cuya gestión y financiación sea progresivamente privatizada como culminación de un proceso que se pretende que sea percibido como natural y lógico.

Para reforzar esta ideología se presenta la educación como un campo neutro donde los distintos «usuarios» padres/madres/alumnado pueden formalmente elegir centro. Las autoridades educativas sólo deben garantizar la financiación de los lugares escolares; se individualiza así la gestión de los recursos económicos (cheques escolares, bonos escolares, etc.).

El estado tiende a ir abandonando, reduciendo y disminuyendo su papel activo en la planificación y administración de los servicios públicos para ir transfiriendo la responsabilidad pública hacia un plan más individualizado. De aquí que surjan con mayor intensidad en el debate público tanto formal (a través de los medios de comunicación, libros, investigaciones...) como informal (comentarios y opiniones que circulan en la vida cotidiana del ámbito social y escolar) las teorías de la culpabilización ante los problemas educativos, escondiendo o disimulando las raíces socioeconómicas y culturales de la desigualdad escolar, eludiendo o minimizando la responsabilidad de la gestión política del sistema educativo.

Las distintas evaluaciones educativas se presentan frecuentemente con datos verídicos cuantitativamente, pero falsos cualitativamente con ocultación de la tesis preconcebida: denigrar el sistema público. Así se suelen enfatizar los mejores resultados del alumnado de los centros privados con respecto a los centros públicos, ocultando la constatable selección a la inversa del alumnado.

La utilización de indicadores cuantitativos para evaluar la calidad educativa sólo tiene en cuenta si el alumnado ha adquirido determinadas destrezas o competencias, pero olvida la lucha contra las desigualdades sociales en la escuela. Estos indicadores,

---

\* Este texto ha sido traducido del catalán.



además, son utilizados en la creación de clasificaciones las cuales, a la vez, sirven para promover la competencia entre centros escolares y para la creación de un “mercado escolar”.

Desde la perspectiva de la educación como servicio, incluso siendo predominantemente público, se transforma la obligación de las autoridades educativas en un simple proceso de diseño de las reglas de juego, acompañadas de la “preceptiva” financiación, pero eludiendo su corresponsabilidad a generar las condiciones adecuadas para garantizar no sólo un lugar escolar, sino un espacio escolar que incida en la mejora de la formación, entendida como un proceso de enseñanza no sólo instructivo, y de la contribución, desde el ámbito escolar, a la efectiva política de igualdad de oportunidades, según el viejo y preciso aforismo de «cada uno según sus necesidades» y no «según sus capacidades». En esta concepción, la educación es «un producto» cuya calidad se mide en términos de excelencia en el plan individual y de elitismo en el plan social y deja de ser un derecho.

Vemos como en todo el mundo se está produciendo una tendencia que favorece la mercantilización de la educación, es decir, la consideración de la educación como algo que se puede comprar y vender, y como se insta a las escuelas a adoptar modelos de gestión empresariales. El marco legislativo que podría otorgar un estatus de legitimidad a estas prácticas es el AGCS (Acuerdo General para el Comercio de Servicios), cuya finalidad es la “de establecer un marco normativo internacional para el comercio de servicios, contribuyendo así a su expansión progresiva”. Para hacer eso posible, los países miembros de la OMC deberían liberalizar sus mercados, es decir, facilitar desde el punto de vista legal, la eliminación de todo tipo de barreras que pudiesen poner en peligro la venta de “servicios” como la educación.

Hasta ahora, la educación no se consideraba un bien susceptible de ser comprado y vendido. Pero las nuevas tendencias que ya hemos apuntado van en otra dirección. Eso se debe a la considerable parte que los servicios están adquiriendo en la economía mundial (en torno al 50% del PIB mundial). Se trata de que derechos básicos como la educación, la sanidad o el agua, sean o puedan ser objeto de compra y venta.

Las consecuencias de esta política mundial de privatización y comercialización de la educación son más graves en los países del Sur, donde las inversiones en materia educativa son menores y a menudo se enfrentan a situaciones más difíciles de sobrellevar como la existencia de múltiples lenguas sobre todo en África, donde la enseñanza que se realiza en las lenguas de las antiguas potencias colonizadoras hace aún más difícil el acceso a la educación a quien se niega la escolarización en la lengua propia del territorio.

La hipocresía de los países del Norte llega a favorecer la fuga de cerebros de los países en vías de desarrollo mientras se niega brutalmente la entrada a personas menos ca-

lificadas, a menudo de forma violenta y produciendo la masacre que estamos viviendo en las fronteras.

El Acta Única Europea del año 86 es quizá el embrión de este pensamiento único en materia educativa y en otros ámbitos de las políticas europeas. En esta misma época organismos como la OCDE (hoy muy de moda con su informe PISA) o el Banco Mundial empezaban a desarrollar la teoría del capital humano. Los consejos de ministros europeos de Lisboa (2000) y Barcelona (2002) han ido mucho más allá. El llamado Método de Coordinación Abierta utilizado ahora es la fórmula para hurtar el debate, en este caso sobre la educación, que Europa necesita. Este método evita los debates públicos: así, los objetivos de Lisboa se adoptaron sin que hubiese ningún tipo de debate social sobre qué sociedad se quiere construir ni sobre qué educación para qué sociedad.

## Leyes educativas en el Estado español

Uno de los instrumentos para preservar el derecho a la educación deberían ser las leyes educativas. Por lo tanto, analizaré las reformas legislativas que arrancan de la constitución de 1978 y que nos especificarán si defienden una escuela a la que todos tienen derecho o una escuela clasista. De forma sucinta, la concreción de los artículos referidos a la educación fue el resultado de la pugna entre posiciones progresistas -que reivindicaban la gestión democrática de los centros y la garantía del derecho a la educación mediante una planificación pública- y posiciones conservadoras -que proclamaban el derecho de los padres y las madres a decidir la formación religiosa y moral de sus hijos y las subvenciones públicas educativas -conciertos- a centros de titularidad privada y la consagración de la religión católica como asignatura fundamental de oferta obligatoria para los centros. Las difíciles transacciones entre progresistas y conservadores por concretar el artículo 27 de la Carta Magna, presagiaban una pugna en su desarrollo.

El triunfo del PSOE, el año 1982, sucediendo a UCD inició la reforma integral del sistema educativo reglado. Siguiendo un orden cronológico y sectorial, primero se aprobó la **Ley de Reforma Universitaria (LRU)** 1983, que proponía un modelo de universidad pública basado en la autonomía universitaria, la estructura departamental, la participación social a través del Consejo Social, mecanismos democráticos para la elección del rectorado, autonomía en la elaboración de los planes de estudio y consolidaba -racionalizándolo- el modelo funcionarial del profesorado asociando el grado de doctor a la suficiencia docente e investigadora, la selección de profesorado por concurso oposición con comisiones de calificación integradas por dos miembros de la propia universidad y tres de otras universidades elegidos por sorteo. Introdujo categorías de contratación no funcionarial: profesorado asociado y profesorado visitante. Garantizaba un régimen retributivo uniforme que ha contribuido a una pérdida progresiva del poder adquisitivo de los salarios, aunque se contemplaba la posibilidad de conceptos retributivos individualizados. La LRU regulaba el proceso de creación de universidades privadas.

En una primera valoración, el STEI-i se opuso a la tendencia a presentar un modelo utilitarista del conocimiento, criticó un proyecto de universidad orientada específicamente a la formación de buenos profesionales (obviando la formación crítica y global) y se reafirmó en una concepción de la autonomía universitaria, entendida como la posibilidad de un ejercicio docente crítico tanto en la preparación del alumnado como en la relación con los poderes políticos y económicos.

La mayoría, primero relativa -1996- y después absoluta -2000- del Partido Popular, a pesar de la contestación social y educativa contra su proyecto de ley, impuso, por la vía de urgencia la aprobación de la **Ley Orgánica de Universidades (LOU)** el 20 de diciembre de 2001. Esta ley se inscribía en el marco de las políticas privatizadoras, neoliberales y neocentralistas que caracterizaron al gobierno del Partido Popular. Requería un nuevo modelo universitario que facilitase la competitividad internacional de las universidades y que la sociedad del conocimiento reclamase una mayor flexibilidad en las estructuras organizativas de la enseñanza. Detrás de los conceptos de competitividad, potenciación de la actividad investigadora, la interacción y control de la sociedad sobre el sistema universitario, se escondía una profunda concepción mercantilista y privatizadora de la actividad universitaria, tanto docente como investigadora por lo que respecta al producto final (investigación y graduados).

Ante la aprobación y publicación de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modificaba la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU), la Confederación de STEs – intersindical manifestó su decepción y reiteró su posición de que la iniciativa gubernamental debería haber consistido en la derogación de la LOU y la elaboración de una alternativa que recogiese las posiciones mantenidas por la comunidad universitaria durante las movilizaciones que tuvieron lugar durante su elaboración y promulgación. Incluso, desde el punto de vista técnico, el sistema utilizado de modificación de la ley, fue altamente deficiente, ya que en la práctica modificó casi todo el articulado, fuera por adición, sustitución o supresión; por esa razón, también se debería haber promulgado una ley totalmente nueva. En ese sentido señalamos las deficiencias de la ley en aquellos puntos en que discrepábamos:

- En la autonomía universitaria, porque no considerábamos suficientes las modificaciones introducidas.
- En la gestión democrática en las universidades, porque no se tenía en cuenta todo el colectivo docente y el claustro continuaba sin ser el máximo órgano de decisión de las universidades en todo tipo de ámbitos: económicos, académicos y de organización, cosa que no contemplaba la redacción de la ley.
- En la orientación de la investigación y de la docencia en la universidad, porque después de los conceptos de competitividad, potenciación de la actividad investigadora, vinculación entre la investigación universitaria y el sistema pro-

ductivo y la transferencia del conocimiento, aparecía una manifiesta concepción mercantilista y privatizadora de la actividad universitaria, tanto la docente como la investigadora, con respecto al producto final (investigación y graduados).

- En el espacio europeo y organización de los estudios, porque no podía ser una excusa para homogeneizar todas las titulaciones bajo criterios finalistas y orientados a dar respuesta a unas supuestas necesidades de mercado que venían determinadas por los grupos de presión dominantes.
- En el régimen del profesorado, porque no se había configurado un sistema de figuras contractuales exclusivamente temporales y un sistema de funcionarios, obviamente estable.
- En el sistema retributivo, porque no aparecía ninguna alusión a un cambio de sistema retributivo, que era completamente necesario. Aunque permitió que los gobiernos autonómicos en el ejercicio de sus competencias pudiesen establecer complementos retributivos adicionales a los contemplados por la legislación estatal.

En el ámbito de la enseñanza no universitaria el PSOE inició la reforma educativa con la LODE. **La ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE)** del 3 de julio de 1985, sufrió ataques de sectores confesionales y recursos de inconstitucionalidad que retrasaron su aplicación durante dos años y se falló en contra de los recurrentes por el tribunal constitucional. Era una ley que avanzaba con respecto al estatuto de centros de la UCD, aunque legitimaba la doble red escolar pública y privada - concertada. La LODE regulaba el conjunto de la educación y planteaba con claridad el derecho de todas y todos a la educación. Es una ley que quedó corta para los sectores progresistas al establecer la doble red educativa: pública y privada concertada financiada con fondos públicos.

Uno de sus principales objetivos era regular la participación de los miembros de la comunidad escolar, desarrollando el artículo 27 de la Constitución. Limitaba la capacidad de decisión de los Consejos Escolares de los centros concertados a simples funciones consultivas, no vinculantes para los titulares de estos centros. Proclamaba e institucionalizaba la participación de la comunidad escolar a instaurar los Consejos Escolares con la presencia de los representantes electos de los padres, madres, alumnado, profesorado, personal de administración y servicios y autoridades con competencias en materia educativa.

Las Comunidades Autónomas con competencias educativas crearon sus propios Consejos Escolares autonómicos. La ley de Régimen Local reducía las competencias educativas de los municipios a la aportación de terrenos para las construcciones

escolares y a su mantenimiento y conservación. EL STEI-i siempre defendió una ampliación de las competencias educativas de los municipios con la finalidad de que sus consejos escolares fuesen instrumentos necesarios para la planificación de la política educativa territorial. Se debe decir que no estableció parámetros de gestión democrática homogéneos en la doble red pública/privada, en la selección del profesorado ni en la admisión real del alumnado. Como ejemplo podemos constatar que más del 80 % del alumnado de origen inmigrante se encuentra en la red pública que escolariza al 65% del total, cifras del año 2007.

Con la aprobación de la LODE, se consolidó la herencia del sistema educativo recibido, concertando la red privada, antes ya subvencionada, y no se planteó en ningún momento la auténtica reforma democrática de la enseñanza: un sistema público, gratuito y de calidad para todos.

**La Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE)** de octubre de 1990 representó una reestructuración del sistema educativo establecido en la Ley General de Educación de 1970, en plena época franquista: se estableció un tramo de enseñanza obligatoria desde los 6 hasta los 16 años (educación primaria y ESO), desapareció la formación profesional como vía paralela al BUP, reformada como CICLOS FORMATIVOS PROFESIONALES que partían de la secundaria o del bachillerato.

Desde el STEI-i criticamos esta Reforma porque no contó con una Ley de Financiación, no avanzó hacia el CUERPO ÚNICO de Enseñantes, reforzó, al ampliar la escolaridad obligatoria desde los 14 años a los 16 años, los conciertos educativos en la enseñanza privada y porque no superó las insuficiencias de la LODE con respecto a los mecanismos de democratización de los centros públicos y privados concertados.

Los reiterados intentos de introducir una carrera docente jerarquizadora, objetivo aún perseguido por los gobernantes de turno desde siempre, encontraron la oposición de las fuerzas progresistas de la enseñanza (sindicatos y movimientos de renovación pedagógica). La estrategia de la Administración socialista fue la de ir introduciendo pequeños cambios que, por agregación, llegaron a comportar un cambio sustancial; proceso que finalmente culminó en una nueva ley que corregía en clave neoliberal la LOGSE, nos estamos refiriendo a la **Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros (LOPEGCE)** de 1995 que:

- Acentuaba la jerarquización docente al exigir a los futuros candidatos al cargo de elección de director del centro público, su previa acreditación a través de cursos de formación organizados y tutelados por la administración.
- Acentuaba los mecanismos competitivos al potenciar la elección de centro por parte de los padres y madres.

- Establecía un modelo de inspección educativa con una mayor incidencia en su función fiscalizadora (evaluación de los centros, equipos directivos y profesorado en general) y no asesora...
- Impulsaba un modelo organizativo más burocrático y jerárquico en los centros educativos.
- Introducía fórmulas de financiación (autofinanciación) privada al permitir que los centros públicos pudiesen obtener recursos adicionales a través del alquiler de sus instalaciones. Por lo tanto, esta fórmula de financiación -aunque complementaria a la establecida por los poderes públicos- generaba nuevas diferencias entre los centros.
- Liberalizaba aún más el mínimo control a los centros privados/concertados, dotaba de mayores poderes a los titulares de estos centros y facilitaba la selección encubierta del alumnado.

Todo ello produjo un mayor deterioro de las escuelas públicas, en las que, según las zonas, se concentraba el alumnado de los sectores sociales más marginados, y de las que huían las familias que poseían mayores recursos económicos y culturales.

La **Ley de Calidad de la Educación (LOCE)** de 2002 sólo se empezó a aplicar. Esta ley pretendía cerrar el ciclo de implantación de las políticas conservadoras en la educación pública del Estado, que se había ido manifestando a través de los decretos de Enseñanzas Mínimas, la Ley Orgánica Universitaria (LOU) y la Ley de Formación Profesional (LFP). Con eso, el Partido Popular pretendía imponer su mayoría parlamentaria para debilitar el sistema público de calidad, cada vez más orientado a la formación de los sectores sociales desfavorecidos y con menos futuro académico, y subsidiario de facto de una enseñanza privada -sostenida, eso sí, con fondos públicos- reservado a la formación preferente de las futuras élites.

La enseñanza democrática es uno de los objetivos que pretendía combatir el PP. Para cumplir las directrices neoliberales de trasladar a los sistemas públicos los esquemas de la iniciativa privada, el Gobierno pretendía desarrollar sus ideas "de eficiencia de gestión"-asimilando la educación con el comercio- y eliminar las comparaciones y las críticas a los modelos de gestión de los centros privados que a pesar de que reciben fondos públicos, no se caracterizan por su gestión democrática. Pretendían establecer de forma definitiva la dependencia de los cargos directivos (inspectores, directores y miembros del equipo directivo de los centros) de sus superiores jerárquicos. Con la Ley de Calidad se pretendía reducir aún más las competencias de los Consejos Escolares y se limitaba aún más el derecho a la participación de las familias en la gestión del centro.

La concepción laica de la enseñanza recibía un renovado ataque, el Gobierno Central, muy atento a la presión de la Conferencia Episcopal y del Vaticano, no sólo mantenía la religión como materia curricular evaluable y dentro del horario escolar, sino que diseñaba una alternativa curricular, enfocada desde el prisma “confesional”, aparentemente no confesional, de obligada elección llamada “Sociedad, Cultura y Religión”, de dudosa constitucionalidad.

La planificación de la reválida y de los itinerarios demostraba claramente las intenciones del PP, dado que trataba de seleccionar, de la manera más económica y cuanto antes mejor, al alumnado de acuerdo con su destino final. Así, el alumnado de familias acomodadas y con ciertas aspiraciones, iría colocándose desde los primeros años en aquellos centros de Primaria de «mayor nivel» y mejor relacionados con los de Secundaria con ciertas optativas, que le permitirían, a su vez, cursar un Bachillerato de calidad y optar a carreras universitarias de primera categoría, todo ello con el apoyo económico necesario en forma de clases particulares, ordenadores personales u otros medios que fuesen necesarios. Al grupo de centros de «nivel superior», sobre la base de criterios de eficacia y rentabilidad, no podrían acceder más que unos pocos centros públicos: el resto serían privado concertado. De la reválida -o reválidas-, no se conocían las condiciones académicas y administrativas en que se desarrollaría. Se pretendía justificar desde argumentos tan simples como la necesidad de un mayor nivel de exigencia en los estudios actuales, que se conseguiría con la reválida al requerirse al alumnado que realizase un esfuerzo que antes no se le exigía. La reválida, además, atentaba frontalmente contra la evaluación continua que el profesorado realiza, día a día, de su alumnado y de su práctica docente.

Volver a separar de nuevo una formación más académica de otra más práctica o profesional hubiese sido una regresión, que ni se adaptaba a un modelo de educación integral ni tampoco a las necesidades del mercado laboral. Era necesaria una flexibilidad que diese cabida a la diversidad de estudiantes y respondiese adecuadamente a las posibilidades desiguales que tenían para llegar a los mínimos establecidos. Los y las estudiantes más capaces y esforzados no debían ser penalizados por la fijación de niveles mínimos frente a quienes tenían menos capacidades y disponibilidad. Había que establecer agrupaciones flexibles que permitiesen ritmos diferentes en la organización de la enseñanza en las aulas y en los centros, agrupaciones no permanentes ni estigmatizadoras para nadie. Perdieron las elecciones -2004- y no la pudieron poner en funcionamiento, aunque el PSOE ha hecho muchas concesiones a los deseos que tenía el PP.

El debate sobre la ley vigente, **Ley Orgánica de Educación (LOE)**, de diciembre de 2005, lo ha reabierto sobre el pacto en educación. Desde que se anunció la nueva Ley, la Confederación de STEs-intersindical defendió la necesidad de que se estableciese sin reservas un claro compromiso social por la escuela pública y la consecución de un gran pacto educativo que lo reflejase legalmente. La movilización de la derecha escolar y

política ha conseguido que el proyecto de LOE se parezca mucho a la LOCE en aspectos como la elección de centro, admisión del alumnado, financiación de los centros concertados... El compromiso de no concertar unidades en niveles no obligatorios, y conseguir una escuela democrática, laica, coeducadora e integradora de la diversidad y de calidad han sido compromisos que no ha recogido el Gobierno en la disposición de esta Ley.

EL STEI-i sigue reivindicando un compromiso social con la Escuela Pública, una educación garantizada presupuestariamente con una Ley de Financiación, una gestión democrática y no jerarquizada de los centros, que avance hacia el Cuerpo Único de Enseñantes, una enseñanza de calidad superadora de desigualdades, laica y coeducadora, una educación que dé prioridad a la atención a la diversidad, una educación científica y crítica, un acceso diferenciado a la función pública docente y un plan de estabilidad para el profesorado interino, que exista una verdadera dignificación social y económica de la labor de enseñar, realizar la formación del profesorado dentro de la jornada laboral, proteger la salud y prevenir los riesgos laborales, disminuir la ratio en todos los niveles educativos y reconocer la interculturalidad y las distintas realidades nacionales y lingüísticas en todo el Estado. Que se imparta la enseñanza en catalán a partir de un currículo propio, hecho que permitirá un modelo educativo arraigado a nuestra lengua, la lengua catalana, nuestra cultura y nuestra identidad nacional, entre otros.

Si estamos comprometidos con una visión del mundo basada en la igualdad, la solidaridad y la justicia social, debemos reivindicar una enseñanza: universal, gratuita, de calidad, social, democrática y compensadora de las desigualdades. Una escuela que corresponda a estas exigencias sólo cabe dentro del modelo de enseñanza pública, porque debe entenderse como una inversión, no como un gasto.

Defender el modelo de enseñanza pública supone renunciar a la competencia entre los centros educativos y renunciar a la concepción de la educación como una mercancía que se puede comprar y vender. Porque cualquier ser humano tiene derecho a la educación, un derecho que nace con las personas y subsiste a lo largo de toda la vida. Las administraciones públicas tienen la obligación de ofrecer una plaza escolar, digna y de calidad. La escuela debe capacitar al alumnado para afrontar la realidad con un espíritu y sentido crítico, creativo, lúdico y solidario, y para participar en la construcción de la sociedad, en evolución constante, de la que forma parte.

## Globalización neoliberal y la acción sindical docente en América Latina. El caso de Perú

---

**Sigfredo Chiroque Chunga\***, profesor y sociólogo, miembro del Consejo Nacional de Educación de Perú y del Instituto de Pedagogía Popular

Podríamos preguntarnos: ¿por qué el sistema proclama la prioridad del trabajo docente, principalmente en América Latina? ¿En un mundo globalizado, tienen los sindicatos docentes capacidad para pugnar y liderar el necesario cambio estructural de nuestros pueblos? ¿Qué rol cumple la educación y el sindicalismo magisterial en esta lucha anti-hegemónica y de construcción de una nueva hegemonía? Quisiera responder estas cuestiones, a partir de mi práctica de compromiso sindical fundamentalmente en el Perú.

### Enfoques sobre relevancia de los docentes

Es importante advertir que la relevancia de la docencia y de los sujetos que la conforman, guarda relación con los paradigmas educativos. Cuando el eje educacional se ubica en la *enseñanza*, también se prioriza al que enseña. Cuando dicho eje es el *aprendizaje*, se prioriza al que aprende. Cuando asumimos que el eje es la *interacción de los sujetos que aprenden y enseñan*, esta relación adquiere importancia.

Hasta la década de 1970, en América Latina, predominaba el paradigma de la enseñanza. Por ejemplo, las investigaciones educativas se centraban en estos procesos y también en el rol enseñante del magisterio. Su labor didáctica era centro de estudios.

En las décadas de 1980 y 90, el énfasis que se dio al aprendizaje derivó en que las prácticas educativas se reorientasen hacia el sujeto que aprende y sus condiciones. Los temas de calidad y equidad en los aprendizajes, el rendimiento escolar, la eficiencia, la educabilidad y gestión escolar se pusieron a la orden del día.

Creemos que la temática magisterial recupera peculiar relevancia en América Latina en los 20 últimos años. Y cuando se pone énfasis en la docencia, también se coloca en prioridad la cuestión del sindicalismo docente, sea para relevar su importancia o para denigrar sus consecuencias.

La relevancia del magisterio en América Latina podemos atribuirla a la confluencia –por un lado– de factores derivados de los postulados neoliberales y –por otro lado– de

---

\* E-mail: <[schiroque@ipp-peru.com](mailto:schiroque@ipp-peru.com)>

la educación liberadora y de las prácticas sociales del magisterio latinoamericano. Veamos rápidamente cada uno de ellas.

- *Docente como factor a quien debe atribuirse la crisis de la educación.*- El modelo neoliberal busca “chivos expiatorios” a quien atribuir la crisis de la educación en nuestros países. Lejos de centrar la explicación de esta crisis en las condiciones de educabilidad (factores exógenos al sistema), señala al maestro y maestra como la principal determinación de la pobreza educativa. En este marco, se realizan estudios y se toman decisiones de política para demostrar la reducida calificación de los maestros o su nexa con los bajos rendimientos estudiantiles.
- *La educación liberadora.*- Un enfoque meramente reproductivista de la educación relativizaba su función liberadora y, por lo tanto, la práctica docente no era parte relevante de una propuesta de transformación social. Paulatinamente fuimos tomando conciencia de que la educación no es una categoría abstracta, sino práctica social e histórica y, por lo tanto, una práctica que se origina y se orienta hacia sujetos históricamente determinados. Los diversos sujetos de la educación –llámense maestros o comunidad- son finalmente quienes la hacen teñir de intereses y de ideología. Por ello, la educación, puede adquirir orientaciones contradictorias. Como dice Chomsky:

“Piensa en una herramienta: un martillo. Al martillo no le interesa si es utilizado para romperle el cráneo a alguien. Lo puedes utilizar con diferentes propósitos. Del mismo modo la educación puede servir para controlar y subordinar a las personas e imponerles doctrinas que las marginan; o puede ser utilizada para que las personas se liberen. Tomemos como ejemplo el logro más extraordinario de la historia para crear una sociedad libre: la revolución anarquista de España en 1936. Ésta no fue una revolución espontánea, sino, más bien, un acto premeditado que tomó décadas en consolidarse. Trabajo, organización y programas especiales de educación construyeron en las mentes de los ciudadanos la idea de una sociedad libre. Cuando la oportunidad apareció, la aprovecharon. La educación puede servir para ese fin, pero también puede servir para disciplinar y controlar”<sup>31</sup>

- *Compromiso del magisterio en el cambio social.*- Desde un enfoque popular, las tesis mecanicistas se han ido superando y la práctica educativa y de los maestros fue recuperando su verdadero sentido de inserción en la lucha de clases y específicamente en su aporte para la resistencia contra la hegemonía vigente y la construcción de una nueva hegemonía. En América Latina, Paulo Freire ha sido uno de los pensadores que más ha influido en la recuperación del rasgo

<sup>31</sup> CHOMSJKY, Noam (2006). *Una sociedad decente eliminaría el rol del líder*”. Entrevista en diario “El Comercio”. Lima, 29 de octubre 2006, p.a2.

liberador de la educación y más específicamente del rol del magisterio en la transformación de la sociedad y de la educación<sup>32</sup>

En varios países de nuestra América y del mundo, los docentes se han colocado como un contingente del movimiento popular y esto ha devenido en que se debe reformular el mismo pensamiento que se tiene sobre los docentes<sup>33</sup>.

Sin embargo, la reorientación del magisterio latinoamericano todavía se encuentra en construcción. No siempre los cambios educativos en América Latina han tenido la comprensión de los docentes y de sus organizaciones. La lógica neoliberal como que se ha dado la mano -en algunos casos- con la lógica mecánica y economicista de los gremios magisteriales, como lo advierte Rosa María Torres<sup>34</sup>. Cuesta a los docentes y -principalmente a sus organizaciones gremiales- pensar que ellos -como sujetos- y los estudiantes -también como sujetos- tienen derechos. El desarrollo de unos no puede darse al margen, aplastando o en dicotomía al derecho de los otros, como lo quieren el neoliberalismo y algunos gremios docentes. Importa que los derechos de los sujetos que enseñan se desarrollen en concordancia con los derechos de los sujetos que aprenden y viceversa<sup>35</sup>.

Importa recordar que el asumir un perfil de docentes y de sindicalismo docente no se dan de manera aislada. Es parte de opciones más amplias de un nuevo tipo de educación y sociedad.

## **Movimientos sociales y sindicalismo docente en el Perú**

Cuando hablamos de “movimiento sociales” nos estamos refiriendo a los diversos segmentos de la población que pugnan de manera directa y organizada por sus reivindicaciones grupales.

En mi país -durante la década de 1990- tanto la Confederación Campesina del Perú (CCP) como la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) entraron en repliegue. En el primer caso, se reafirman nuevas y segmentadas formas de organización: Junta de Regantes, Conveagro, “cocaleros”. En el segundo caso, la central obrera fundada por José Carlos Mariátegui se reduce a las dinámicas de los trabajadores de Construcción Civil y del magisterio, organizado en el Sindicato Unitario de Trabajadores en el Perú (SUTEP).

<sup>32</sup> Ver FREIRE, Paulo (1997). *Pedagogía de la autonomía*. Madrid, Siglo XXI. En esta obra, Freire analiza - desde diversas entradas- el papel de compromiso por el cambio que deben tener los maestros y maestras.

<sup>33</sup> KINCHELOE, Joe L. (2001). *Hacia una revisión crítica del pensamiento docente*. Barcelona, Octaedro.

<sup>34</sup> TORRES, Rosa María (2000). *Reformadores y docentes. El cambio educativo atrapado entre dos lógicas*. En “Los docentes, protagonistas del cambio educativo”. Santafé de Bogotá, SECAB.

<sup>35</sup> CHIROQUE CHUNGA, Sigfredo (2004). *1998-2003. Conflicto en el sistema educativo peruano*. En “Estudio de los conflictos en los sistemas educativos de América Latina”. OREALC/UNESCO (Santiago de Chile).

En el mismo período, se hacen presentes en la dinámica social otros grupos como: núcleos femeninos organizados en comedores populares, las comunidades campesinas en pugna contra la contaminación ambiental o las comunidades indígenas amazónicas defendiendo su territorio. Así mismo, se multiplican –en diversos sectores– los grupos de “participación y vigilancia ciudadana” alentados por el mismo sistema.

Paralelamente, en el Perú, hay crisis de los partidos políticos que siempre pugnaron por el cambio de modelo socio-económico. Las organizaciones políticas revolucionarias que optaron por la vía insurreccional se tuvieron que replegar en la década de 1990; mientras que las que participaron en elecciones formales –en los últimos 10 años– no tuvieron mayor éxito.

En este contexto, los movimientos sociales –en el caso peruano– como que han acumulado una mayor importancia, en la medida que substituyen a las organizaciones políticas en la dinámica social de nuestros pueblos.

Parecería que los movimientos sociales en el Perú estuviesen obedeciendo a una propuesta de fragmentación de las luchas sociales. Recordemos que uno de los rasgos de las reformas neoliberales en la década de 1990, fue ampliar los márgenes de una participación controlada, en la medida que no se tocara el núcleo duro del sistema: las relaciones sociales de producción y el ejercicio del poder central. Como que los movimientos sociales cumpliesen este rol mediatizador del sistema.

Creemos que la dinámica controlada de los movimientos sociales peruanos en los términos señalados es muy relativa. Hay indicadores que señalan otros rumbos. Veamos solamente dos de ellos:

- Las dos últimas elecciones presidenciales en el Perú muestran que la población pauperizada del Perú busca otras alternativas. Inicialmente fue su voto victorioso por el “cholo Toledo” y después su voto ganador en primera vuelta por Ollanta Humala. En ambos casos, como que las personas y los movimientos sociales que pugnan por el cambio apostaron por una representación transformadora.
- De igual manera, los acontecimientos del 12 de julio del 2007<sup>36</sup>, señalan que los diversos movimientos sociales fragmentados podían coincidir en prácticas unificadas, reconociendo el liderazgo de la CGTP y siendo vertebrados por la lucha del magisterio nacional<sup>37</sup>

<sup>36</sup> En esta fecha, se dio un Paro Nacional y una movilización que no se veía en el Perú en los últimos 20 años.

<sup>37</sup> En los últimos tiempos, el SUTEP cumple el rol de ser motivador y articulador de las luchas sociales en el Perú.

El actual Gobierno tiene conciencia de la potencialidad de los movimientos sociales en el Perú. Por ello, quiso y quiere anular al gremio magisterial, así como busca satanizar las luchas de las comunidades que se oponen a una explotación minera contaminante (caso Majaz, en Piura). El sistema reconoce que detrás de las dinámicas sociales se puede desencadenar un proceso de transformación más profunda.

El Gobierno aprista sabe que el SUTEP cumple un rol desencadenante y articulador de las luchas sociales en Perú. Por ello ha querido quebrar al gremio. En el primer año de gobierno, el APRA ha tomado medidas aisladas para resolver la crisis de la educación peruana. Sin embargo, ha tomado medidas articuladas para mediatizar las luchas magisteriales:

- Comenzó poniéndose de acuerdo con las dirigencias sindicales docentes sobre una “evaluación censal de docentes” con fines de capacitación.
- Al mismo tiempo dio inicio a un proceso de “municipalización de la educación” que –entre otras derivaciones- lleva a fragmentar la dependencia y situación laboral del magisterio peruano.
- Hizo recortes en cuanto a número en las licencias sindicales. De 310 las redujo a 22.
- Tomó medidas para hacer quebrar la “Derrama Magisterial” (DM), institución previsional de los docentes peruanos que sirve de apoyo al SUTEP (no descuento por planillas y préstamos del Banco de la Nación a menor tasa de interés que la DM).
- Desencadenó una propaganda denigratoria contra el magisterio peruano y su sindicato.
- Aprobó una nueva Ley de Carrera Pública Magisterial que establece que la educación es “servicio público esencial”<sup>38</sup>, así como recorta otros derechos laborales del magisterio peruano.

El magisterio peruano y su gremio hicieron frente a esta embestida. Inicialmente hubo una respuesta fragmentada. Un sector del magisterio encabezado por el profesor Robert Huaynalaya inició una huelga indefinida el 14 de junio del 2007 y otro solamente lo hizo a partir del 6 de julio. Esta dinámica –una vez más- unificó las luchas populares en el Perú y culminó con un paro y movilización nacional el 12 de julio. El desenlace de esta lucha no ha sido lo más positivo.

---

<sup>38</sup> Esta disposición contraviene los mandatos de la OIT. Al declararse que los maestros son parte de un “servicio público esencial”, el gobierno consigue dos cosas: Prohibir las huelgas magisteriales y ponerse a tono con el pedido de la OMC en declarar a la educación como un “servicio” (objeto de transacciones de compra y venta).

## Algunos desafíos

El Trabajo Docente (TD) y el Sindicalismo Docente (SD) deben asumirse con historicidad; y ello supone recuperar el encuentro entre lo pedagógico y lo político no en abstracto, sino con la connotación histórica. ¿Qué postulados hacer –desde el TD y el SD– en el estado actual de la lucha de clases a nivel nacional e internacional? Voy a detenerme en algunos desafíos:

### 1. Hacer política desde el TD

Importa asumir que el TD debería coadyuvar –desde las prácticas intencionales de enseñanza y aprendizaje– a la liberación de nuestro pueblo y esto supone ejercicio de poder. Es decir, el TD también tiene un rasgo fundamentalmente político. Los procesos de enseñanza y de aprendizaje no solamente deberían atender necesidades inmediatas de sobrevivencia y desarrollo de nuestro pueblo, sino que deberían coadyuvar a prácticas contra la actual hegemonía neoliberal y la construcción de una nueva hegemonía, en cada país.

El SD no debería tener una simple intencionalidad “ombliguista”, de simples reivindicaciones grupales. Debería orientarse también a un cambio del conjunto de la sociedad y, en este sentido, también tiene una connotación política.

### 2. Construcción globalizada

Si el TD y el SD tienen una connotación política, necesariamente deben ubicarse en el marco de una correlación de fuerzas que va más allá de los límites nacionales. Debe responder a las nuevas formas de articulación imperialista:

- El TD y el SD no deben estar simplemente a la defensiva (contra los efectos del neoliberalismo y del neoimperialismo) sino también a la ofensiva para construir una nueva hegemonía.
- El TD y el SD deben tomar posición respecto a rasgos nuevos del sistema globalizado
- El “Humanismo Militar” ¿Qué precisiones debemos hacer a nuestro trabajo en Derechos Humanos?
- El “Pensamiento único” (creer que solamente existe la alternativa neoliberal): ¿Recetas únicas en educación?
- La “unipolaridad política y militar”: ¿Qué decir a nuestros educandos sobre esto?

### 3. Historicidad de los sujetos

No hay hechos sociales, sin sujetos históricamente determinados. El TD y el SD deben concretizar el principio básico de que los sujetos de la educación están históricamente determinados. Esto supone:

- Recuperar en la vivencia concreta y el rol protagónico de los estudiantes y niños;
- Conjugar el derecho de los sujetos que enseñan y el derecho de los sujetos que aprenden;
- Establecer las características culturales y condiciones de educabilidad. Por ejemplo, las condiciones de educabilidad en comunidades indígenas amazónicas son diferentes a las de comunidades indígenas andinas y ambas diferentes a las comunidades urbano-marginales.

### 4. Espacios comunes en el Norte y en el Sur

Si la lucha contra el sistema es globalizada, importa tener una plataforma de coincidencias y de rechazos en el Norte y en el Sur. Más allá de visiones eurocéntricas o tercermundistas, las prácticas del SD deberían asumir esta plataforma por parte de las personas y colectivos que creemos que un nuevo modelo de sociedad es posible:

- Importa promover la identidad o elementos que nos unifican en el Norte y Sur: ¿El desarrollo humano?, ¿El socialismo? ¿Cuál?
- Precisar los elementos comunes de oposición: ¿El neoliberalismo consumista e individualista?
- El TD y el SD deben ayudar a que el Movimiento Social por una sociedad diferente internacional profundice su opción con vocación de poder en el Norte y en el Sur.

### 5. TD-SD, raza y cultura

El TD y el SD deberían profundizar el sentido de cultura y de raza: de interculturalidad y de "interracialidad". Más allá de nuestras opciones educativas, los movimientos políticos en nuestra América Latina andina recuperan esta dimensión (Bolivia, Ecuador, Perú):

- En América Latina, la colonización se sintió como una vivencia racial. El colonizador y el colonizado – con razas diferentes – tuvieron roles diversos en la economía, en la política, en el desarrollo cultural y educativo.

- Nuestros pueblos – en su inconsciente colectivo – históricamente recuperan el nexo entre pobreza-raza / cultura-liberación / raza-cultura.

## **6. Reconstruir ideologías “naturales”**

El TD y el SD deberían hacer un trabajo sistemático para decodificar y deconstruir algunas situaciones que se dan como supuestos. Por ejemplo, la “propiedad privada” o el “trabajo-para-tener-consumir”. En estos casos se presentan como nuevas formas de ideología dominante, como una suerte de “naturalización” artificial de problemas, de procesos, de soluciones y sobre todo de “sentido de la vida”. El TD y el SD tienen un enorme campo de disputa ideológica.

## **7. Aspectos nodales de lucha contra el sistema**

El TD y el SD deberían centrar su trabajo en aspectos nodales de la lucha contra el sistema y de construcción de alternativas. Desde las prácticas de enseñanza y aprendizaje, con enfoque popular importa:

- Promover la formación de Sujetos de cambio con un Programa de cambio;
- Desarrollar la capacidad de problematizar en los educandos en las prácticas educativas formales y no formales
- Desarrollar hábitos organizativos en la población.

En resumen, quienes creemos que una nueva sociedad es posible en el Norte y en el Sur, también buscamos un nuevo tipo de educación, de trabajo docente y de sindicalismo docente. De manera interesante, la globalización neoliberal lejos de fragmentar nuestras luchas y sueños, nos impele a la unión y la solidaridad.

## Educación, sindicalismo y globalización. Nuevos retos en nuevos escenarios. El caso de Guatemala

---

**Carlos Enrique Fuentes Sánchez**, consultor independiente y miembro del Grupo de Estudio de Reformas Educativas de Centroamérica

### Introducción

La globalización, como fenómeno mundial, está provocando cambios severos en todas las formas de conciencia social, incluyendo a la educación. Esta actividad humana está ahora definida y dirigida por poderes mundiales que influyen en el quehacer educativo de los pueblos del mundo y, principalmente, en los países del sur o en desarrollo, en los cuales la pobreza y la pobreza extrema continúan condicionando el accionar de la humanidad. Múltiples son las formas en que la globalización está incidiendo en la educación y ese es el objetivo del presente documento: describir las formas cómo la globalización está influyendo en la educación en Guatemala y Centroamérica, al igual que en otros países de Latinoamérica, y las consecuencias que se están observando no sólo dentro de los centros educativos sino también en los movimientos sindicales de educadores y el accionar de los padres y madres de familia, describiendo además las desventajas de tal influencia y las posibilidades y oportunidades que tienen los educadores y sindicatos de educadores para enfrentarla con inteligencia y con valor e insertarse en la globalización sin perder la identidad y cosmovisión como pueblos.

### El contexto

En la actualidad, son múltiples los factores que condicionan la educación y entre ellos podemos mencionar:

1. El proceso de globalización y la presión de la hegemonía del modelo del libre mercado<sup>39</sup> (fundamentalmente, desde el punto de vista de lo económico).
2. El mundo cada vez más competitivo, que ha dado lugar a los bloques económicos.
3. El mundo con diferencias de todo tipo: étnicas, religiosas, políticas, económicas, etc., que ha llevado a las brechas otra vez irracionales entre ricos y pobres.

---

<sup>39</sup> ARGUETA, Bienvenido. Ponencia: “*La educación pública, situación actual y escenarios futuros*”. (Síntesis). Guatemala. 2005.

4. La ideología conservadora de grupos a través de propuestas de miembros del sector privado y los discursos de libre mercado en consonancia con las directrices de los fondos económicos internacionales.
5. Las debilidades del sistema político en la región latinoamericana.
6. Un mundo deteriorado ecológicamente hablando.

La educación, entonces, está condicionada a los cambios que cada sociedad está teniendo o a los intereses del grupo que domina en la sociedad, tanto a nivel nacional como internacional. No hay que olvidar que los cambios que están ocurriendo en el mundo y en las sociedades actuales se están dando en un contexto de distribución desigual de la riqueza y la cultura en general.

En el contexto mundial, Guatemala no es la excepción. La educación enmarcada dentro de las formas de conciencia social depende de la concepción política, ideológica y sobre todo, económica que tiene y sostiene el grupo de poder al mando, tanto a nivel mundial como a nivel del país. La educación depende pues, de los intereses de dicho sector de poder dominante, lo cual es fácil evidenciar en las propuestas presentadas por los últimos tres gobiernos, tendentes a dar respuestas a las exigencias del Banco Mundial y de los empresarios nacionales e internacionales, por lo cual su nuevo enfoque incluye términos como competitividad, empleabilidad, productividad, etc.

Pero previo a profundizar sobre el tema, es necesario tener claro qué entendemos por los términos involucrados en el título:

**Globalización:** del término globalización se han realizado muchas definiciones, aunque la más exacta, por descriptiva, es la que nos ofrece Miren Etxezarreta, autor catalán, de Barcelona, que nos dice: "globalización es la expresión de la expansión de las fuerzas del mercado, especialmente a nivel mundial y profundizado en el dominio de la mercancía, operando sin los obstáculos que supone la intervención pública".<sup>40</sup> Lo anterior significa extender el dominio del capitalismo, producir más barato y obtener más beneficios y esto se consigue con la privatización de las empresas y servicios públicos, con la desregularización para los movimientos mundiales de mercancías y capitales, con la flexibilización del empleo, con la eliminación de los controles en la contratación y en las condiciones de trabajo, con la disminución de los impuestos (para los ricos), con el abandono de las políticas sociales por parte de los Estados que deben reducir gastos y aplicar políticas de austeridad... todo, siguiendo las directrices del Fondo Monetario Internacional. Es de hacer notar que la globalización parece tener muchas facetas, pues se habla de la globalización de la cultura, de la comunicación, del arte, etc., pero debe entenderse que todo ello está bajo el régimen de lo comercial, del mercado.

<sup>40</sup> ARGUETA, Bienvenido. Ponencia: "La educación pública. Situación actual y escenarios futuros." (síntesis) Guatemala, 2005.

La globalización va ligada al **neoliberalismo**, corriente económica surgida en los años 70 que propone que la crisis económica de la actualidad es el resultado de la excesiva intervención del Estado en la economía. Su principal objetivo es la maximización de las ganancias de los empresarios privados (que es igual a aumentar la explotación). Por lo anterior, son necesarias la privatización y la liberalización de la economía y la desaparición de los programas y políticas públicas (programas de seguridad social, programas de vivienda, EDUCACIÓN, leyes de salario mínimo, legislación a favor de los sindicatos, impuestos a las importaciones, controles de precios, subsidios, otros)

**Tratado de Libre Comercio (TLC).** Es un acuerdo entre dos o más países que busca evitar las complicaciones del traslado y venta de productos comerciales entre un país y otro, liberando el paso a través de las fronteras y propiciando todas las facilidades para su venta en los países que firman dicho acuerdo.

Visto así, parece algo muy bueno para los países firmantes. Sin embargo, lo de “libre” es sólo una palabra escrita, ya que algunos países, los más poderosos, aplican restricciones al ingreso y venta de algunos de los productos comerciales de los otros países.

Guatemala ha tenido muchos Tratados de Libre Comercio, pero siempre los firmó con países cuya economía de pobreza es semejante. Así tenemos como ejemplo, el Mercado Común centroamericano -MERCOSUM-, un tratado entre los países centroamericanos, con los cuales se podía competir.

En 2005, el Congreso de la República de Guatemala aprobó, por obligatoriedad de organismos internacionales, el DR CAFTA por sus siglas en inglés, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana, que evidencia que es un tratado desventajoso para Guatemala y el resto de Centroamérica, (a excepción de Costa Rica, que hace pocos días lo ha aprobado por una mínima diferencia en un referéndum desarrollado recientemente y en el cual se sospecha de fraude) dadas las asimetrías entre las economías de los países centroamericanos frente al monstruo capitalista del norte, como el país más poderoso del mundo; que sobrevive, sobre todo, gracias a los intereses provocados por la deuda externa que le tienen gran cantidad de países del mundo, especialmente de Latinoamérica.

Pero tampoco hay que olvidar el PPP, el Plan Puebla Panamá, que está beneficiando a México en una proporción de cuatro a uno con respecto de los otros países.

**Educación:** fenómeno eminentemente humano que consiste en el traslado de los bienes culturales de la generación adulta a la generación joven. Por su naturaleza dialéctica, la educación es, por un lado, la actividad más conservadora (porque busca perpetuar los valores considerados aceptables por la generación adulta), pero es también la actividad más revolucionaria, dado que propicia la capacidad para transformar las estructuras económicas y sociales de un país.

Teniendo claro ya cada uno de los términos se hace fácil constatar la influencia de la globalización neoliberal y sus tratados de libre comercio, sobre la educación. Partamos de las declaraciones de Glenn R. Jones, presidente de la Global alliance for Transnational Education, en París, en septiembre de 1998: "Desde el punto de vista del empresario, la enseñanza constituye uno de los mercados más vastos y con mayor crecimiento... el sector resiste a la tecnología, sus costos aumentan y hay demasiada poca competencia. Por estas razones, los empresarios consideran que la enseñanza es un extenso mercado por conquistar". Además, la Mesa Redonda de los empresarios europeos proclama que "la educación y la formación son (...) inversiones estratégicas vitales para el éxito futuro de la empresa"<sup>41</sup>

## **Consecuencias de la globalización neoliberal y el DR Cafta sobre la educación guatemalteca**

Son múltiples las consecuencias que la globalización está provocando sobre la educación en Guatemala, sobre todo, en la educación pública. Entre tales medidas y sus consecuencias podemos mencionar las siguientes:

**1. Privatización de la educación.** Para poder privatizar la educación se ha realizado una gran serie de acciones, entre las cuales sobresalen:

**1.1 Descalificar la educación pública:** se pretende demostrar la ineficiencia y fracasos de la educación pública mediante la aplicación de pruebas a discentes y docentes, en las cuales los resultados obtenidos son negativos, y con ello justificar que es necesario cambiarla, pasarla al sector privado, donde, supuestamente, hay más eficiencia y mejores resultados. Esto se ha venido practicando desde 1996, con el gobierno del Partido de Avanzada Nacional -PAN-, durante cuyo mandato se cerraron instituciones como Obras Públicas, Correos y Telégrafos acusándolas de ineficientes y haraganas (sin decir que previamente las dejaron sin presupuesto financiero para que no desarrollaran trabajo) y se comenzó a acusar de ineficiente la escuela pública dando paso al fortalecimiento del Programa Nacional de Autogestión y Desarrollo Educativo -PRONADE- con la asesoría de las Instituciones de Servicio Educativo- ISE- que son empresas privadas que reciben fondos del erario nacional en grandes cantidades.

**1.2 Intromisión de empresas privadas en los centros públicos:** hoy, las grandes multinacionales conocidas entran en la escuela, hacen "regalos" y someten a los educandos y docentes a la publicidad obligatoria en las paredes y canchas deportivas y al consumo exclusivo de su producto, el cual es revendido por los encargados a precios prohibitivos. Es común ver en las escuelas los logos de

<sup>41</sup> HIRTT, Nico. "Los nuevos amos de la Escuela. El negocio de la enseñanza". Madrid, 2003.

grandes empresas de bebidas embotelladas, que, ganando millones de quetzales (dólares o euros) al año, colaboran con no más de Q.5.000,00 (500 euros) para cada centro educativo al año.

### **1.3 Implementación de programas de tecnología. Escuelas demostrativas del futuro y abriendo las puertas al futuro:**

el primero de estos programas, aparte de obligar a los padres y madres de familia a pagar la adecuación de las instalaciones para el laboratorio de computación, busca que las transnacionales “regalen” computadoras a algunas escuelas. Este “regalo” se hace imponiendo la condición de que la Pedagogía se ponga al servicio de la estimulación de compras por parte de los consumidores. Al dotar de máquinas a las escuelas, les crean la necesidad de mantenerlas y sustituirlas continuamente, mantenimiento y sustitución que ya corresponderá pagar a las madres y padres de familia, lo cual se convierte en un gran negocio para las empresas distribuidoras que, normalmente, son de empresarios nacionales ligados a las grandes empresas extranjeras. La otra parte del programa ha sido ofrecer a las y los docentes la oportunidad de obtener una computadora personal fija o portátil, a lo cual han respondido el 65% de los docentes. El problema es que muchos docentes adquirieron la computadora para uso de sus hijos o para revenderla más cara a otra persona, y no para su uso personal y en la escuela, como era el objetivo. Las tiendas que venden las computadoras no ofrecen los talleres de capacitación a los docentes, lo cual era parte del convenio para comprarla.

### **1.4 Apertura a la creación de nuevos centros educativos y universidades privados(as) y permisividad a los ya existentes:**

el 81 % de la educación secundaria diversificada (que atiende a estudiantes de 16 a 20 años) está en manos de centros educativos privados, la mayoría de los cuales no llena las condiciones psicopedagógicas mínimas en infraestructura, calidad de profesorado, servicios de apoyo y servicios básicos, etc. y, sin embargo, la ley les permite incrementar sus cuotas de cobro cada tres años. Igual ocurre con las nuevas universidades privadas, muchas de las cuales se han convertido en expendedoras de títulos de diversas especialidades, pero sin la calidad deseada en el perfil de sus egresados.

**2. Insistencia en orientar la educación hacia el trabajo y la empleabilidad.** En el siglo anterior, hasta los años 80, convenía a los empresarios nacionales e internacionales mantener ignorantes a las masas de trabajadores. Hoy, en cambio, desean que la escuela proporcione gran cantidad de mano de obra semicalificada, que sepan matemática y lenguaje, para que haya mucha oferta y con ello se evite el tener que pagar sueldos elevados a los trabajadores. La educación para el trabajo, en Guatemala, busca formar mano de obra barata para el mercado de trabajo capitalista, tanto en el subsistema escolar como en el subsistema extraescolar. El problema más serio radica en que se pretende orientar hacia el trabajo la educación

de los niveles preprimario y primario, que atienden niños y niñas de 4 a 13 años, olvidándose que los niños tienen intereses lúdicos y no laborales y que el Código de Trabajo guatemalteco permite el trabajo de niños y niñas a partir de los 14 años de edad. En el Ciclo Básico Secundario, que atiende a estudiantes de 13 a 15 o 16 años de edad, la educación está orientada hacia la formación ocupacional, semicalificada, con la idea de que el estudiante no pueda continuar sus estudios diversificados y tenga una forma de insertarse dignamente en la sociedad. El Ciclo Diversificado de Secundaria cuenta con institutos técnicos que ofrecen formación en diversas áreas industriales, así como agrícolas. En ambos Ciclos, Básico y Diversificado, la orientación es más capacitación para el trabajo que formación y tecnificación, pues los estudiantes salen con la única idea de ser empleados, más no de convertirse en cooperativistas o formar microempresas, que es la orientación establecida en las leyes. Igual ocurre con la Educación extraescolar, fundamentalmente orientada a formar empleados para diversas especialidades.

- 3. Educación por competencias:** sin jamás haber logrado implementar en su totalidad el enfoque conductista de Benjamín Bloom, en el que apenas se quedó en la aplicación de lo cognoscitivo en su nivel de evocación, jamás en el de análisis y síntesis, ahora el Sistema Educativo exige a las y los docentes el enfoque constructivista ligado al logro de competencias a través de contenidos declarativos, procedimentales y actitudinales. Con ello pretende abandonar la transmisión de conocimientos generales y sustituirla por la adquisición de competencias más cercanas al mundo del trabajo: cualidades relacionales, aptitudes lingüísticas, creatividad, capacidad de trabajar en equipo y de resolver problemas, buen conocimiento de tecnologías nuevas, etc. Con esto, dejan el saber y la cultura en los centros privados y obligan a la escuela pública a preparar trabajadores y trabajadoras, lo cual mantiene la brecha entre las clases sociales y en cierta forma prohíbe y limita el acceso de las clases trabajadoras al conocimiento. Para bien o para mal, la mayoría de las y los docentes aún no comprenden en su mayoría qué es eso de las competencias y en qué consiste el enfoque constructivista y casi no lo aplican en el aula, manteniendo, desgraciadamente, una formación tradicional basada en la metodología del dictado y la copia y una evaluación eminentemente memorística. No está de más hacer notar la contradicción entre educar por competencias y sin embargo estar exigiendo estándares educativos nacionales que no abarcan el aspecto conductual de los estudiantes.
- 4. Educación para la ciudadanía:** el MINEDUC busca que la escuela sea el lugar donde se aprenda ciudadanía, pero una ciudadanía restringida, la que prepara ciudadanos sumisos para que admitan los conocimientos sin discutir, para que en el futuro admitan la libertad de empresa, la libertad de explotación de la mayoría para el enriquecimiento de “unos cuantos”. Aunque el programa está bien diseñado, adolece de no incluir la cosmovisión de los pueblos indígenas de Guatemala, y de no promover la interculturalidad necesaria para terminar con el racismo y la discriminación.

**5. Autonomía de las escuelas y competitividad entre ellas:** “La escuela es de la comunidad”<sup>42</sup> implica que la escuela se haga autónoma, que produzca sus propios fondos para mantener el edificio escolar y las necesidades administrativas de la escuela y liberar al Estado de esos gastos. Por otra parte, le exigen austeridad en los gastos y con ello provocan que la educación deje de ser gratuita, pues los padres y madres deben completar lo faltante. Igualmente, se le fomenta la competitividad, no sólo a nivel de alumnado, sino entre escuelas, lo que provoca divisionismo y competencia desleal para ser los “mejores”, provocando con ello la pérdida de la solidaridad y del humanismo. En este aspecto sobresale el Programa Nacional de Autogestión y Desarrollo Educativo-PRONADE-, en el cual la administración de las escuelas ha sido entregada a los Comités Educativos-COEDUCAS- formados por padres y madres de familia, quienes reciben un subsidio de parte del Ministerio de Educación y con ello tienen el poder de condicionar el accionar de los docentes, a quienes violan continuamente sus derechos laborales. Por otro lado, estos padres y madres, según investigación realizada por el Colectivo de Educación Para todos,<sup>43</sup> tienen que invertir 48 días al año en servicio a la escuela, sin percibir ningún salario, y cuando el dinero de la subvención no alcanza o tarda en llegar, recurren al crédito y posteriormente, como demuestra dicho estudio, en algunos casos, a la corrupción en el manejo de los fondos.

Los planes de Educación de los últimos tres períodos, de 1996 a 2007 en Guatemala, concuerdan exactamente con lo propuesto por Empresarios por la Educación, con apoyo del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales-CIEN-, el PREAL y USAID, en el documento **“Una propuesta para impulsar la educación”**, de octubre de 2003, en el cual se recomienda, entre otras cosas, “contar con un marco legal que responda a los principios de subsidiaridad, solidaridad y eficiencia administrativa, impulsar la autonomía escolar por medio de las Juntas Escolares y que **el MINEDUC deberá ejercer un nuevo papel, dejando de administrar las escuelas** y dedicarse a la normativa, calidad y financiamiento de los servicios; **fortalecer e institucionalizar el PRONADE, incentivar a los padres (y madres) a invertir en la educación de sus hijos** e incluir programas de educación técnica **y de fundamentos empresariales**.”<sup>44</sup> Con ello se busca evitarle gastos al Estado, trasladando, tanto a la iniciativa privada como a los padres y madres de familia, funciones y gastos que le corresponden constitucionalmente al Estado

**6. Calidad en la educación:** la calidad de la educación depende del punto de vista de quien tiene el poder. El catecismo neoliberal nos habla de la educación como un artículo de primera necesidad y no COMO UN DERECHO HUMANO fundamental,

<sup>42</sup>MINEDUC. “Plan Nacional de Educación 2004-2008”. Guatemala, junio 2004.

<sup>43</sup>COLECTIVO “EDUCACIÓN PARA TODOS” Y ACCIONAID, “El Derecho a la Educación. El precio que pagan las y los pobres”. El Modelo PRONADE en la educación rural de Guatemala”. Guatemala, julio de 2007.

<sup>44</sup>EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN. “Una propuesta para impulsar la educación”. Guatemala, octubre de 2003.

responsabilizando a cada individuo de su propia educación y olvidando que la misma es una responsabilidad del Estado. Para los gobiernos empresariales, neoliberales, la calidad de la educación estriba en disponer de los conocimientos operativos, instrumentales, prácticos, que le permitan al educando ser eficiente, eficaz, productivo, además de tener actitud de fácil adaptación a los engranajes del proceso productivo. Para una personalidad autoritaria, lo más importante es que los productos educativos generen un sujeto sumiso, obediente, conformista y sin ninguna manifestación de pensamiento crítico. Vista así, la calidad de la educación en Guatemala obedece en la actualidad a la visión del grupo dominante, la oligarquía nacional e internacional, y de ello se deduce que dicha calidad está enfocada al uso de la nueva tecnología, aunque en muchas escuelas no se cuente ni siquiera con edificio escolar, y si lo hay está en pésimas condiciones; no tiene servicios de apoyo ni servicios básicos, no hay recurso didáctico ni textos escolares con pertinencia cultural, el currículo tampoco tiene pertinencia étnica ni cultural, etc. La calidad educativa de los últimos gobiernos estriba, pues, en creer que, dotando de computadoras a algunas escuelas (y como ya se dijo, sólo para satisfacer demandas empresariales) y a algunos docentes, ya se resolvió la problemática educativa nacional.

**7. Nuevos modelos de gestión:** el servicio educativo se mantiene con el carácter de público, pero, argumentando apearse a la corriente de la descentralización (que no es más que una desconcentración administrativa), se le asignan nuevos modelos de gestión privatizadora, por ejemplo:

**7.1 Pago de personal docente y administrativo** por contrato en los renglones 021 y 022, municipales y otras formas, que liberan al Estado del pago de prestaciones laborales a los docentes y administrativos, quienes sólo reciben el salario de 10 meses, sin pago de vacaciones y otras prestaciones de ley.

**7.2 Incremento de salario a los directores de escuelas**, lo cual provoca divisionismo entre el magisterio nacional y sus autoridades locales, pues el director se debe ajustar a las exigencias del Ministerio de Educación, y trasladar las mismas al profesorado, aunque dichas exigencias rayen en lo ilegal, además de que en Guatemala, todos los docentes tienen nombramiento como “Profesor Director Titulado”, o sea, todos tienen el derecho de ser directores del centro educativo.

**7.3 Delegación de servicios en manos privadas**, el caso de las Instituciones de Servicio Educativo –ISE–, en el PRONADE, es ejemplar. Asesoran a los padres y madres de familia en cuestiones administrativas y control de los docentes, se encargan de “formar” al profesorado para que sean “apóstoles” y olviden que son trabajadores asalariados. Estas instituciones reciben un alto porcentaje del dinero destinado al programa y, según se sabe, los propietarios son grandes empresarios guatemaltecos.

**7.4 Delegación del servicio de alimentación (desayuno escolar):** en manos de empresas privadas (el vaso de leche) o de los padres y madres de familia, a quienes no les pagan por realizar dicho servicio, la cual es una obligación constitucional del Estado.

Ante lo anterior, el magisterio organizado se encuentra ahora ante la dificultad de enfrentar a las organizaciones de padres y madres de familia que, mal informadas acerca de la Legislación Educativa y capacitados con la orientación empresarial de las ISE, buscan minimizar y hacer desaparecer los derechos laborales de los docentes. Igualmente se enfrenta a la dificultad de laborar en edificios escolares en condiciones inadecuadas y tener que contribuir económicamente para la construcción y mantenimiento de dicho edificio. Otra dificultad es tener que integrar las Juntas Escolares, para el manejo de los subsidios que envía el Ministerio de Educación, lo cual ha provocado múltiples casos de corrupción entre los directores y docentes de los centros educativos públicos.

**8. Modificación de leyes:** se busca modificar la Legislación Educativa actual, no tanto para adaptarla a las necesidades psicopedagógicas de los niños y niñas y de la Reforma Educativa de los Acuerdos de Paz, sino para adaptarlas a las exigencias del Tratado de Libre Comercio, la globalización y el neoliberalismo. Así, se ha intentado modificar la Ley de Servicio Civil, el Código de Trabajo, la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social-IGSS, la Ley de Educación Nacional, la Ley de Clases Pasivas, la Ley tutelar del Magisterio, etc. pero la lucha magisterial y de padres de familia lo ha impedido hasta hoy.

**9. Ampliación de los años de estudio:** creyendo erróneamente que la mejor formación profesional es función de más años de estudio, las autoridades educativas exigen que se estudie más años en la formación inicial docente. Con ello logran dos cosas: lo primero es favorecer a los centros educativos privados, quienes deberán atender uno o dos años más a los estudiantes a cambio de recibir pagos mensuales, en un país en donde la pobreza es del 52 %. Además, también logran desestimular al estudiantado a seguir estudiando una profesión cuya formación inicial dure cuatro años, pues ello no les permite integrarse inmediatamente al campo de trabajo para ayudar a la familia, con lo que lo obligan a buscar carreras técnicas en los centros privados, ya que el sector oficial no las tiene, y con lo cual se busca satisfacer las necesidades del mercado laboral.

## **Papel del magisterio ante la globalización**

Los sindicatos de trabajadores de la educación y los maestros no sindicalizados ante el peligro que presentan la globalización y los TLC con México y USA, deberán continuar la batalla para evitar la pretensión de mercantilizar la escuela. Se debe exigir una política democrática para una educación democrática. Se debe buscar que la escuela

forme ciudadanos y ciudadanas comprometidos con la sociedad en la que viven, con capacidad de criticar lo que sea injusto, que sean capaces de conocer sus derechos sociales, culturales y democráticos. Para ello, es necesario asumir los siguientes retos:

1. El cumplimiento responsable de las jornadas de trabajo, para evitar los señalamientos de ineficiencia e irresponsabilidad. Invitar a los maestros que llegaron por amiguismo a la plaza, a ser responsables para que su mala imagen no sea generalizada a todo el magisterio. Igualmente actualizar y mejorar continuamente la metodología de enseñanza, saliendo del dictado, la exposición y el copiado, y promoviendo una educación más participativa, más liberadora.
2. Evitar compromisos con las empresas privadas a cambio de pintura, implementos y canchas deportivas, pues las mismas invierten poco, pero obtienen grandísimas ganancias a costa del alumnado y de los padres y madres de familia. Lo ideal es, con movilizaciones junto a los padres de familia, exigir al MINEDUC, como representante del Estado, el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.
3. Definir un **proyecto político pedagógico**, que busque formar para la ciudadanía plena, es decir, formar niños y niñas y adolescentes capaces de criticar al sistema, de participar, de decir su propia palabra, de tener el deseo de ocupar puestos públicos para ejercerlos con justicia, de **crear poder para los sectores desposeídos**.
4. Evitar en lo posible el aceptar en la escuela maestros por contrato 021 o 022 y exigir que sean maestros presupuestados en el renglón 011. Igualmente los directores deben rechazar el reajuste a su salario, ya que ello los obligará no sólo a desarrollar muchas más funciones sino sobre todo, a reprimir y explotar mucho más a los docentes bajo su administración.
5. Evitar formar parte de las Juntas escolares y orientar a los padres de familia a que exijan un pago por llevar a cabo acciones administrativas que le corresponden al Estado, a las autoridades del MINEDUC, pues así lo establecen el Código de Trabajo y la Constitución Política de la República.
6. Estar atentos a las acciones del Estado, para evitar la modificación de las leyes que amparan a la población y particularmente al magisterio nacional y participar en todas aquellas movilizaciones propuestas por las organizaciones magisteriales.
7. Fortalecimiento de los sindicatos a nivel local. Ante la descentralización o desconcentración local y nacional de la educación, los sindicatos de educadores deben fortalecer sus pactos colectivos de condiciones de trabajo, exigiendo la liberación de por lo menos dos de los miembros de los Comités Ejecutivos departamentales y municipales, de manera que puedan cubrir las necesidades que surjan en dicho

ámbitos y orientar las demandas hacia el MINEDUC para que sean atendidos los compromisos educativos establecidos en las leyes existentes, así como los compromisos internacionales en materia de educación. Igualmente, buscar la desaparición de la contratación de maestros en los renglones 021 y 022 y que las partidas presupuestarias de los mismos pasen al renglón 011.

8. Organización, mantenimiento y fortalecimiento constante de redes de apoyo sindical internacional, buscando la manera de alcanzar coordinación internacional en el desarrollo de algunas actividades de impacto en cada país, por ejemplo, una paro internacional contra la privatización de los servicios educativos, una campaña de colocación de moños o moñas de un determinado color, etc. Estas redes pueden lograrse a nivel regional, continental o mundial, para lo cual se debe democratizar el ejercicio del poder y, obviamente, contar con fondos que permitan la realización de actividades a favor de las demandas sentidas en la educación, sobre todo de los países más pobres.

## Conclusiones

1. La educación actual está condicionada por diferentes factores negativos entre los que sobresalen la globalización neoliberal y los Tratados de Libre Comercio, que buscan cambiar los fines y objetivos de la educación, adecuándolos a las exigencias del mercado y del libre comercio mundial, ahora ordenado en grandes bloques económicos.
2. Para el caso de Guatemala, tanto la globalización como el DR CAFTA y el PPP tienen gran influencia en el sistema educativo nacional, obligando al Estado a ejecutar acciones tendentes a privatizar los servicios educativos mediante diversas acciones que conllevan a la pérdida del derecho a la educación y a los derechos laborales de los educadores.

## Recomendaciones

1. Es deber del magisterio nacional y de toda la ciudadanía el contrarrestar las acciones negativas de la globalización y los TLC a través de acciones endógenas, propias de la escuela, como también a través de acciones exógenas a la escuela, en las que se involucre la participación consciente de los padres y madres de familia de los estudiantes.
2. La lucha sindical también debe globalizarse. Los esfuerzos locales deben fortalecerse a través de la integración de redes internacionales que puedan influir en el desarrollo de acciones locales en cada país miembro.

## Lucha sindical y lucha política en el magisterio. El caso de Oaxaca<sup>45</sup>

---

**Julián Gindin**, doctor en Sociología en el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ) y becario del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). E-mail: [jgindin@iuperj.br](mailto:jgindin@iuperj.br).

Oaxaca es, como Chiapas y Guerrero, un estado rural con gran presencia indígena del pobre suroeste mexicano. Más de 1/3 de la población es indígena y más de la mitad vive en localidades con menos de 2.500 habitantes (INEGI, 2005). Es un estado violento, en el que parapoliciales sirven de soporte a los propietarios rurales y a los “caciques” políticos regionales.

El gobierno, controlado desde la primera mitad del siglo XX y hasta la actualidad por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), después de la caída del gobernador a fines de los 70, había establecido una relación relativamente abierta frente a los movimientos emergentes - entre ellos con el poderoso sindicato docente. Sin embargo, una política renovadamente represiva y el intento de dividir al magisterio desataron una tormenta política en el 2006 como no se veía desde entonces (Hernández Navarro, 2006). De mayo a noviembre los más de 70.000 trabajadores de la educación oaxaqueños paralizaron el dictado de clases y llevaron adelante un proceso de movilización que tomó nuevo carácter cuando, luego de la represión policial al movimiento, cientos de organizaciones solidarias con la lucha docente crearon la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) y demandaron la renuncia del gobernador. El conflicto docente actuó como un catalizador de la rabia contenida. Más de cuatro meses después, y con el compromiso gubernamental de satisfacer las demandas sectoriales del magisterio, se terminó la huelga simultáneamente a la llegada de las fuerzas represivas a Oaxaca. Este último dato también ponía punto final a la posición por momentos ambigua del gobierno nacional, que hasta entonces no hacía caso a los pedidos del gobernador de intervenir represivamente. Con el fin de la medida de fuerza la organización sindical del magisterio deja de ser vanguardia de la lucha social por la renuncia del gobernador pese a que, desde luego, numerosos docentes continuaron teniendo un papel protagónico en el conflicto.

La lucha de los trabajadores de la educación de Oaxaca constituye una invitación para reflexionar sobre los procesos en los que se superan las reivindicaciones económico-corporativas de segmentos de la clase trabajadora organizados sindicalmente. También

---

<sup>45</sup> Este texto recoge, con ligeras modificaciones, el capítulo “La lucha del magisterio oaxaqueño en el 2006” publicado en Gindin (2008). Sindicalismo docente en América Latina.

Agradezco a Jill Irene Friedberg su lectura crítica a una versión preliminar de este capítulo.

sobre los problemas que presentan. Para adentrarnos en este análisis es necesario comprender la particular combinación entre la historia del magisterio de Oaxaca y el delicado contexto político mexicano del 2006.

## **El contexto mexicano**

A medida que la agitación política de la Revolución Mexicana (1910-1917) amainaba, se creaban las condiciones para el surgimiento de un régimen corporativista autoritario liderado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde entonces y hasta avanzada la década del 80 el PRI controló el gobierno nacional y los de todos los estados, entrelazando sus estructuras partidarias con el propio Estado y con las organizaciones sociales a él subordinadas. Por esto la historia mexicana desde la década del 30 exhibe una continuidad institucional que contrasta con una historia latinoamericana plagada de levantamientos populares, golpes militares e inestabilidad política. La estabilidad mexicana tuvo rasgos fuertemente autoritarios y permitió el desarrollo del movimiento sindical más integrado al Estado por mayor espacio de tiempo en todo el subcontinente.

Este fue el contexto nacional que permitió el surgimiento del más poderoso sindicato de trabajadores de la educación de toda la región: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). El SNTE fue creado al amparo de una ley que le garantizaba la exclusividad de la representación de todos los trabajadores docentes y no docentes de la Secretaría de Educación Pública (SEP) del gobierno nacional. No podía existir, en ese ámbito, otro sindicato. La afiliación se hizo obligatoria y todas las instancias sindicales fueron severamente subordinadas a un férreo centralismo: la última palabra, en última instancia, correspondía al Comité Ejecutivo Nacional (CEN). El sindicato tuvo el derecho de cubrir la mitad de los cargos docentes vacantes e integrar paritariamente la Comisión Mixta de Escalafón (que decide los ascensos a director y supervisor). A esto se sumaron elementos extra legales y la estrecha relación con el Partido Revolucionario Institucional, que dio a miembros del SNTE otra vía de acceso al aparato estatal (Gindin, 2006). Se entiende que el sindicato lograra tener capacidad de veto sobre la política laboral y educativa del gobierno y llegara a disputar la conducción del mismo sistema educacional; pero esto desde una relación integrada al sistema educacional, interesada como parte en el control sobre la docencia (Street, 1992).

El régimen mexicano comenzó a erosionarse con las movilizaciones de finales de los 70, que se extendieron en los primeros años de la década siguiente, y que el Estado no pudo ni controlar ni reprimir definitivamente. Entre éstas se destacó la protagonizada por los docentes, que comenzó en 1979 y parió ese mismo año la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Hasta entonces los trabajadores de la educación habían participado activamente de las campañas electorales del PRI y algunos segmentos, como los docentes rurales, se habían destacado como organiza-

dores populares del mismo partido. Las luchas por fuera de la conducción oficial, a su vez, no habían logrado crear ninguna organización que sobreviviera a la represión gubernamental. A partir de las movilizaciones del periodo 1979-1983, sin embargo, las prácticas sindicales del magisterio mexicano se fragmentaron definitivamente y mientras un grupo acompañó al régimen en su reestructuración neoliberal –como hacía, por otro lado, la mayoría del sindicalismo mexicano– un sector significativo rompió con la ideología que legitimó el Estado mexicano –de defensa de las instituciones, respeto a las leyes y reproducción de los valores de la Revolución Mexicana (Arriaga, 2002; Gindin, 2006).

En 1989 una huelga nacional con alto acatamiento dio un espaldarazo a la CNTE. Esta movilización fue aprovechada por el gobierno, que tenía diferencias con los líderes del SNTE, para promover a una nueva conducción en el sindicato (en realidad, un sector que integraba el Comité Ejecutivo Nacional y había sido desplazado). Emergió entonces como *lideresa* del SNTE Elba Esther Gordillo, conocida como *la maestra*, personaje clave desde entonces del sindicalismo docente. De vetar las reformas neoliberales, el SNTE pasó a negociarlas e incorporarse a ellas. Esta nueva conducción acordó la descentralización del sistema de educación básica, pero manteniendo la centralización de la definición del salario y las condiciones de contratación. De hecho en la misma negociación es definida la “Carrera Magisterial”, un programa de evaluación por desempeño e incentivos económicos asociados.

La descentralización concertada en 1992 dificultó la nacionalización de los conflictos, aunque mucho menos que en otros países debido a que el salario docente continuó siendo definido nacionalmente. Pero el valor del Sueldo Anual Complementario y otras gratificaciones fueron estipuladas por los gobiernos estatales y se constituyeron en variables de recomposición de las remuneraciones. Así fue que el magisterio más movilizado y mejor organizado consiguió conquistas independientemente de la suerte de otros segmentos del gremio.

Después de haberse hecho mediante el fraude nuevamente con el gobierno nacional en 1988, el PRI comenzó a perder algunas gobernaciones, para finalmente perder en el 2000 las elecciones nacionales a manos del Partido Acción Nacional (PAN), la tradicional oposición empresarial, católica y de derecha al PRI. Si alguien tenía esperanzas en que el fin del gobierno del PRI significase una crisis en la relación entre el SNTE y el Estado, se vio defraudado. Pese a ser Secretaria General del PRI, Gordillo se aproximó del gobierno, manteniendo excelentes relaciones con la mujer del presidente y colaborando con los proyectos educativos neoliberales del nuevo gobierno.

## El magisterio oaxaqueño

En Oaxaca se encontraba un bastión del magisterio combativo mexicano. Era la única de las cincuenta y cinco secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la

Educación (SNTE) que desde 1982 era ininterrumpidamente controlada por los docentes opositores del SNTE, identificados como el Movimiento Democrático de Trabajadores de la Educación de Oaxaca (MDTEO)<sup>46</sup>. A diferencia de otros estados, en Oaxaca no existía sistema estatal de educación y todos los trabajadores de la educación eran contratados por el estado nacional, estando organizados en la misma sección del SNTE: la XXII. Los docentes movilizados de la XXII, junto a los de Chiapas, habían logrado ser reconocidos por la dirección nacional del SNTE como dirigentes oficiales en las respectivas secciones a comienzos de los 80. Esto tenía y tiene, en el contexto mexicano, una importancia particular. El reconocimiento legal permitía, además del dinero de las cuotas sindicales, un cierto control sobre el otorgamiento de cargos, las transferencias y los ascensos; lo que a su vez fortalecía la conducción seccional y dificultaba la acción del oficialismo nacional (Cook, 1996).

En la década del 90 el Gobierno de Oaxaca tuvo que hacer frente a la fuerte sección XXII transferida que, con su movilización, logró la negociación de una ley estatal de educación y la creación del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) (Loyo y Muñoz, 2001). En octubre del mismo 1992 firmaron una minuta de acuerdo con el gobierno por la que el estado se comprometió a que *"la selección y nombramiento futuro de funcionarios del Instituto Estatal de Educación Pública como resultado de las propuestas de la representación sindical, serán respetadas en la forma y términos acordados con antelación, aun cuando cambie la estructura orgánica del Instituto"*<sup>47</sup>. Este acuerdo dio poder al sindicato en el IEEPO. Escribe Cortés que *"...con la oferta de estos nuevos puestos de poder relativo, la mayoría de los niveles han pasado a convertirse en auténticos 'feudos' que controlan y manipulan casi corporativamente para su beneficio algunas de las corrientes tradicionales y renovadas, radicales o reformistas del movimiento"* (Cortés, 2006:74, 75). Esta realidad se comprende si se toma en consideración que las elecciones para elegir a los miembros del Comité Ejecutivo Seccional (CES) son indirectas, por medio de delegados, y normalmente todas las corrientes que actúan en Oaxaca participan, según su fuerza, en la gestión sindical.

El poder del sindicato en el sistema educativo, independiente de sus bases y sobre ellas, llevó al MDTEO a serios problemas. El propio sindicato reconoció que el movimiento estaba en crisis *"ideológica-teórica, programática, orgánica-estructural, de funcionamiento e identidad"* e impulsó la realización del I Congreso Político en abril del 2006. Entre las consecuencias de esta crisis los docentes enumeraban, entre otras, prácticas de corrupción sindical, componendas de algunos miembros de la dirección Seccional con el CEN del SNTE, IEEPO y el gobierno del estado, apatía de las bases y desconfianza en los mecanismos de elección<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Las fuerzas de la CNTE se concentraban en las secciones de Oaxaca, Chiapas, el Distrito Federal, Tlaxcala, Michoacán, Guerrero, Zacatecas y Valle de México.

<sup>47</sup> Citado en Martínez (2006:25).

<sup>48</sup> Memoria del Primer Congreso Político de la Sección XXII, 7 de abril de 2006, Oaxaca de Juárez, páginas 9 y 10.

La Coordinadora Magisterial de Oaxaca (COMAO) ocupó la presidencia de la sección XXII en el 2001. Se trataba de una conducción conciliadora si bien, por el mecanismo descrito, también las agrupaciones más radicalizadas estaban integradas al Comité Ejecutivo. La gestión de la COMAO mantuvo una relación relativamente buena con José Murat, gobernador del estado electo en 1998. Murat, alineado con Madrazo y enemigo de Gordillo, alentaba a la sección XXII contra la conducción del SNTE y el gobierno nacional. Mientras tanto, hacia las organizaciones sociales y sindicales que se le oponían, Murat tuvo una política represiva como hacía tiempo no se veía en Oaxaca, encarcelando y persiguiendo a sus opositores.

A finales del 2004 la Coordinadora Democrática del Magisterio Oaxaqueño (CODEMO), la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE), Praxis y otras corrientes, unieron sus fuerzas y colocaron a Enrique Rueda Pacheco (CODEMO) en la presidencia de la sección, para evitar que el primer cargo sea ocupado nuevamente por la COMAO. CODEMO y Praxis son organizaciones cercanas al PRD, en tanto la UTE está vinculada al Partido Comunista marxista-leninista: el nuevo CES aparecía con mayor presencia de la izquierda gremial.

Casi simultáneamente, Ulises Ruiz Ortiz (conocido también como URO) fue electo gobernador de Oaxaca. Inicialmente continuó la buena relación entre la gobernación y el sindicato docente, así como las persecuciones políticas a otras organizaciones sociales<sup>49</sup>. Sin embargo, poco después Ulises Ruiz intentó intervenir en la sección XXII, fortaleciendo la oposición interna, más conciliadora, mediante la filtración de información relativa a un acto de corrupción que comprometía a Enrique Rueda Pacheco. Las corrientes que sostenían a Rueda, UTE y Praxis, apoyaron al Secretario General para no caer en la trampa del gobierno, pero no lo hicieron gratuitamente y fortalecieron sus posiciones internas. Las que lo enfrentaban (COMAO, el Frente Sindical "Primero de Mayo" y el Colectivo por la Educación y la Democracia), cuando fracasaron en el intento de sacar a Rueda, renunciaron a sus cargos e impulsaron un Consejo Central de Lucha (CCL), por fuera de las instancias orgánicas de la sección XXII. La conducción de la sección pidió la salida del director del IEEPO, denunciado de participar de esta operación, y lo consiguió. En otras palabras, la intervención del gobierno en el 2005 acabó promoviendo la consolidación de un Comité Ejecutivo Seccional más radicalizado, sin las corrientes internas que actuaban como contrapeso en la conducción (Hernández Ruiz, 2006).

## La lucha docente del 2006

El 2006 era un año político clave. Para las elecciones presidenciales era favorito Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática (PRD). El PRD es desde los 80 la oposición de centroizquierda a los gobiernos del PRI y el PAN, pero no tuvo condiciones de disputar la presidencia ni en 1994 ni en el 2000. Los principales

<sup>49</sup> Amnistía Internacional tomó nota de esto en su informe anual. Ver Amnesty International (2007).

candidatos en el 2006 eran el mencionado López Obrador y Felipe Calderón (PAN). Muchas fuerzas de izquierda no apoyaron a López Obrador. Entre ellas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que había denunciado las elecciones e impulsado en enero la creación de *La otra campaña*, lanzado a intervenir más decisivamente en la política nacional pero llamando a no participar del proceso electoral. De cualquier manera, el escenario se polarizó. La conducción nacional del SNTE, como desenlace de una larga crisis con el PRI, comenzó a trabajar abiertamente con el PAN. Mientras la fecha de las elecciones se aproximaba, dos grandes conflictos sociales, el de los mineros y metalúrgicos y el de los floricultores de San Salvador Atenco fueron el preludio del estallido de la huelga docente en Oaxaca. La represión en San Salvador Atenco fue literalmente brutal y tuvo una gran repercusión nacional e internacional.

El 15 de mayo, día del maestro, integrantes de la CNTE se movilizaron demandando una recomposición salarial mayor a la negociada por el SNTE y el gobierno nacional. La CNTE exigió también la liberación inmediata e incondicional de todos los detenidos en San Salvador Atenco; rechazó la represión y demandó el cumplimiento de sus reclamos en materia educativa y laboral, entre ellos el establecimiento de una mesa nacional de negociaciones.

Paralelamente a la movilización nacional, el 22 de mayo el magisterio de Oaxaca comenzó una huelga por tiempo indeterminado demandando respuestas a las demandas entregadas a la gobernación el 1º de mayo. La principal exigencia era la reasignación de la zona II a la zona III (rezonificación que tenía consecuencias salariales). Cabe aclarar que la manera ambigua en que se descentralizó el empleo docente en México permite una manera no menos ambigua de gestionar las demandas docentes. Desde 1993 el gobierno estatal había contribuido con recursos propios al incremento de las remuneraciones docentes. La demanda de rezonificación se orientaría al gobierno nacional. Sin embargo, la sección XXII había logrado aportes del gobierno estatal para comenzar a acercar las remuneraciones de la zona II a la III y, en el contexto de enfrentamiento con Ulises Ruiz, los cañones del magisterio apuntaron al gobierno estatal. Ulises Ruiz entregó una respuesta el 25 de mayo que los trabajadores de la educación consideraron falsa en algunos conceptos y en otros insuficiente.

Marchas y bloqueos en carreteras, calles y centros comerciales acompañaron la huelga. En el centro de Oaxaca se instaló un masivo plantón (una concentración permanente) con miles de maestros. Presidentes municipales y adherentes al PRI decidieron crear una "Coordinadora estatal a favor de la educación" pidiendo al gobierno la represión de los huelguistas. Días atrás la oficialista Asociación Estatal de Padres de Familia había promovido anuncios publicitarios contra el movimiento docente. La legislatura impulsó sanciones, el gobierno dio como plazo el 5 de junio para volver a clases y la relación se tensó. Las medidas de presión continuaron con la Primera Megamarcha (2 de junio) y la Segunda Megamarcha (7 de junio), en la que participaron más de cien mil personas y a la que adhirieron otros sindicatos y organizaciones sociales.

En este contexto en que la lucha crecía, el 14 de junio el plantón en el centro histórico de Oaxaca fue reprimido y los docentes fueron desalojados violentamente. La respuesta a la represión fue igualmente decidida: los manifestantes retomaron el centro histórico e incluso detuvieron a agentes policiales para “cambiarlos” por los manifestantes detenidos. Los duros enfrentamientos nacionalizaron el conflicto y el pueblo oaxaqueño se solidarizó activamente con el magisterio. La protesta se politizó y los docentes incorporaron a sus exigencias la renuncia de Ulises Ruíz. Organizaciones sociales, estudiantes y sindicatos rodearon a los maestros como apoyo en una inmensa movilización, a la que asistieron, según algunos medios de comunicación, trescientas mil personas.

El sindicato docente era una de las principales organizaciones sociales del estado, la que tenía mayor capacidad de movilización, y se había mantenido relativamente al margen de la ofensiva de los gobiernos de Murat y URO contra los movimientos sociales. Con el cambio de la situación política, la sección XXII pasó a ser la aglutinadora de la lucha social contra el gobierno. Unificadas en la exigencia de renuncia del gobernador, 365 delegaciones crearon la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO). Entre ellas se encontraban, además de la sección XXII del SNTE, organizaciones indígenas, sociales, sindicales, estudiantiles y políticas. Ulises Ruíz había logrado unificar a un amplio arco político en el que se encontraban desde sectores moderados del centroizquierda hasta las fuerzas revolucionarias de Oaxaca.

La APPO decidió fortalecer el plantón, continuar los bloqueos de caminos y tomar las oficinas públicas de las sedes de los tres poderes, ayuntamientos y cabeceras distritales; convocó a un paro estatal para el 23 de junio y demandó la desaparición de poderes en el Estado. La desaparición de poderes es el mecanismo legal, dependiente del Congreso nacional, por el cual se podía poner fin al gobierno de Ulises Ruíz.

El ambiente político, a poco de las polarizadas elecciones y luego de un primer semestre agitado, era tenso. El gobierno nacional se había negado, antes y después de la represión del 14 de junio, a intervenir en las negociaciones. El magisterio oaxaqueño empezó a discutir la posición con respecto al proceso electoral y finalmente optó por mantener el plantón el 2 de julio (día de la elección) sin boicotear las elecciones, que era inicialmente una posibilidad abierta. La APPO tuvo la posición de emitir un sufragio de castigo al PRI y el PAN, lo que objetivamente favorecía al PRD.

Aunque no eran elecciones a gobernador, en Oaxaca se impuso la Coalición por el Bien de Todos, encabezada por el PRD. La presidencia fue ganada por Felipe Calderón, candidato del PAN, en una reñida elección que López Obrador no reconoció y denunció por fraudulenta. El PRD llamó a la resistencia civil e instaló un plantón en el Distrito Federal (del que participaron algunas organizaciones de la APPO) exigiendo que los votos volvieran a ser contados.

El martes después de las elecciones, conjuntamente con los docentes, la APPO reinició sus protestas. Fueron bloqueados los accesos a empresas y a algunas dependencias gubernamentales. En los municipios más radicalizados del interior los alcaldes comenzaron a ser destituidos por el pueblo movilizado: para el 5 de agosto por lo menos siete palacios municipales se encontraban tomados.

Se acordó que, sin dejar el plantón ni la lucha, se retomarían las clases el lunes 10 de julio para, en dos semanas, recuperar los contenidos y salvar el ciclo escolar 2005-2006. El 22 de julio los maestros se reintegraron al plantón, que hasta entonces sostenían trabajadores del SNTE sin funciones docentes. Un mes y medio después, cuando el 21 de agosto en todo México se iniciaba un nuevo ciclo lectivo, los docentes oaxaqueños estaban en huelga.

El poder dentro del sistema educativo acumulado por la sección XXII desde la década del 80 se expresó en la fuerza y disciplina con que confrontó con el gobierno, mostrando el carácter potencialmente ambiguo de los mecanismos de control e incorporación de los trabajadores al sistema político. Todo ese poder, que tiene su origen en concesiones del Estado para garantizar la paz social, se volcó a sostener la insurrección contra el mismo Estado. El 6 de junio los supervisores y jefes de sector del nivel primario ratificaron su *"compromiso y lealtad"* con el Movimiento Magisterial Democrático, rechazando *"categóricamente todo intento de represión Administrativa y Económica en contra de los trabajadores de la Educación, como descuentos, actas de abandono de empleo y otras. Reiteramos que la Dirección de Educación Primaria es un espacio ganado por la lucha magisterial, por lo que ni esta instancia como máxima autoridad, ni la estructura que conforman Jefes de Sector, Supervisores y Directores de Escuela, procederán en contra de los Profesores"*<sup>50</sup>. El 11 de agosto la Asamblea Estatal del Magisterio decidió *"promover la reubicación"* de quienes no participaban del movimiento una vez que finalizara.

En el documental "Un poquito de tanta verdad" Jill Friedberg muestra con claridad dos elementos claves del movimiento popular: la disputa por el control territorial y por los medios de comunicación. La Organización de Mujeres Oaxaqueñas el 1 de agosto realizó la "Marcha de las cacerolas" y tomó las instalaciones del Canal estatal de Televisión (el canal 9). Semanas después estaban tomados la Casa de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia del Estado, el Poder Legislativo, el Tribunal Superior de Justicia, la Secretaría de Finanzas, la Dirección de Tránsito, etc. El canal 9 transmitió controlado por la APPO hasta que sus antenas fueron destruidas por la policía y salió del aire. Como respuesta, la APPO tomó emisoras de radio privadas y comenzó a transmitir desde ellas.

<sup>50</sup> "Al pueblo de Oaxaca. Al magisterio en general". Comité Directivo y Coordinadora del H. cuerpo de Supervisores y Jefes de Departamento de Educación Primaria General del Estado, 6 de junio 2006.

Fue boicoteada con éxito la principal fiesta del estado, la Guelaguetza, que se realizaba ininterrumpidamente desde 1932, y en su lugar se realizó una Guelaguetza Popular Alternativa. Los miembros de la APPO “perseguió” al gobernador no bien sabían de su presencia en alguna localidad. Bloqueos, boicots, tomas y la paralización del centro oaxaqueño, muy importante para la actividad turística, fueron realizados con el fin de lograr la “ingobernabilidad real del Estado”. Esta se basaría, según la APPO, en la crisis institucional de los tres poderes y la crisis económica. El 6 de Agosto la APPO decidió impulsar “acciones de Gobierno” y comenzó a emitir decretos.

La reacción no se hizo esperar y arreciaron las detenciones, desapariciones, provocaciones y agresiones. La APPO sembró Oaxaca de barricadas, como parte de los mecanismos de autodefensa a las llamadas “caravanas de la muerte”, compuesta por policías y sicarios. El 8 de agosto comenzaron los asesinatos políticos y desde entonces y hasta la intervención del gobierno nacional, a fines de octubre, murieron violentamente trece militantes o simpatizantes de la APPO<sup>51</sup>.

La APPO se negaba a negociar con el gobernador, a quien no reconocía, y buscaba mostrar que Ulises Ruíz de hecho no gobernaba. Para presionar a la Cámara de Senadores se instaló frente a ella un Campamento de Denuncia, exigiendo un visto favorable a la solicitud de Desaparición de Poderes entregada el 27 de julio. El gobierno de Oaxaca, a su vez, procuraba que la violencia forzara la intervención nacional represiva. Los empresarios oaxaqueños se alinearon en esta exigencia. Ambos actores exigían una intervención nacional, particularmente complicada en el delicado contexto post electoral.

El PRD sostuvo el plantón en el Zócalo de la ciudad de México, reclamando el conteo voto por voto, hasta el 16 de septiembre. Durante los 48 días que duró, y pese a la nacionalización del conflicto en Oaxaca, éste fue el eje opositor al gobierno nacional. El 17 de septiembre se realizó, convocada por Andrés Manuel López Obrador, la Convención Nacional Democrática. Ante la alternativa presentada a más de un millón de delegados, “presidente legítimo de México” o “coordinador de la resistencia civil pacífica”, López Obrador fue declarado presidente. Pese a la radicalización del PRD, las diferencias políticas con la APPO eran muy grandes. De hecho, si bien algunas entidades que integraban la APPO participaban de la Convención Nacional Democrática, el movimiento en Oaxaca tenía una fuerte composición anticapitalista y revolucionaria. Por otro lado, el PRD es un partido completamente integrado al régimen político, desahuciado porque ese mismo régimen estaba decidido a no dejarlo ocupar la presidencia. La APPO, diferentemente, expresaba la lucha abierta y sin cuartel, no institucionalizada, contra el gobierno autoritario de Ulises Ruíz.

<sup>51</sup> De los asesinatos políticos, sólo uno no se realizó contra la APPO. Fue el de un miembro del Consejo Central de Lucha (CCL) La APPO se deslindó de inmediato del homicidio.

El PRI, por su parte, sabía que el PAN precisaba de su ayuda para que Calderón fuese legitimado. Y vendió caro el apoyo, no sólo desde la propia Oaxaca (exigiendo desde el ejecutivo y el legislativo estatal la intervención de las fuerzas represivas nacionales) sino desde el Congreso nacional, evitando que fuera declarada la desaparición de poderes.

El gobierno nacional era consciente que una intervención represiva podía todavía empeorar las cosas. Estaba dispuesto a negociar casi todo con los manifestantes oaxaqueños, salvo la cuestión del gobernador, que desviaba al Senado. En un contexto en que cientos de miles de personas desconocían la propia elección presidencial, ceder a las presiones populares en Oaxaca podría tener consecuencias graves a escala nacional.

En septiembre las posiciones parecían acercarse. La APPO decidió generar medidas de distensión, desbloqueando la carretera nacional y algunas arterias de la capital estatal durante el día. En el Distrito Federal se realizó la tercera mesa de diálogo entre los maestros y miembros de la APPO con el Secretario de Gobernación. La delegación oaxaqueña estaba integrada en partes iguales por miembros de la APPO y de la sección XXII del SNTE. La propuesta del gobierno nacional fue avanzar en otros temas, permitir el comienzo del nuevo ciclo de clases, atender las demandas económicas del magisterio, retirar las órdenes de detención y liberar a los detenidos y resolver la cuestión del gobernador en el Senado, renovado con las elecciones del 2 de julio. A escala nacional el PRD, por su parte, hacía pocas referencias a la situación oaxaqueña. El 11 de septiembre la Conferencia Nacional de Gobernadores, de la que participó el PRD por medio de las autoridades de Zacatecas, Michoacán, Baja California Sur y el Distrito Federal, respaldó al gobierno de Oaxaca.

Los docentes oaxaqueños en asamblea rechazaron la propuesta de la Secretaría de Gobernación y lo mismo hizo la APPO. El magisterio expresó que sólo volvería a clases, entregaría las radiodifusoras tomadas y retiraría las barricadas después de la caída de Ulises Ruíz. La derecha, por su parte, continuaba con provocaciones intentando boicotear las negociaciones llevadas adelante a escala nacional.

Alternativamente, el gobierno nacional hacía guiños a la APPO, aceptando que Oaxaca estaba "fuera de control", y al PRI, manifestando que la intervención con las fuerzas nacionales no estaba descartada. Ante cada amenaza de envío de fuerzas nacionales, la APPO, a su vez, fortalecía las barricadas. A comienzos de octubre el ejecutivo nacional convocó a una nueva reunión, a la que la APPO y la sección XXII no asistieron debido a su composición, denunciando la sobrerrepresentación del sector empresarial del estado. Casi al mismo tiempo helicópteros de la Armada de México realizaban vuelos de reconocimiento sobre la capital oaxaqueña y fuerzas militares desembarcaron en Oaxaca.

La Comisión de Gobernación del renovado Senado desechó el dictamen que había negado la desaparición de poderes y designó a un grupo de tres senadores para viajar a Oaxaca. Ante la visita de la comisión, en Oaxaca, mientras el gobierno intentaba transmitir una imagen de relativa gobernabilidad, la APPO se esforzaba en redoblar la presión: bloqueó la ruta que une al estado con la Ciudad de México y retomó el Registro Civil, las Secretarías de Gobierno, Finanzas y Economía del Estado, el archivo central, la beneficencia pública y el Instituto Estatal de Educación Pública. Los accesos al Congreso, al Palacio de Gobierno y a los tribunales de justicia continuaban bloqueados.

Una marcha partió de Oaxaca rumbo al Distrito Federal. La adhesión que despertó en los estados por los que pasaba (Puebla, Morelos, Estado de México) fue muy importante. En el Estado de México se anunció la conformación de la Asamblea Popular de Pueblos del Estado de México. También en Chiapas y Michoacán, con la participación protagónica del magisterio, se organizaban manifestaciones del mismo tipo. El conflicto ya estaba instalado nacionalmente y la sola posibilidad de que se reprodujeran movimientos semejantes en otros estados preocupaba a las autoridades. Entre los movimientos con mayor visibilidad que pasaron a apoyar decididamente a los oaxaqueños se encontraban los miembros de *La otra campaña*. El 16 de octubre la caravana llegó al Distrito federal e inició una huelga de hambre frente a la Secretaría de Gobernación, las cámaras de senadores y diputados y la residencia presidencial.

El 10 de octubre, el gobierno nacional había ofrecido a los docentes, entre otras cosas, dinero para la reazonificación, reconocimiento de la Sección XXII como la única entidad representativa, auditoría integral al IEEPO y revisión de los procesos judiciales. Esta propuesta contemplaba incluso avanzar en la autonomía financiera y política de la sección XXII, respondiendo a la exigencia de que el 90% de las cuotas sindicales cobradas en Oaxaca quedaran en el estado. Tal vez esto explica que, a mediados de octubre, Elba Esther Gordillo amenazara con desconocer la sección y crear una nueva sección del Sindicato en Oaxaca, alrededor del disidente "Consejo Central de Lucha (CCL)". De hecho este sector demandaba la creación de una nueva sección y promovía la reapertura de escuelas durante la huelga.

Esta propuesta, la mejor de las realizadas hasta el momento, evitaba mencionar la cuestión del gobernador, en manos del Senado, pero satisfacía casi la totalidad de las reivindicaciones docentes iniciales. La Asamblea de la Sección XXII decidió suspender la consulta sobre el posible regreso a clases hasta que el Senado se pronunciara sobre la desaparición de poderes. En esta Asamblea fue derrotado el Secretario General, Enrique Rueda Pacheco, que había defendido que la propuesta fuera votada inmediatamente.

Pese a la presión, el 19 de octubre el Senado aprobó con los votos del PRI y del PAN, contra los de la Coalición por el Bien de Todos, el dictamen que negaba la declaración de desaparición de poderes en Oaxaca y se limitaba a reconocer que Oaxaca se encontraba sumida en la ingobernabilidad. Todo quedó así nuevamente en el ejecutivo.

Las negociaciones continuaban, pero invariablemente llegaban a un punto sin salida. El gobierno exigía el regreso a clases y no ponía en la mesa de discusión la salida del gobernador; el magisterio no volvía a clases con Ulises en el gobierno. Sin embargo, era claro que la máxima autoridad de la sección XXII trabajaba contra la huelga y estaba dispuesta a negociar una vuelta a clases independientemente de lo que ocurriese con Ulises Ruíz. Las tensiones que casi desde el comienzo del conflicto existían en el bloque de agrupaciones que habían sostenido a Rueda en el congreso de abril del 2006 (Praxis, CODEMO y UTE) quedaron en evidencia. Rueda Pacheco se distanció de CODEMO y se alió con Praxis en una posición más conciliadora, en tanto CODEMO y UTE defendían la continuidad de la huelga y la relación con la APPO.

Los salarios no habían sido pagados y el desgaste después de una lucha dura y larga era muy grande. En este contexto se consultó a las bases acerca de la propuesta gubernamental. La Asamblea Estatal del magisterio rechazó los resultados de la consulta que ordenaban el regreso a clases a partir del lunes 23 de octubre debido a que un buen número de docentes se habían pronunciado por continuar el movimiento hasta la caída del gobernador, si bien no habían respetado el formato de las preguntas y sus votos no habían sido contabilizados. Integrantes de la APPO se mantuvieron fuera de la asamblea, esperando los resultados y presionando para evitar el regreso a clases. El Secretario General de la sección XXII perdía nuevamente la votación en la Asamblea de Delegados y la tensión dentro del magisterio, así como entre Rueda Pacheco y la APPO, era creciente.

A la semana siguiente se dieron a conocer los resultados de la nueva consulta: 31.078 trabajadores de la educación se pronunciaron por la vuelta a clases, contra 20.387. La situación era extremadamente delicada. El tiempo continuaba corriendo y se acercaba la fecha de posesión de Calderón (prevista para el 1 de diciembre), el conflicto estaba ya completamente nacionalizado, el Senado había decidido por segunda vez no decretar la desaparición de poderes, la APPO y la sección XXII continuaban exigiendo la renuncia del gobernador. Pero el magisterio estaba dividido y acababa de decidir la vuelta a clases.

Ulises Ruíz lanzó su ofensiva. Fueron atacadas las barricadas y como saldo resultaron muertos el camarógrafo extranjero Bradley Roland Hill, el profesor Emilio Alonso Fabián y el comunero Esteban Ruíz. El mismo día, rompieron el plantón permanente en la casa de gobierno e intentaron tomar la Radio Universidad. En este delicado contexto, el sábado 28 se firmó el acuerdo entre el gobierno nacional y los docentes. Además de ratificar las ofertas del 10 de octubre, la Secretaría de Gobernación se comprometía a pagar los salarios caídos, resarcir los daños derivados del conflicto, entregar una suma de dinero en concepto de reparación de daños materiales causados el 14 de junio, liberar a los detenidos, anular las órdenes de captura, garantizar la seguridad necesaria para el retorno a las escuelas y comunidades y respetar los nombramientos realizados por el movimiento docente de los once jefes de departamento y los responsables de

las áreas educativas del IEEPO. El acuerdo entre la sección XXII y el gobierno no significó el fin del conflicto ni un cambio en las demandas de los docentes, que continuaron exigiendo la salida de Ulises Ruíz del gobierno y ratificaron su participación en la APPO. Sin embargo, el acuerdo con el gobierno nacional para volver a clases dislocó a la sección XXII como vanguardia de la lucha, contribuyó a desestructurar el movimiento e hirió de muerte la unidad parida en junio.

Con el acuerdo con la Sección XXII firmado y la ofensiva del PRI contra el movimiento, el gobierno nacional ordenó la intervención en el estado de Oaxaca por medio del *Operativo Juárez 2006*. En él trabajaron conjuntamente la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigaciones. La Armada y el Ejército, a su vez, se prepararon para, eventualmente, también participar. La APPO organizó una resistencia pacífica, evitando los enfrentamientos con la Policía Federal Preventiva y logrando mantener a lo largo del primer día sus posiciones. Sin embargo, llamó a replegarse a la Ciudad Universitaria de la Universidad Autónoma Benito Juárez, antes de llegar la noche que facilitaría las acciones represivas de la policía y los parapoliciales y sicarios.

Ante la represión los maestros no regresaron a clases el lunes siguiente y continuaron movilizados. Por otro lado, hacia la mitad de esa semana, el único punto del acuerdo que el gobierno nacional había cumplido era la liberación de algunos detenidos. Por esto, y por la división dentro de los docentes, el fin de la huelga fue gradual. Esa misma semana la CNTE impulsó una paralización nacional de dos días contra la presencia de la Policía Federal Preventiva en Oaxaca y la continuidad en su cargo del gobernador Ulises Ruíz.

En la pléyade de organizaciones políticas, sindicales y sociales ubicadas a la izquierda en el escenario mexicano, el conflicto oaxaqueño había logrado la adhesión de la mayoría, incluyendo *la otra campaña* y la Convención Nacional Democrática – hasta antes de las elecciones rabiosamente enfrentadas. Pero pese a acercarse a la APPO, el proyecto del PRD no era fortalecer la movilización ni un tipo de enfrentamiento tan abierto a la dominación del PRI y el PAN.

## Epílogo

Amparados por la presencia de las fuerzas represivas, provocadores, sicarios y policías vestidos de civil continuaron actuando todavía con más impunidad. Continuaron también los asesinatos, las detenciones y secuestros<sup>52</sup>. El 25 de noviembre fue

<sup>52</sup> En diciembre la Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos (CCIODH) realizó una visita a Oaxaca para documentar la situación de los derechos humanos en el estado. La CCIODH documentó una cifra provisional de 23 personas asesinadas identificadas, indicó su constancia de la existencia de otras personas asesinadas, señaló sus sospechas fundadas de la existencia de personas desaparecidas y registró, entre otras graves irregularidades, detenciones ilegales y torturas. Ver <http://cciodh.pangea.org>.

violentamente reprimida la 7ª Megamarcha. En los días siguientes, y por primera vez en seis meses, Oaxaca quedó represivamente “en calma”, sin barricadas ni tomas, luego de la entrega de la Radio Universidad. En tanto los líderes de la APPO, con órdenes de captura, se esfumaron para evitar ser detenidos. Días después aparecieron en la ciudad de México para entrevistarse con las autoridades nacionales y fueron apresados.

Calderón asumió la presidencia, y embarcó su gestión en una lucha contra el narcotráfico. Oaxaca desapareció de las tapas de los diarios. Ratificada la relación de Gordillo con el PAN, el Consejo Nacional del SNTE aprobó la creación de una nueva sección en Oaxaca y nombró como presidenta de su Comisión Ejecutiva a Erika Rapp Soto, del CCL. Esto profundizó la disputa por el control de los cargos docentes. En efecto, en numerosas escuelas se presentaron problemas porque las asambleas de huelguistas habían votado el traslado de docentes que no participaron del movimiento, mientras en municipios controlados por el PRI durante el paro se había impulsado la apertura de escuelas, con apoyo de padres y de docentes del CCL (ahora en la nueva sección sindical).

El desgaste producto de la extensión del conflicto y la violenta represión trabaron la posibilidad de que el movimiento retomara sus bríos. De hecho en 2007, cuando se sancionó la postergada reforma a la ley de pensiones (reforma previsional), sólo los docentes de Michoacán lograron sostener la huelga por tiempo indeterminado convocada por la CNTE.

Muchos compromisos logrados con el gobierno nacional no fueron cumplidos. Las tensiones entre Rueda y la APPO, y dentro de la propia sección XXII, crecieron hasta que en febrero del 2007 Rueda presentó por escrito su separación del cargo a la Asamblea Estatal. Esta no fue aceptada, aunque de hecho Rueda dejó de conducir el sindicato. En marzo del 2007 la sección XXII decidió esperar a que la dirección nacional del SNTE convocase a la renovación del Comité Ejecutivo, cuestión que no ocurrió sino hasta mediados del 2008 y dejó a la seccional con los mandatos vencidos. Haber asumido la conducción formal y completa de la sección los hubiera colocado en la “ilegalidad” y brindado un argumento legal a los dirigentes nacionales<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Al momento que finalizo la redacción del presente texto se encuentra convocado el congreso para la renovación del Comité Ejecutivo, en una coyuntura difícil para la CNTE a escala nacional. En marzo y junio del 2008 fueron desplazados, por trabajadores identificados con la conducción nacional del SNTE, los dirigentes de Chiapas y de la sección IX del Distrito Federal de la CNTE. En ambos, esto se realizó mediante congresos para la renovación de autoridades, no reconocidos por los docentes democráticos que los denunciaron por espurios. En julio, impulsado por los docentes michoacanos de la CNTE, se realizó el Congreso Nacional de Bases. Éste eligió un comité nacional paralelo, pero sus decisiones no fueron avaladas por los oaxaqueños. Por otro lado, sólo quedaba bajo el control de la CNTE una sección reconocida, la de Oaxaca, pero con la preocupación de que se repitiera lo vivido en Chiapas y el Distrito Federal.

## Consideraciones finales

La enorme experiencia de lucha del magisterio y el pueblo oaxaqueño reseñada permite reflexiones de diferentes órdenes. Quisiera detenerme en la relación entre lucha gremial y lucha política. ¿Cómo fue posible que una lucha sindical –en principio, como las que salpican cotidianamente la realidad latinoamericana– se convirtiera en una rebelión que disputó el control del Estado?

Existen, en primer lugar y evidentemente, factores relativos al contexto político y la tradición de Oaxaca. Me encargué de describir estos elementos a lo largo del trabajo: el peso del magisterio combativo, la experiencia de lucha campesina e indígena, el hastío de la población con las políticas de Ulises Ruíz, el peso mayor de la izquierda gremial en la conducción de la sección XXII y la frágil situación política nacional. En “El poder en movimiento”, Sydney Tarrow (1997) afirma que la acción colectiva emerge como respuesta a un cambio en la estructura de oportunidades políticas y que, en el marco de su desarrollo, nuevas oportunidades políticas son creadas. Se trata, en términos generales, de una opción analítica que rehúsa los determinismos de cualquier tipo y pretende explicar el surgimiento de la acción colectiva por el propio contexto político en que ella aparece. En el caso de Oaxaca el primer cambio es a nivel de las “elites”: la disputa entre la sección XXII y el gobierno del PRI habilita el fuerte conflicto docente del 2006 (como se encargan de destacar los autores del libro compilado por Cortés, 2006). Será en este nuevo contexto que la represión de junio significará una ruptura, un nuevo cambio en la estructura de oportunidades políticas, y correlativamente un nuevo movimiento. Pero las oportunidades – en este caso la posibilidad, planteada realmente, de decretar la desaparición de poderes y acabar con la gestión de Ulises Ruiz – no permanecen abiertas mucho tiempo. Las condiciones políticas nacionales acabaron cerrándose y el movimiento oaxaqueño dependía, para mantenerse, de la actitud relativamente ambigua que había mostrado el gobierno federal en los primeros meses del conflicto.

En segundo lugar, hay elementos en algún sentido más estructurales que permiten entender el movimiento y pueden ser vistos en conflictos docentes de otros países:

1) La estrecha relación entre el maestro y la comunidad campesina posibilita, en contextos de movilización, la articulación política entre el sindicato docente y las organizaciones campesinas. Éste también parece ser el caso de la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay y del magisterio rural boliviano.

2) La extensión geográfica del magisterio (que acompaña a la de la población), el que dirijan sus demandas hacia el Estado (que es quien los emplea) y las grandes dimensiones del gremio (que da visibilidad a los conflictos) posibilitan que, en determinados contextos políticos, las protestas docentes se transformen en canales de expresión del descontento social contra el gobierno.

La lucha de Oaxaca es, en su surgimiento, un ejemplo de cómo los procesos de movilización política y la organización sindical pueden relacionarse positivamente; en el desenlace de la huelga docente es un ejemplo de cómo pueden tensionarse.

La represión de Ulises Ruiz al movimiento docente, que tenía entonces demandas sectoriales, cambió el carácter de la lucha. La historia particular de las organizaciones populares oaxaqueñas y el hostigamiento de Ulises Ruiz a sus opositores permitió que eso se expresara en el nacimiento de una nueva entidad, la APPO, tras una demanda netamente política: la renuncia del gobernador. El sindicato docente, con su organización disciplinada, actuó como catalizador y estructurador de la lucha en ese momento. El magisterio llevaba más de veinte años de socializar a los activistas sindicales en la oposición al PRI y los terratenientes, en la articulación con las comunidades indígenas, en la lucha social y la disputa ideológica. Sin esta historia, en la que la conquista de la sección XXII por el movimiento democrático tiene un papel clave, no podría entenderse ni la fuerza de la huelga ni la solidaridad de la que se rodea.

No es excepcional que luchas conducidas por sindicatos se politicen y actúen como catalizadoras de la oposición al gobierno. Lo interesante del caso de Oaxaca es que la politización del movimiento se expresó en la incorporación militante de decenas de organizaciones populares a la lucha y la creación de una nueva organización, superadora del SNTE. La APPO es, desde el comienzo, un movimiento político. No hay resolución sectorial de la demanda que ordena la lucha de la APPO. Esto operó como una presión sobre los movimientos particulares que la integran, el principal de los cuales es el sindicato docente. De hecho la vitalidad de la lucha oaxaqueña fue posibilitada, justamente, porque el sindicato fue superado por la APPO.

De cualquier manera, el sindicato es una organización de un segmento de trabajadores definidos por su categoría ocupacional. Y en los momentos en que la lucha se politiza esto es frecuentemente origen de tensiones, porque los miembros de la sección XXII lo son porque son trabajadores de la educación, no por compartir una orientación política. Esto permite entender que cuando, después de una larga y dura lucha, el gobierno nacional ofrece la resolución de las demandas sectoriales, la mayoría de la base docente acepta la propuesta y hiere profundamente el movimiento. Pero, pese a las divisiones, queda un capital inmenso, organizativo y político, expresado en la APPO. Oaxaca no volverá a ser la misma.

## Bibliografía

- Amnesty International. *Amnesty International Report 2006. The state of the world's human rights*. Amnesty International: Londres, 2007
- Arriaga, María de la Luz. *Impacto político de las luchas magisteriales en México (1979-2000)*. México: Tesis de maestría en ciencias políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- CCIODH. *Informe sobre los hechos de Oaxaca*. Barcelona: Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, 2007.
- Cook, María Lorena. *Organizing Dissent. Unions, the State and the Democratic Teacher's Movement in México*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1996.
- Cortés, Joel Vicente. El movimiento magisterial oaxaqueño. Una aproximación a sus orígenes, periodización, funcionamiento y grupos políticos sindicales. *Educación, sindicalismo y gobernabilidad en Oaxaca* (Joel Vicente Cortés coord.). Oaxaca: SNTE, 2006.
- Gindin, Julián. *Sindicalismo docente e Estado. As práticas sindicais do magistério no México, Brasil e Argentina*. Disertación de maestría en Educación. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio do Janeiro, 2006.
- Gindin, Julián. "La lucha del magisterio oaxaqueño en el 2006". *Sindicalismo docente en América Latina. Experiencias recientes en Bolivia, Perú, México, Chile y Argentina* (Gindin org.). Rosario: Homo Sapiens, 2008.
- Hernández Navarro, Luis. Oaxaca: sublevación y crisis de un sistema regional de dominio, *Revista del Observatorio Social de América Latina* n° 20, mayo-agosto 2006. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- Hernández Ruiz, Samael. Insurgencia magisterial y violencia gubernamental en Oaxaca. *Educación, sindicalismo y gobernabilidad en Oaxaca* (Joel Vicente Cortés coord.). Oaxaca: SNTE, 2006.
- INEGI. Censo de Población y Vivienda. México: *Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática*, 2005.
- Loyo, Aurora y Aldo Muñoz. La concertación de las políticas educativas: el caso de México. *Seminario internacional "Sindicalismo magisterial, concertación y reforma educativa en América Latina. Condiciones, obstáculos y consecuencias"*. San Pedro Sula, Proyecto "Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina" (FLACSO Argentina/ PREAL), 2001.

- Martínez, Isidoro Yescas. Al cielo por asalto (notas sobre el movimiento magisterial en Oaxaca), *Educación, sindicalismo y gobernabilidad en Oaxaca* (Joel Vicente Cortés coord.). Oaxaca: SNTE, 2006.
- Revista del Observatorio Social de América Latina N° 22. *¿Refundar el Estado en América Latina? Desafíos, límites y nuevos horizontes emancipatorios*. Buenos Aires: CLACSO, 2007.
- Street, Susan. El SNTE y la política educativa, 1970-1990. *Revista mexicana de Sociología*, vol. LIV 2, abril/mayo de 1992. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1992.
- Tarrow, Sidney (1997) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial

## Documentos citados

- "Memoria del Primer Congreso Político de la Sección XXII", Oaxaca de Juárez, 7 de abril de 2006.
- "Declaratoria de la XXIX Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores", Nuevo Vallarta, Nayarit, 11 de septiembre de 2006
- "A los trabajadores de la educación del país. A los trabajadores de la educación de Oaxaca. Al Pueblo de México". Responsable de la publicación: Prof. Daniel Rosas Romero, Secretario de Prensa y Propaganda de la Sección XXII del SNTE-CNTE.
- "Al pueblo de Oaxaca. Al magisterio en general". Comité Directivo y Coordinadora del H. cuerpo de Supervisores y Jefes de Departamento de Educación Primaria General del Estado, Oaxaca, 6 de junio 2006.

## La reforma educativa en los Acuerdos de Paz: alcances y agenda pendiente

---

**Delidda Hidalgo Ramírez**, profesora del Instituto Méndez Montenegro y de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

### 1. Resumen

La Reforma Educativa en Guatemala, como en otros países ha sido motivada por acontecimientos internacionales: el proceso de globalización y la presión del libre mercado, un mundo cada vez más competitivo, la cultura de la informática y la comunicación; así como por acontecimientos nacionales como el enfrentamiento armado de 36 años, la negociación y los Acuerdos de Paz, el renaciente movimiento indígena y otros, que han exigido de la educación cambios que atiendan la multi e interculturalidad, la modernidad y las exigencias económicas.

Esto es lo que pretende demostrar esta ponencia, para la cual se han revisado los documentos que dan origen y desarrollo a la Reforma de la educación, como son los Acuerdos de Paz, el Diseño de la Reforma Educativa, el Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa y otros, a cuya descripción de contenidos se suma un análisis crítico de lo alcanzado, tema por tema y compromiso por compromiso y aquello que debe constituir la agenda pendiente para el período 2008-2011, y que debe ser desarrollada por el Estado a través del Ministerio de Educación y la sociedad en su conjunto. Muchos de sus enfoques son y serán discutibles, pero se espera que sirvan de base para una reflexión más profunda.

### 2. Definición

La Reforma Educativa es un proceso político, cultural, técnico y científico, que se desarrolla de manera integral, gradual y permanente e implica transformaciones profundas del sector y sistema educativos, de la sociedad y del Estado. (COPARE. "Diseño de la Reforma Educativa", Guatemala, 1998. pág. 49).

### 3. Antecedentes

Durante los gobiernos democráticos de la década de 1944 a 1954 se dieron grandes cambios favorables para la educación guatemalteca, que se perdieron debido a la contrarrevolución auspiciada por la Central de Inteligencia Americana, y la oligarquía y ejército nacional de aquellos años. Esto dio motivo a retomar las injusticias sociales y a someter a la población a las exigencias del militarismo imperante que era el socio guardián de la oligarquía económica. Contra ello surgió la guerra de guerrillas, que

provocó un enfrentamiento armado interno de treinta y seis años con graves consecuencias para la economía, los ecosistemas y la población indígena y popular del país. Ante el fracaso de sus intenciones, los contendientes debieron, a partir de 1987, negociar la paz y con ellos firmaron varios acuerdos que dieron paso a la necesidad de promover la reforma educativa para nuestro país.

A partir de 1989 se buscó una primera reforma a través de la Adecuación Curricular que fracasó, pero que ha sido retomada en la nueva reforma iniciada en 1998, fundamentada en los Acuerdos de Paz, fundamentalmente en los Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas. Sobre estas bases se han instalado la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa, la que en 1998 presentó como producto el documento “Diseño de la Reforma Educativa” y, la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE) encargada de elaborar y realizar la reforma de la educación a cargo del Ministerio de Educación, que en los años 2000 y 2001 realizó la consulta nacional que culminó con el Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa.

## **4. Contenido de los Acuerdos de Paz en materia de educación**

### **4.1 Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas**

- Descentralizar y regionalizar el sistema educativo.
- Otorgar un papel protagónico a las comunidades y familias.
- Integrar las concepciones educativas mayas y de los demás pueblos indígenas al currículo.
- Ampliar e impulsar la educación bilingüe e intercultural.
- Mejorar las condiciones socioeconómicas de vida de las Comunidades.
- Incluir contenidos educativos que fortalezcan la unidad nacional respetando la diversidad.
- Capacitar y contratar docentes y administradores bilingües.
- Cumplir del derecho a la educación, especialmente en las zonas indígenas.
- Incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación.
- Impulsar escuelas mayas, la creación de la Universidad Maya y el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación Maya.

- Fortalecer el sistema de becas y bolsas de estudio.
- Corregir el material didáctico que exprese estereotipos culturales y de género.
- Crear la comisión paritaria de reforma educativa.

#### **4.2 Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria**

- Aumentar el gasto educativo en términos de Producto Interno Bruto.
- Adecuar los contenidos educativos.
- Ampliar la cobertura de los servicios de educación en todos los niveles.
- Crear programas de alfabetización en todos los idiomas
- Capacitar para el trabajo en las comunidades rurales y marginadas y empresas.
- Capacitar de las organizaciones para la participación social y económica.
- Desarrollar un programa de Educación cívica, la democracia y la paz.
- Favorecer la interacción comunidad-escuela y la participación comunitaria
- Desarrollar programas de becas y bolsas de estudio para estudiantes necesitados.
- Realizar programas de capacitación permanente para maestros y administradores educativos.
- Instalar la comisión consultiva para la reforma educativa.
- Fortalecer la educación superior y la investigación.
- Incorporar a los promotores educativos de las poblaciones retornadas.

### **5. Alcance del cumplimiento de los compromisos de la Reforma Educativa en los Acuerdos de Paz**

#### **5.1 Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas**

- **¿Se impulsa una reforma del istema educativo? Si.** Cada gobierno de los tres últimos ha impulsado su propia "reforma educativa" o ha impulsado la reforma

exigida por el Banco Mundial, sobre la base de la productividad, competitividad y robotización del estudiantado. Algunos de los compromisos han sido tergiversados y cumplidos según la visión de cada gobierno.

- **¿Se ha promovido un sistema educativo descentralizado y regionalizado? No.** Más que descentralización técnica y pedagógica se promueve la desconcentración administrativa a través de los COEDUCAS, del PRONADE y de las Juntas Escolares de las Escuelas del Sistema Regular. En 2002, se organizó e inició la implementación del Programa de Modernización de la Educación (PROMODE) el cual se interrumpió en 2003. La descentralización, según los Acuerdos de Paz, debió ser técnica, pedagógica y curricular, buscando solución a las necesidades lingüísticas y culturales.
- **¿Se otorgó a las comunidades y familias un papel protagónico? Parcialmente.** Los acuerdos mandan que los padres tengan participación en la definición del currículo, el horario y el calendario escolar y en la propuesta de nombramiento y remoción de los docentes. Hasta hoy, los padres y madres no han participado en la construcción del currículo ni han podido adaptar el horario y calendario a sus necesidades. Sólo han participado ilegalmente, desde los COEDUCAS, en el nombramiento y remoción de los docentes, lo cual sólo corresponde al MINEDUC.
- **¿Se han integrado al currículum las concepciones educativas mayas y de los demás pueblos indígenas? Escasamente.** No se ha integrado nada de los pueblos xinca y garínagu o garífuna y muy escasamente algo de los calendarios mayas, el sistema de numeración y la matemática maya, sin que se haya llegado a la lógica matemática maya y otros contenidos de arte, astronomía, medicina, arquitectura, escultura, gastronomía, etc.
- **¿Se ha ampliado e impulsado la Educación Bilingüe Intercultural (EBI)? Muy poco.** Ha habido esfuerzos en los tres gobiernos, pero insuficientes. En 2003 se creó el Vice Despacho de la EBI, se aprobó la Ley de Generalización de la EBI, se crearon algunas escuelas normales bilingües e interculturales y algunas escuelas pre primarias y primarias bilingües. Durante la gestión actual se impulsó el programa "Revitalización de la EBI" y se duplicó el número de docentes de EBI, pero el mismo no ha tenido los frutos esperados, pues muchos de los docentes contratados para trabajar en EBI, continúan enseñando en monolingüe castellano y con enfoque monocultural ladino. Los niveles de atención a la población indígena del país continúan siendo bajos con un 20 % de la población indígena y en la mayoría de los casos sólo con una educación bilingüe pero no intercultural. Incluso, la enseñanza de la lecto-escritura en idioma materno es empleada para introducir a los niños y niñas en la cultura ladina. Además, aunque al inicio se fortaleció la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI), con el proceso de reingeniería se le ha hecho perder independencia en su actuar, al igual que las JEDEBIS y OTEBIS. Tampoco se tiene hasta hoy en el MINEDUC un verdadero modelo de EBI.

- **¿Se promueve el mejoramiento socioeconómico de las comunidades? Escasamente.** Sólo en algunas zonas urbanas de algunos municipios. Hay aún muy pocas innovaciones tecnológicas y no se respeta el medio ambiente, como lo mandan los Acuerdos. En algunas escuelas se intenta promover el Proyecto Educativo Institucional, pero el mismo va orientado a crear mano de obra barata.
- **¿Se fortalece la unidad nacional respetando la diversidad? Escasamente y sólo en el plano teórico.** En el Currículo Nacional Base o Macrocurrículo, cuatro de las competencias marco promueven el respeto a los cuatro pueblos, pero en la realidad, se continúa manifestando el racismo y la discriminación; reconociendo la multiculturalidad, pero desconociendo la interculturalidad. Además, no se promueve lo garífuna y lo xinca.
- **¿Se ha contratado y capacitado maestros y administrativos bilingües? Escasamente.** A pesar de que el actual gobierno ha duplicado el número de docentes bilingües capacitados y contratados, los administrativos son mucho más escasos y, con todo ello, el número es escaso en comparación del porcentaje de población indígena existente en Guatemala que, según el Instituto Nacional de Estadística, es del 44 %. La capacitación no ha sido en EBI sino propiamente en llevar el Currículo Nacional Base al aula, lo cual no ha tenido resultados adecuados.
- **¿Se ha cumplido el derecho constitucional a la educación? Escasamente.** Cada año se quedan más de 400.000 niñas y niños sin asistir a la Escuela, principalmente en el área rural y en la población indígena; al igual que se atiende escasamente a la población de niños y niñas de 0 a 3 años y a los adolescentes en el nivel medio. Hay poca atención a las y los analfabetos y a los jóvenes y adultos, incumpliendo los compromisos de Dakar, en cuanto a Educación para todos y todas y las metas del Milenio. Hay muy pocos programas de educación extraescolar. La construcción de edificios escolares y su implementación con recursos didácticos es materia reprobada. Miles de escuelas necesitan reparaciones, pero los costos de las mismas han querido ser trasladados a los padres y madres de familia. La situación se agravó con las escuelas destruidas por la tormenta Stan, muchas de las cuales aún no han sido recuperadas.
- **¿Se ha incrementado el presupuesto del MINEDUC? No.** Aunque aparentemente se ha privilegiado al sector educación y al Ministerio de Educación dotándolos con más fondos anualmente, al medirlo con el crecimiento anual del Presupuesto de Gastos del Estado se nota que no ha habido incremento. El porcentaje del Producto Interno Bruto se ha mantenido igual desde 1998, en un 2,5% de promedio para el sector educación y un 1,58 % para el Ministerio de Educación. Guatemala continúa siendo el país de Centroamérica que invierte menos en educación y uno de los que menos invierte de Latinoamérica.

- **¿Se ha impulsado la creación de escuelas mayas, el PRONEBI y la Universidad Maya? Escasamente.** El PRONEBI, ahora la DIGEBI, ha sido debilitada en su independencia, ya que, incumpliendo el mandato del Convenio Internacional 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ratificado por Guatemala, no se ha consultado a los pueblos indígenas sobre los cambios administrativos en la DIGEBI. En cuanto a la Universidad Maya se tienen ya algunos avances en lo que corresponde a pensum de estudios, pero falta la parte normativa con respecto a evaluación, reglamento interno y otros aspectos.
- **¿Se ha creado el Consejo Nacional de Educación Maya? Sí,** pero su presupuesto es escaso y sus acciones son poco conocidas, sobre todo en los pueblos no mayas. Ha realizado estudios y presentado informes y documentos sobre la educación maya, pero son poco conocidos entre el pueblo ladino. El CNEM tiene representantes en la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa.
- **¿Se instaló un Sistema de Becas y bolsas de estudio? Sí, pero es escaso.** Se entregaron becas y bolsas durante 2002 y 2003, pero condicionadas políticamente a estar afiliados al partido Frente Republicano Guatemalteco. El programa se interrumpió en 2004 y se restableció hasta julio de 2005. Su número continúa siendo muy escaso en relación a la cantidad de población en pobreza y pobreza extrema y se evidencia más en estudiantes del nivel medio.
- **¿Se corrigió el material educativo? En parte.** Se ha corregido el de algunas comunidades. Se han hecho esfuerzos desde la DIGEBI, pero continúan siendo insuficientes. Los textos escolares y los estándares educativos continúan teniendo carácter nacional y visión occidental, sin atender las demandas de los pueblos indígenas. Estos textos carecen de enfoque de género, geográfico y étnico, es decir, no están contextualizados. Además, han sido producidos en número insuficiente, como también ha sido insuficiente su distribución, pues no llegan a todos los niños de todas las escuelas, hechos demostrados por las investigaciones de la Gran Campaña por la Educación y el Programa de Observatorio de las Reformas Educativas en Centroamérica, a cargo de los investigadores Carlos Fuentes y Égil Galindo. Además, sólo se atienden las demandas de las etnias mayoritarias del pueblo maya, no a las pequeñas ni a los pueblos garífuna y xinca.
- **¿Se instaló la Comisión Paritaria de la Reforma Educativa? Sí.** En 1997, conformada por 5 delegados del gobierno guatemalteco y 5 delegados de pueblos indígenas. Su producto fue el documento llamado "Diseño de Reforma Educativa", que establece los cuatro ejes de la Reforma Educativa y los 9 ejes del currículo nacional. Algunos de sus miembros tienen representación en la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa.

## 5.2 Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria

- **¿Se afirman valores morales y culturales? Parcialmente.** Hay un programa de educación en valores para la escuela primaria, pero básicamente son valores occidentales, no los de los pueblos indígenas. SEPAZ trabaja con un programa de Cultura de Paz.
- **¿Ha habido adecuación de los contenidos educativos? Parcialmente.** Gracias al trabajo de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, ahora hay un Currículo Nacional Base o **macro currículo**, el cual debió socializarse previamente con los docentes, pero fue impuesto por el MINEDUC. También hay un nuevo currículo para preprimaria y primaria y, en coordinación con el MINEDUC, se está construyendo el nuevo currículo para el ciclo básico de educación media y de la carrera de Magisterio. Sin embargo, falta la concreción del **meso currículo** por pueblo o región sociolingüística y el **micro currículo** en el ámbito local, por etnia o por municipio. Sólo algunos municipios como San José Poaquil de Chimalteango y otro municipio de Sololá, Izabal y alta Verapaz, han hecho un esfuerzo por construir su microcurrículo, asociado muy escasamente con las competencias marco y el enfoque de los pueblos indígenas. Esto lleva también a la falta de construcción de materiales pertinentes y de una metodología de igual calidad. Además, hace falta llevar la transformación curricular al aula, pues muchos maestros en servicio aún los desconocen y las capacitaciones para los mismos han sido deficientes y no pertinentes.
- **¿Se ha incrementado la cobertura? Parcialmente.** Del nivel inicial (0-3 años), la atención es mínima con un programa, Programa de Atención Integral al Niño (PAIN) del MINEDUC, y otros dos programas de la Secretaría de Asuntos sociales de la esposa del presidente, que cubren una mínima parte de la población. La cobertura en preprimaria continúa siendo pobre (48% para 2006). En cuanto a infraestructura, apenas se han creado unas 500 aulas incorporadas en las escuelas primarias, pero no escuelas propias del nivel. En el nivel de Educación Primaria, la meta del MINEDUC era el 100%, pero la misma aún no se ha completado (llega a 94% según el MINEDUC, aunque otros organismos nacionales e internacionales indican que se ha llegado sólo al 89%) y ya no será posible alcanzarla. Por otro lado, la "cobertura", o en este caso la "matriculación", ha sido obtenida a través de las escuelas del PRONADE y con maestros por contrato 021. La cobertura en el nivel medio es la más pobre, (33% en ciclo básico y 19% en diversificado). No se han construido nuevos edificios escolares, faltan docentes en los institutos y la mayoría de los existentes no son especializados en el área que imparten. Las modalidades alternativas como Telesecundaria y NUFED, IGER y otros, no ha sido la solución, ya que los alumnos que egresan no muestran el perfil requerido para el diversificado.

- **¿Ha habido capacitación para el trabajo? Escasamente.** El Acuerdo señala capacitación para los adultos, en las áreas rurales, pero el sistema escolar no lo ha posibilitado. Han sido otras instituciones quienes continúan capacitando, como es el caso del INTECAP. Equivocadamente se intenta implantar la educación para el trabajo en el nivel primario, olvidándose de los intereses del niño o niña. En educación media se intenta en los institutos experimentales y actualmente se habla de un Proyecto Educativo Institucional de carácter productivo, pero ha sido rechazado por ser de tipo capitalista.
- **¿Ha habido capacitación para la participación social? Si.** Pero ilegalmente, pues la capacitación ha sido para los miembros de los COEDUCAS del PRONADE y para las Juntas Escolares de las escuelas del sistema regular, pero sólo para desarrollar funciones, como el manejo del subsidio, que corresponden al Estado. Estos miembros tienen que regalar 48 días anuales de trabajo que el Estado no les paga y completar los gastos de la escuela en cuanto a mantenimiento del edificio, refacción escolar, pago de docentes, por lo cual, en muchos casos, han caído en corrupción. Algunos otros casos de capacitación para la participación se han dado gracias a ONG nacionales e internacionales.
- **¿Hay un Programa de Educación Cívica? Sí.** El programa “Construyendo Ciudadanía” del actual gobierno está bien diseñado, pero mal ejecutado. Además se le critica porque busca formar al ciudadano obediente, pero no busca la ciudadanía plena.
- **¿Hay interacción Escuela-comunidad? Muy escasa.** La escuela se proyecta poco a la comunidad, quizá sólo en campañas de reforestación o recolección de basura y actos culturales o conmemorativos de fechas históricas, en tanto que la Comunidad tiene poca influencia en las escuelas. Apenas algunas empresas privadas y Municipalidades cooperan con infraestructura, capacitación docente o pintura de paredes.
- **¿Se han desarrollado programas de capacitación permanente para maestros y administradores educativos? Muy escasamente.** En 2002 se inició el Programa de Desarrollo Profesional (PDP) para docentes en servicio, pero fracasó en el año 2003 debido a los cambios que el MINEDUC y las Universidades hicieron a la propuesta inicial consensuada con la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa. En la presente administración se han desarrollado talleres de capacitación de pocos días, tendientes a motivar al docente para un mejor trabajo o para aplicar la reforma educativa y la transformación curricular en el aula, pero los talleres no han tenido ni la pertinencia ni la eficiencia y eficacia que se necesita, por lo cual han fracasado, como lo demuestran algunas investigaciones. En cuanto a la formación de administradores educativos, aún no se inicia, aunque se tiene un Acuerdo Ministerial para la especialización de los directores de escuelas oficiales.

- **¿Se instaló la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa? Sí.** Fue creada e instalada en octubre de 1997, con el objetivo de “elaborar y realizar la reforma de la educación a cargo del Ministerio de Educación”. Esta comisión, por su importancia, aún está en funciones y está integrada por 22 instituciones de la sociedad civil incluyendo pueblos indígenas y los sectores de mujeres, estudiantes, maestros, periodistas, colegios privados, universidades, iglesias y otras. Hasta hoy ha elaborado más de 20 documentos de propuesta, pero sus decisiones no han sido vinculantes al accionar del Ministerio de Educación. Además, su presupuesto ha sido escaso.
- **¿Se ha fortalecido la educación superior y la investigación? Escasamente.** La Universidad de San Carlos ha tenido poco protagonismo en la Reforma Educativa y sus especialistas no van casi a las áreas rurales y más pobres. Las empresas privadas no han hecho gran investigación ni han coordinado con la USAC las necesidades de personal especializado.
- **¿Se capacitaron los promotores para poblaciones retornadas? Sí.** Se capacitaron y graduaron 300 maestros para estas poblaciones y se les otorgó plazas en el renglón 011, pero las escuelas donde trabajan están muy abandonadas por el Estado y no se respetan los conocimientos y cosmovisión de las comunidades indígenas donde están ubicados.

### 5.3. Acuerdo de reasentamiento de poblaciones desarraigadas

- **¿Se ha reconocido los niveles educativos formales e informales de las personas desarraigadas? Si.** Los gobiernos han reconocido tales niveles con base a evaluaciones adecuadas.
- **¿Se han reconocido los estudios no formales de los promotores de educación y se les ha dado equivalencias? Sí.** Mediante evaluaciones adecuadas se les han validado sus niveles y se les han hecho las equivalencias pertinentes.
- **¿Se ha elaborado un plan específico para apoyar la educación de las poblaciones desarraigadas? Sí.** Desde 1998 fue elaborado el Plan, que se ha estado cumpliendo en lo posible en las áreas de reasentamiento.
- **¿Se ha tomado en cuenta la educación en los proyectos y actividades de integración productiva? Si.** Algunas comunidades han recibido ayuda nacional e internacional, pero algunas otras continúan con serias dificultades de sobrevivencia digna.

De acuerdo con el análisis anterior, se puede valorar que los compromisos de educación establecidos en los Acuerdos de Paz se han cumplido aproximadamente en un 35 a 40% y que queda aún mucho por hacer, lo cual constituye la agenda pendiente en educación.

## 6. Agenda pendiente en educación

**6.1 Descentralización del Sistema Educativo**, mediante la legalización e implementación del Sistema de Consejos de Educación en sus niveles nacional, regional sociolingüístico, departamental y municipal. Igualmente, desaparición paulatina del Programa Nacional de Autogestión y Desarrollo Educativo (PRONADE), fortaleciendo el papel de los padres y madres de familia y la participación de todos los sectores de la Comunidad Educativa en la definición de las políticas, estrategias y acciones educativas.

**6.2 Fortalecimiento de la Educación Bilingüe Intercultural**, considerándola un sub-sistema de la educación, implementando técnica y financieramente tanto al Vicedespacho de EBI como a la Dirección General de Educación bilingüe Intercultural (DIGEBI) y sus dependencias departamentales. Además, definir un currículo por pueblos que atienda la cosmovisión de los pueblos indígenas, crear más escuelas normales de EBI, escuelas primarias y preprimarias de EBI, instalar e implementar la Universidad Maya y capacitar y contratar más maestros y administradores indígenas, dejando de ver lo indígena como una ventanilla en la administración pública del país.

**6.3 Cumplir, por parte del Estado, el derecho a la educación gratuita y obligatoria**, dando cobertura con calidad a todos los niveles educativos, principalmente en las áreas marginales y áreas rurales, con edificios escolares implementados con lo máximo en infraestructura y recursos didácticos, brindando programas de apoyo a la niñez, como son los desayunos escolares, los útiles escolares y becas y bolsas de estudio condicionadas, docentes contratados en el renglón 011, así como fortalecer los programas de alfabetización en idiomas indígenas y los programas de educación extraescolar para jóvenes y adultos.

**6.4 Adecuar los contenidos de la educación**, mediante la inserción a los currículos de preprimaria y primaria de contenidos que integren la cosmovisión de los pueblos indígenas en cuanto a programas de valores, ciencia, tecnología, ecología y formación ciudadana, así como para la integración de la mujer y la niña. Además, mejorar las capacitaciones para que los docentes lleven la reforma al aula y dotarles de todos los recursos necesarios. Capacitar para el trabajo no individual ni alienado sino cooperativo e instalar un proyecto político pedagógico en cada centro de estudios, productivo, pero sobre todo humano.

**6.5 Fortalecer la profesión docente** con programas de especialización universitaria, coordinando con la Universidad de San Carlos la implementación de una Escuela Superior de Formación Docente que ofrezca carreras de técnico, licenciado y maestría en educación preprimaria, primaria y media básica, con enfoque monolingüe y bilingüe, con un pensum que permita conocer la realidad económico-social del país y que los docentes profundicen en el conocimiento y transmisión de los contenidos de

matemática e idioma que van a transmitir a las y los educandos. Además, ofrecer una verdadera dignificación a los docentes, con mejores condiciones de trabajo, programas de becas, de vivienda, de salud y recreación, así como una política laboral, social y salarial para todo el recurso humano del MINEDUC.

**6.6 Incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación**, cumpliendo con el 30% que establece la Ley de Educación, y tratando de llegar escalonadamente al 7% recomendado por UNESCO. Para ello es necesario implementar el verdadero Pacto Fiscal, hacer desaparecer la corrupción en el pago de impuestos, eliminar las exenciones a las grandes empresas, eliminar los gastos de propaganda y protocolo de los ministerios y exigir al MINEDUC una ejecución eficiente y proba. Es también necesario que el Congreso de la República pudiera, en coordinación con el Ejecutivo, decretar que el MINEDUC no pueda realizar transferencias de sus fondos a otros ministerios. También es necesario alinear y armonizar la cooperación internacional a los verdaderos intereses educativos de Guatemala, sin caer en imposiciones, y que la cooperación sea ejecutada por el MINEDUC, sin pasar por intermediarios nacionales o internacionales.

**6.7 Reconocimiento y respeto a la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE)** manteniéndola vigente durante otros años o mientras se instala el Consejo Nacional de Educación; asignarle un mayor presupuesto y hacer que sus productos en análisis o propuestas sean vinculantes al accionar del Ministerio de Educación.

**6.8 Fortalecer el accionar de la Universidad de San Carlos y la investigación**, entregándole la asignación íntegra y puntualmente, y que la misma coordine con las empresas proyectos de investigación y programas de formación de recursos humanos necesarios para el desarrollo del país.

**6.9 Integrar al proceso educativo los centros educativos privados**, mediante el traslado de todos los procesos de reforma educativa tanto al personal docente como al administrativo, mediante un Reglamento adecuado y la supervisión científica para el cumplimiento del mismo.

**6.10 Actualizar y fortalecer la legislación educativa**, revisando el Plan Nacional de educación de Largo Plazo, la Ley de Reforma Educativa, la aprobación de la propuesta de Reglamento de Ley de Educación, la actualización del Decreto 1485; la aprobación de la política laboral, social y salarial para el recurso humano del MINEDUC, todo, con la participación del Magisterio Nacional y la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa.

## **7. Limitantes para el avance de la Reforma Educativa**

Falta de voluntad política de las autoridades de gobierno, tanto para asignarle un puesto de prioridad a la educación guatemalteca, como para asignarle el presupuesto

necesario para el desarrollo de los procesos de la Reforma Educativa establecida en los Acuerdos de Paz.

Deficiencias en el manejo del presupuesto asignado para educación por parte de las autoridades del Ministerio de Educación.

Resistencia al cambio, por parte de algunos sectores de la sociedad civil, unos por no perder poder de decisión y ganancias financieras y otros, simplemente porque significa más trabajo o más compromiso.

Escaso involucramiento de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil en los procesos de la Reforma Educativa.

## **8. Conclusiones y recomendaciones**

### **8.1 Conclusiones**

La reforma educativa en Guatemala adolece aún del incumplimiento de muchos de los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, contraídos por el Estado en materia de educación.

Existen algunas limitaciones para el alcance del cumplimiento de la Reforma Educativa, pero principalmente se debe a la falta de voluntad política del Gobierno y del escaso presupuesto asignado al Ministerio de Educación, así como a la ineficiente ejecución del mismo.

El proceso de Reforma Educativa no ha logrado posicionarse como prioridad en la sociedad guatemalteca, por lo cual hay mucho desconocimiento de sus procesos y, en consecuencia, muy poca participación en la construcción y ejecución de dicho proceso.

### **8.2 Recomendaciones**

Es necesario que el Estado guatemalteco demuestre la mayor voluntad política para declarar y atender a la educación como una prioridad, asignándole un presupuesto suficiente y superior en cuanto al porcentaje del PIB asignado actualmente. Este presupuesto debe ser ejecutado de manera eficiente y proba por el Ministerio de Educación.

La sociedad guatemalteca y las comunidades educativas deben también hacer suya la reforma educativa, preocupándose por conocer sus procesos y tener incidencia en ellos, para luego ejercer la auditoría social sobre quienes corresponda, y así hacer eficientes y reales tales procesos.

La comunidad internacional debe continuar apoyando los procesos de reforma educativa en Guatemala, y la Procuraduría de los Derechos Humanos velar porque el Estado cumpla el derecho a la Educación que tienen los ciudadanos guatemaltecos y, como heredera de la MINUGUA, velar porque se cumplan los compromisos que en materia de educación contienen los Acuerdos de Paz.

## **9. Fuentes de consulta:**

1. COMISIÓN CONSULTIVA PARA LA REFORMA EDUCATIVA (CCRE) Y MINEDUC. "Diálogo y Consenso Nacional para la Reforma Educativa". Conclusiones. Guatemala, 2001, 44 páginas.
2. COMISIÓN DE LA PAZ. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. "Acuerdos de Paz firmados hasta el 31 de octubre de 1996. Acuerdos operativos de Paz, 29 de diciembre de 1996. Guatemala, 1997. Tipografía Nacional, 88 páginas.
3. COMISIÓN PARITARIA DE REFORMA EDUCATIVA - MINISTERIO DE EDUCACIÓN. "Diseño de la Reforma Educativa. Runuk'ik jun k'ak'a tijonik". Guatemala, 1998. Nawual Wuj,. 132 páginas.

## Las políticas neoliberales en educación, la resistencia sindical docente y las perspectivas de cambio actuales: el caso argentino

**Francisco Miguel –Tito- Nenna**, responsable de Relaciones Internacionales de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)

Para rastrear y contextualizar los impactos de la aplicación de las reformas educativas neoliberales profundizadas en la última década del siglo XX, así como las estrategias de resistencia de los trabajadores de la educación, es necesario situar en el tiempo algunos acontecimientos que resultan claves para abordar el proceso histórico en su totalidad. Por eso vamos a anclar nuestra retrospectiva en algunas fechas, que, aunque un tanto arbitrarias, nos permiten ordenar el relato. 1976-1988-1992-1997-2001-2005. Tocaremos estos seis puertos antes de desembarcar en este 2007.

### 1976

El primero de ellos, sin duda, se ubica en el año 1976. La noche del 24 de marzo, sintomáticamente, fue asesinado en la sede sindical de la provincia de Tucumán el Secretario General Adjunto de CTERA, Isauro Arancibia, por fuerzas de la dictadura militar que acababan de tomar el poder del Estado. Se abrió de esta forma una noche más larga, mediante la cual, en el contexto de regímenes dictatoriales en la mayor parte de América Latina, el poder imperial pretendía disciplinar a las sociedades de la región para imponer lo que luego dio en llamarse “Consenso de Washington”.

En Argentina esto implicaba, no sólo la necesidad de destruir una estructura productiva con centralidad en el desarrollo industrial y el mercado interno para consolidar la especulación financiera, la concentración de capitales, la oligopolización de los mercados y destrucción de la pequeña y mediana empresa, sino también, y como condición *sine qua non*, la eliminación del poder social alcanzado por las organizaciones obreras. No es casual que, de acuerdo al registro de la CONADEP<sup>54</sup>, la mayoría de los casos de desaparición forzada se dio entre dirigentes, delegados y militantes gremiales de base. En este sentido, la participación de los trabajadores en la distribución de la riqueza pasó de 45%, a comienzos de los 70, a 22 % en los años 90.

Sin embargo, el marco represivo que signó los inicios del neoliberalismo no se restringió a los aspectos militares o económicos. En el plano cultural debe observarse el necesario acompañamiento para la implementación de estas políticas. Dentro de esta esfera, en lo específicamente educativo, cabe señalar dos elementos fundamentales,

<sup>54</sup> Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas: Entidad creada por el Gobierno de Raúl Alfonsín para investigar algunos de los delitos cometidos por la dictadura militar (1976-1983).

que transitan en paralelo a la persecución y represión a docentes<sup>55</sup>. El primero de ellos es de tipo estructural y preanuncia las reformas encaradas 15 años más tarde. Se trata del inicio de las transferencias aplicadas en algunas áreas y niveles del sistema como mecanismo de desresponsabilización del Estado nacional en el sostenimiento de la educación. El segundo es de carácter ideológico y apuntó, como resalta el investigador Pablo Pineau, a despolitizar absolutamente el debate educativo reduciéndolo a un problema metodológico.

Éste es el primer punto de inflexión que, como señaláramos al comienzo, se ubica en 1976 y constituye la introducción a nuestro tema.

## 1988

La segunda clave vamos a situarla en el año 1988. Con la recuperación democrática en 1983, surge un intento de apertura e incluso una insinuación de que el Estado podía lograr una relativa autonomía de los factores de poder que habían sido autores intelectuales y beneficiarios de la política económica dictatorial. Sin embargo, a poco de andar estos tímidos avances capitulan ante la ortodoxia neoliberal y el gobierno radical bautiza a esta incapacidad de dar respuesta a las demandas populares como “economía de guerra”. Lo cual dispara una creciente ola de movilización gremial y la realización de numerosas huelgas generales en rechazo a los planes económicos.

En este contexto ubicamos el segundo hito, el de 1988, porque a principios de ese año el movimiento sindical docente da inicio a la preparación de su fuerza para resistir en la etapa de profundización de las reformas educativas neoliberales.

En el mes de marzo la CTERA desarrolla una huelga que se extiende por 43 días consecutivos en reclamo de un salario unificado, la convocatoria a paritarias y una Ley Nacional de Educación. Si bien las mejoras salariales fueron absorbidas por la “hiperinflación”<sup>56</sup>, y las negociaciones paritarias tuvieron escaso desarrollo, el saldo organizativo de esa lucha fue central para sentar las bases de la resistencia al avance del “neoliberalismo menemista” sobre los derechos adquiridos de los docentes.

## 1992

El tercer punto de inflexión lo anclamos en 1992, cuando aparece el proyecto de Ley Federal de Educación aprobado un año más tarde, y se corresponde con el período de mayor retroceso económico-social de los sectores populares desde, por lo menos, 1930. Esta etapa de alrededor de 10 años, supuso un verdadero desastre social. Se cuadru-

<sup>55</sup> El gobierno militar llegó a publicar y distribuir un manual para la detección de la subversión en el ámbito escolar.

<sup>56</sup> Aumento sostenido del índice general de precios que operó como brutal transferencia de ingresos de los asalariados al capital concentrado.

plicó tanto la desocupación como el empleo ilegal, la participación industrial en el producto bajó a la mitad, se enajenó el patrimonio público con uno de los procesos de privatización más agudos del continente y se estableció un tipo de cambio que favoreció a las inversiones especulativas.

La Ley Federal, cuyos aspectos más significativos detallaremos en seguida, reflejó en lo educativo un conjunto general de reformas que vinieron a completar los cambios económicos y sociales iniciados por la dictadura militar. Si ésta había necesitado implantar el terror como condición de aplicación de las recetas emanadas de los organismos financieros internacionales, el gobierno menemista requirió una profunda avanzada ideológica para cerrar ese círculo. No debe sorprender, entonces, que las primeras empresas estatales en pasar a manos privadas fueran los grandes canales de televisión de aire.

En un contexto internacional de viraje hacia la unipolaridad, Argentina sube al tren del pensamiento único, de la globalización, y del fin de historia conducido por un maquinista que traiciona a quienes lo habían llevado al poder en un doble movimiento que explica gran parte de la crisis de la política como el ámbito legítimo tanto de la representación del interés común como de la disputa para la transformación de las condiciones de vida.

El primer movimiento es el del antagonismo entre las palabras y los hechos. Menem gana las elecciones con un discurso diametralmente opuesto a su gestión de gobierno.

Esto quedó grabado en la memoria colectiva con una frase que fue sintomática del desprestigio de la política: "Si hubiera dicho lo que iba a ser, nadie me votaba". Este paradójico sinceramiento de la mentira tuvo la desgraciada virtud de imponerse a los ojos de la mayor parte de la sociedad como regla superior del juego de lo político. El segundo elemento es que Menem no sólo traiciona su discurso, sino que lo hace a través del peronismo, el mayor movimiento popular de la historia argentina. Es decir, en nuestro país, a la crisis mundial del socialismo, se sumó el quiebre del radicalismo en los 80 y del peronismo en los 90: los dos partidos que habían protagonizado la democratización política y económica a lo largo del siglo XX.

Ante tamaño derrumbe, es posible imaginar la inmensa deriva que los trabajadores y el movimiento popular iniciamos en esa década. Era muy difícil no sentir, como diría Marshall Berman que "Todo lo sólido se desvanecía en el aire".

¿Qué implicaba en lo educativo adaptarse a esta ola neoliberal? ¿Cuál era el correlato en las aulas de un modelo de democracia restringida en una sociedad de fuerte concentración de capital, con un sesgo claramente antidistribucionista? ¿Cómo se ponía en sintonía el sistema educativo con las necesidades de un mercado excluyente cuya escasa demanda de mano de obra era flexibilizadora, intercambiable y de baja calificación?

Uno de los principales instrumentos lo constituyó la Ley de Transferencia. Con ella el menemismo completó el traspaso a las provincias de las escuelas que aún permanecían bajo la órbita nacional, fundamentalmente secundarias y normales (Institutos de Formación Docente), sin derivar a estos estados la consiguiente partida de fondos para sostenerlas. En el escenario institucional argentino, de gran centralización y fuerte dependencia financiera del estado nacional, esta medida quebró los sistemas de gestión y administración de la educación. Si agregamos el contexto de pobreza, retracción y debilidad económica y organizativa de los gobiernos provinciales, este proceso operó con una efectiva desresponsabilización estatal.

El otro instrumento de la reforma fue la Ley Federal sancionada en 1993. Sus mayores efectos fueron:

- La total desarticulación del sistema generando en cada provincia diferentes estructuras de cursada y acreditación de estudios.
- La primarización de la educación media con deterioro significativo de su calidad.
- El desfinanciamiento de la Educación Artística, Especial, de Adultos y del Nivel inicial.
- La desaparición de la Educación Técnica que había acompañado el modelo industrialista desde mitad del siglo XX.
- El incumplimiento de las metas de inversión.

En paralelo a la aplicación de Ley, que además fue muy fragmentaria, el Ministerio de Educación se reservó la implementación de programas que reforzaban la entrada del neoliberalismo en la esfera educativa.

- Se elaboraron, desde una perspectiva tecnocrática, los Contenidos Básicos Comunes, CBC, que adjudicaban a los trabajadores de la educación un rol meramente ejecutor.
- Se estableció un sistema de Formación Docente altamente mercantilizado mediante la reconversión de saberes y una proliferación de cursos privados de pago. Lo cual imprimió en los docentes una fiebre de capacitación aislada de todo proyecto y basada en el temor de ser desechados por el sistema.
- Se creó un sistema de evaluación de la calidad con criterios empresariales y exclusivamente cuantitativos separados de los procesos de aprendizaje bajo la amenaza de aplicar diferencias salariales por productividad.

- Se desarrollaron programas compensatorios con la tónica de las políticas focalizadas propias de la deserción del Estado neoliberal. Esta supuesta compensación generó circuitos diferenciados de formación que reprodujeron las diferencias socioeconómicas previas y las reforzaron.

El saldo fue: el aumento de la deserción interna y de las funciones no pedagógicas de la escuela, el crecimiento de la repetición y el analfabetismo, el desgaste cultural y el desgaste de la salud laboral docente. En síntesis, la educación y sus trabajadores no podíamos permanecer ajenos a la derrota cultural que describimos con anterioridad. Ahora bien, ¿Cómo se dio la resistencia? ¿Cómo empezamos a convertir esa deriva en que nos ponía los noventa en una marcha que nos permitiera vislumbrar otro futuro?

## 1997

Aquí vamos a situar otro punto de quiebre, otro de estos años clave que nos sirven para guiarnos en el recorrido histórico. 1997, abril, instalación de la carpa blanca. Esta fecha no supone la negación de resistencias anteriores. Todo lo contrario. La ubicamos para dar cuenta, desde la óptica del sindicalismo docente, de la condensación de un proceso de lucha encarado en los albores mismos de los años noventa.

Precisamente en 1991, desde la CTERA, participamos en la creación de la CTA, inicialmente Congreso de los Trabajadores Argentinos. Lo hacíamos como resistencia, no sólo ante el gobierno, sino frente a un sindicalismo que arriaba banderas históricas en un contexto de cuestionamiento de la misma noción del trabajo como herramienta de transformación del mundo. La Biblia del neoliberalismo afirmaba hasta eso: Que no éramos los trabajadores quienes construíamos la riqueza. Se nos quería negar como sujetos de la historia. Al mismo tiempo, las transformaciones estructurales que provocaban un crecimiento vertiginoso de la desocupación y la ilegalidad laboral, ponían en crisis los instrumentos de lucha tradicionales de la clase obrera. Por eso los principales objetivos de nuestra resistencia fueron hacernos visibles, evitar escondernos y entramparnos en cuestiones sectoriales. Como CTA comprendimos que teníamos que encontrar nuevas formas de organización que permitieran unificar a los trabajadores más allá de su condición coyuntural: ocupados o desocupados, formales o informales, activos o pasivos, etc.

Éste es el marco en el que en 1994 nacen los primeros cortes de ruta. El germen de lo que luego se caracterizó como Movimiento Piquetero. “Reconocido como uno de los movimientos sociales emergentes de los últimos años, el movimiento piquetero aparece como la respuesta social negadora de la desocupación. En el sentido más profundo los piqueteros luchan por dejar de serlo. Ni siquiera el reclamo de un ingreso ciudadano digno se constituye en su primera demanda sino que lo es el derecho al trabajo”<sup>57</sup>.

<sup>57</sup>Victorio Paulón, “La humanización es producto del trabajo”, Revista *Canto Maestro* n° 2, CTERA.

Justamente ese año, con esta necesidad de ampliar las estrategias para enfrentar al neoliberalismo, ese mismo año la CTA convoca junto al MTA<sup>58</sup> y la CCC<sup>59</sup> a la Marcha Federal. Esta jornada, a la que se agregó un paro nacional en el mes de agosto, constituyó el primer hecho de disputa masiva contra el menemismo.

Sin embargo, al año siguiente, en virtud de la Reforma Constitucional acordada con el radicalismo, Carlos Menem accede a la reelección presidencial. Este hecho señala la profundidad de la derrota del campo popular. Entre las múltiples causas que aportan explicaciones a este comportamiento electoral, se encuentran, además de un voto compuesto por amplios sectores humildes junto a las capas de clase media alta históricamente hostiles al peronismo, la apatía y la sensación generalizada de que la participación política y la organización colectiva no servían como herramientas de cambio. Al mismo tiempo, ninguna fuerza política aparecía como alternativa de poder real frente a lo existente.

En este entramado de crisis surge la Carpa Blanca de la dignidad como una forma de lucha que nos facilitara romper el aislamiento en varios sentidos. Había que trascender el reclamo sectorial o corporativo y demostrar que las demandas de la educación abarcaban al conjunto de la comunidad. Las huelgas, si bien no se desecharon como instrumentos de batallas puntuales, no eran la herramienta adecuada para este objetivo. El otro cerco que debíamos fracturar era el que había impuesto la fragmentación a la que llevaba la aplicación de la ley federal. Por esta razón, si bien las exigencias centrales del ayuno, que eran la derogación de la ley y la creación de un fondo de financiamiento para la educación pública, se lograron muy parcialmente, el objetivo de fondo, es decir, la nacionalización del conflicto educativo, constituyó una importante victoria cultural.

De aquí, un tercer aislamiento a cuya ruptura colaboró el ayuno docente, quizás sin proponérselo: la carpa además de expresar las demandas propias de la CTERA, funcionó como caja de resonancia de la protesta social en general. Por ella pasaron los organismos de Derechos Humanos con los que afrontamos la dura pelea contra las leyes de impunidad y olvido así como el indulto a los culpables del genocidio de 1976. En ella se expresaron las denuncias por el asesinato del periodista José Luis Cabezas. Durante los más de mil días en que se mantuvo frente al congreso, la Carpa albergó la solidaridad de cada uno de los actores sociales que enfrentaban al neoliberalismo.

Así comenzamos a transitar el fin del menemato. Esos años de bisagra entre los dos siglos son de profunda conflictividad social. Las luchas de 1999, como la jornada

<sup>58</sup>El Movimiento de los Trabajadores Argentinos fue una escisión de la CGT liderada por un conjunto de gremios entre los que se destacan los del transporte.

<sup>59</sup>La Corriente Clasista Combativa es una corriente gremial que en esos años adquirió significativa presencia entre los desocupados.

nacional de protesta por ¡Trabajo Ya!, y las del 2000, como la marcha grande por el trabajo en la que recorrimos los 300 kilómetros que separan Rosario de Buenos Aires o el histórico corte de ruta en La Matanza<sup>60</sup>, se dieron en un movimiento continuo. Esto fue así porque el cambio de gobierno surgido de las elecciones del 99, no expresó un cambio de políticas.

Inexcusablemente el gobierno de Fernando De La Rúa se empeñaba en mantener el esquema económico dando la espalda a los crecientes reclamos populares.

## 2001

De las estaciones que le fuimos poniendo al relato ésta, la anteúltima, es la única que no está centrada en la lucha docente. No porque los docentes no hayamos estado inmersos en los avatares de este año clave, sino porque la magnitud de los hechos de este año, la hacen insoslayable aunque no hayamos sido los protagonistas principales. En un contexto signado por la crisis de representatividad, la democracia restringida, donde el pueblo votaba por justicia social y soberanía y los gobernantes respondían con ajuste, entrega y altas dosis de represión frente a la protesta social, estalló en los días 19 y 20 de diciembre de 2001.

Sin embargo, el 2001 no fue sólo el 19 y 20. A nivel regional se realiza a principios de ese año el primer Foro Social Mundial en Porto Alegre, Brasil, donde los movimientos populares de distintos países comienzan a construir la agenda de “otro mundo posible” que desafía al pensamiento único. En nuestro país, con la agudización de las luchas surgen también elementos propositivos para encontrar modelos que confronten con la experiencia neoliberal.

Desde CTERA empezamos a construir los lineamientos de una nueva Ley de educación que revirtiera los desastres provocados por la reforma de los 90. Y en el marco de la CTA impulsamos junto a otras organizaciones el Frente Nacional contra la Pobreza, FRENAPO. Esta experiencia de participación, no sólo abrió la posibilidad de nuclear en torno a la propuesta de Seguro de Empleo y Formación y Asignación Universal por hijo/a, a un amplio abanico de organizaciones sociales y políticas, sino que fue, en sí misma, una práctica concreta de democracia popular. Organizada y convocada por fuera del poder institucional del estado, se realizó una consulta sobre este proyecto en la que votaron más de tres millones de personas. Plazas, calles, escuelas, lugares de trabajo se convirtieron en los días previos al estallido del 19 y 20, en centros de votación sostenidos por militantes populares.

Cuando en la noche del 19 el presidente decretó el Estado de Sitio, la reacción popular desbordó toda forma de organización. A través de esa ocupación del espacio público

<sup>60</sup> La Matanza es el partido más poblado del conurbano bonaerense.

en los grandes centros urbanos, la sociedad puso fin al ciclo del miedo iniciado el 24 de marzo de 1976. Si bien se pudo expresar qué era lo que no queríamos, no teníamos la capacidad de articular masivamente qué era lo que efectivamente queríamos. Impugnábamos el neoliberalismo o, al menos, gran parte de él, pero lográbamos plasmar un proyecto superador. Esa era la tarea que, en un proceso no exento de contradicciones, representaba el desafío de los años venideros.

2002 fue, en tal sentido, un año de profunda gestación que el tiempo se encargará de poner en su justa dimensión. El 29 de mayo, CTA realiza un imponente paro general que se siente en todo el país a través de numerosos cortes de calles y rutas.

Pero el hecho más significativo se produce el 26 de junio en el corte de uno de los puentes de acceso a la ciudad de Buenos Aires. Diversos grupos piqueteros son duramente reprimidos por el gobierno y dos militantes, Kosteki y Santillán son asesinados en la estación de Avellaneda. Este acontecimiento es crucial. Porque, después de que el gobierno, con la complicidad de los medios masivos de información intentara presentar las muertes como producto de una pelea interna, la verdad sale a luz gracias a la intervención de la prensa alternativa. Uno de titulares de esos días fue: "La crisis causó dos nuevas muertes".

A raíz de este episodio, el presidente interino se ve obligado a convocar elecciones para el año siguiente.

## 2005

Esta última parada en nuestro viaje señala el complejo pasaje de la resistencia al neoliberalismo a estrategias de ofensiva que asume el campo popular. Desde nuestra identidad como trabajadores de la educación el 2005 está signado por un conjunto de leyes que, no sólo son resultado de luchas históricas, sino que nos tienen como protagonistas en su concreción.

La Ley de Financiamiento Educativo implica la reasunción del Estado Nacional de su compromiso con el sostenimiento material de la educación. Fija dos cuestiones centrales: el piso salarial docente y el destino de 6% del PBI como mínimo para el área. La de educación técnica reinstala el vínculo entre formación y modelo productivo en el contexto de reindustrialización. La de educación sexual confronta con los sectores más retrógrados de las corporaciones en función de un nuevo compromiso estatal. La restitución de la jubilación docente supone, al mismo tiempo que la rejerarquización de nuestra tarea, el retiro digno de muchos docentes y la posibilidad de renovación natural del sistema abortada durante años por leyes provisionales privatistas. Es preciso consignar que esto se da a la par de la libre opción jubilatoria que pone en cuestión el impresionante negocio de las AFJP.

Finalmente se da un proceso amplio de discusión de una Ley Nacional de Educación que derogue la Ley Federal. En este debate participan los docentes de todo el país en jornadas escolares, los padres en ámbitos abiertos a la comunidad, y, también, convocadas por CTERA, organismos de derechos humanos, de pueblos originarios, de organizaciones territoriales, de ambientalistas, etc. El texto de la ley recoge así gran parte de los contenidos elaborados en los congresos educativos de nuestra Confederación. Uno de los elementos centrales es la caracterización de la educación como derecho social, lo cual la excluye expresamente de todo tratado de libre comercio. Otra cuestión de suma importancia es el reconocimiento, también manifiesto en el articulado legal, de que el cumplimiento de este derecho requiere la implantación de políticas socioeducativas que concurren al efecto de su realización.

En fin, es a partir de conquistas concretas, que afirmamos la entrada en una nueva etapa, una etapa de avances que, no lo soslayamos, se ven continuamente amenazados por los factores de poder económicos y corporativos que no cesan su pretensión de obturarlos.

Si la resistencia no se circunscribía al terreno del sindicalismo docente, tampoco podríamos arrogarnos exclusividad en la generación de las transformaciones operadas en los últimos años. En este punto de inflexión de 2005 no podemos dejar de mencionar la cumbre de Mar del Plata. En ella un conjunto de países latinoamericanos desafiaron al imperialismo norteamericano abortando el proyecto de anexión continental llamado ALCA. Que esto haya ocurrido en nuestro territorio no obedece a casualidades.

La lucha que continuamos en un contexto distinto, por supuesto, no puede ser lineal. Contiene variados matices, avances y retrocesos. Este año, en el marco de un reclamo salarial docente, fue fusilado el compañero docente Carlos Fuentealba por la policía de la provincia de Neuquén. Esta respuesta represiva frente a un reclamo popular es un elemento que nos encontró más fuertes y unidos que nunca. Por eso, si bien no se borrará nuestra sensación de dolor ante el asesinato del compañero Fuentealba, sentimos, al mismo tiempo, la inmensa fortaleza que implica la respuesta implacable y contundente de millones de trabajadores a lo largo de todo nuestro país.

No concebimos, entonces, este fusilamiento ni como un error ni como un exceso sino como parte de una lógica que, intentando convertir la protesta social en delito instala la muerte como respuesta política. En la misma línea, no consideramos las demandas salariales como hechos aislados, sino como parte de la genuina lucha por distribuir con justicia la riqueza material y cultural que los trabajadores producimos.

## 2007

Así llegamos a este final de 2007. Año que está marcado por un hecho inédito que nos enorgullece. Por primera vez, un trabajador de la educación, el compañero Hugo Yasky, fue elegido como Secretario General de una Central obrera.

Así llegamos entonces, con nuestras espaldas cargadas con los golpes y las derrotas, llenas de memoria, pero también llenas de futuro, con el convencimiento pleno de que nuestro protagonismo es el elemento central de la profundización de los cambios, con la convicción de que, a pesar de determinaciones que no hemos contribuido a realizar, como diría Marx, los hombres, y las mujeres decimos ahora, somos los hacedores de la historia.

## **Violencia política contra los profesores de Colombia y estrategias para combatirla en defensa de los derechos humanos\***

**Dr. Mario Novelli**, profesor de la Universidad de Amsterdam, [m.novelli@uva.nl](mailto:m.novelli@uva.nl), Colombia Solidarity Campaign, Reino Unido, marzo de 2008

### **Resumen**

Del año 1991 al 2006, 808 educadores colombianos han sido asesinados. 2.015 han recibido amenazas de muerte, 21 han sido torturados, 59 han “desaparecido” y 1.008 se han visto obligados a dejar su hogar y su trabajo por miedo a la violencia. Este trabajo pretende estudiar cómo se han visto inmersos los profesores colombianos en el actual conflicto armado y el modo en que la comunidad educativa, de manera organizada, ha intentado hacer frente a estas violaciones. Esta investigación pone de manifiesto que, a pesar de que todos los agentes armados (estatales y no estatales) han violado los derechos humanos, son los paramilitares de la derecha los que han perpetrado la mayoría de las vulneraciones. También se ha evidenciado que la FECODE (principal federación de educadores), junto con otras organizaciones y sindicatos que defienden los derechos humanos, ha diseñado un abanico de estrategias innovadoras para defender y proteger los derechos humanos de sus miembros. Ahora bien, pese a estas innovaciones, es preciso que todas las partes interesadas, o sea, los sindicatos, el Gobierno colombiano y la comunidad internacional, concentren sus esfuerzos para asegurar que todos los procesos derivados del conflicto social de Colombia se resuelvan mediante el diálogo y la negociación, y no a través de la violencia.

### **Introducción**

A menudo los profesores son víctimas de la violencia política en épocas de conflictos o de guerra civil. No obstante, hay pocos estudios que se centren en la investigación y documentación de su alcance, sus particularidades y las estrategias desplegadas para contrarrestar estas graves violaciones de derechos humanos. Recientemente la UNESCO ha empezado a estudiar el perfil de los ataques en el ámbito educativo (O'Malley, 2007). Este artículo pretende seguir en esa línea y para ello analiza la situación de los docentes colombianos, que padecen desde hace tiempo violaciones generalizadas de sus derechos a causa de la violencia política.

Tal y como se aprecia en la tabla 1, del año 1991 al 2006, 808 educadores colombianos han sido asesinados. 2.015 han recibido amenazas de muerte, 21 han sido torturados, 59 han “desaparecido” y 1.008 se han visto obligados a dejar su hogar y su trabajo por miedo a la violencia.

---

\* Este texto ha sido traducido del inglés.

**Tabla 1. Violaciones de los derechos humanos de los profesores (1991-2006)**

Año	Asesinatos	Amenazados de muerte	Desapariciones	Desplazamientos forzosos	Torturas
1991	44	2	1	0	3
1992	28	3	1	0	5
1993	14	0	3	0	0
1994	38	0	2	0	3
1995	31	1	4	0	4
1996	69	163	6	1	0
1997	84	285	1	261	0
1998	49	228	3	425	0
1999	39	365	3	26	0
2000	60	37	13	136	2
2001	84	49	7	26	0
2002	94	20	4	3	0
2003	49	212	3	89	0
2004	46	329	5	30	1
2005	44	186	1	8	1
2006	35	135	2	3	2
<b>Total</b>	<b>808</b>	<b>2.015</b>	<b>59</b>	<b>1.008</b>	<b>21</b>

**Fuente: Base de datos del ENS (2007)**

Katarina Tomasevski visitó Colombia en el año 2003 con motivo de una misión de Naciones Unidas para impulsar el derecho a la educación. Se quedó consternada tanto por el número de persecuciones como por el incumplimiento del Gobierno colombiano a la hora de juzgar a los autores de estas violaciones. Tomasevski, que por aquel entonces era relatora especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, afirmó lo siguiente:

“No puede imaginarse la realización del derecho a la educación sin la protección de las libertades y de los derechos humanos, profesionales, sindicales y académicos de los maestros. La relatora especial recomienda que se implanten de manera inmediata medidas para remediar esta desprotección en Colombia”. (Consejo Económico y Social de la ONU, 2004: párrafo 41).

En este capítulo se analizan los efectos de la violencia política sobre los profesores y los sindicatos que los representan, así como las “estrategias para el cambio” que han desarrollado para contrarrestar la falta de protección en su país. La experiencia y las estrategias de Colombia pueden ser útiles para comprender situaciones similares y para hacer frente a la violencia política en otros lugares donde también se vulneran los derechos humanos.

## **Metodología**

El trabajo de campo para esta investigación se hizo durante los meses de abril y junio del 2007, en colaboración con la NOMADESC (asociación de defensa de los derechos humanos) y con el asesoramiento y la coordinación de la Internacional de la Educación, la FECODE (sindicato colombiano de mayor relevancia y representación, con cerca de 300.000 profesores), y otras organizaciones involucradas en la educación en Colombia que velan por los derechos humanos, sindicales y sociales. Durante este período se realizaron estudios en las ciudades de Cali, Bogotá, Medellín, Antioquía, Buenaventura y en diversas zonas rurales de los alrededores. Se han hecho entrevistas, más o menos formales, a unos 50 sindicalistas del ámbito educativo, a docentes, a trabajadores por los derechos humanos y a líderes del movimiento político y social. Se ha recopilado material bibliográfico que documenta casos específicos y estadísticas sobre las violaciones de los derechos humanos de los educadores. Como punto de referencia se han utilizado tres bases de datos de prestigio, reconocidas internacionalmente: la Escuela Nacional Sindical (ENS), la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) y el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). Como material complementario, también se ha recogido información procedente de otras organizaciones sindicales colombianas que velan por los derechos humanos. En adelante se tratan estos temas de manera selectiva.

## **Antecedentes: Violencia política en Colombia**

El conflicto de Colombia radica en la distribución sumamente desigual de la riqueza y del poder político en un país donde abundan los recursos humanos y naturales (Fernández 2003). También se debe a la trayectoria del Gobierno, que no ha sido capaz de llevar a cabo una reforma social y económica equitativa. De hecho, las balas y las bombas han sido las opciones predilectas para resolver conflictos desde el asesinato, en 1948, del liberal (y reformista) Gaitán, candidato a la presidencia. Este crimen trajo consigo la muerte de más de 200.000 personas y la eliminación sistemática de la

fuerzas de la oposición, de los movimientos sociales y de los dirigentes sindicales, situación que persiste hoy en día (González *et al.*, 2002; Pearce, 1990; Reiniciar, 1995).

Desde comienzos de los años 60 ha habido una guerra civil entre las guerrillas de inspiración marxista (las dos más grandes son las FARC -Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- y el ELN -Ejército de Liberación Nacional-), las fuerzas de seguridad colombianas y los paramilitares de extrema derecha. En un principio, estos grupos paramilitares de extrema derecha se establecieron con la ayuda del ejército colombiano. También recibieron la orientación militar de los Estados Unidos durante la Guerra Fría, pero con el tiempo se han ido transformando en complejos ejércitos ilegales que mantienen vínculos oscuros con ambas secciones del ejército colombiano y los cárteles del narcotráfico (Human Rights Watch, 1996, 2000, 2001; Romero, 2007). Los escándalos políticos que continúan produciéndose en Colombia reafirman esta tesis. El fenómeno se conoce con el nombre de "parapolítica" y ha dejado constancia de las relaciones entre grupos paramilitares y algunos políticos elegidos en el 2001. Se sospecha que la clase política ha firmado "el pacto de Rialto", una carta en la que se comprometen a seguir el proyecto paramilitar. Desde entonces, han sido arrestados catorce miembros del Congreso colombiano, el jefe de la policía secreta, dos gobernadores departamentales, seis alcaldes y hasta quince políticos más. Se les acusa de trabajar con los paramilitares (Romero, 2007).

Es sobradamente conocido que todas las partes armadas implicadas han violado gravemente los derechos humanos y la normativa humanitaria internacional. Ahora bien, en las dos últimas décadas parece ser que la mayoría de actos de violencia política contra la población civil los han perpetrado los grupos paramilitares de extrema derecha, incluyendo masacres, asesinatos selectivos, torturas, violaciones y desapariciones forzosas (Human Rights Watch, *ibíd.*; Stokes, 2004, Hylton, 2003). También han declarado la guerra a las organizaciones sindicales, sobre todo a los sindicatos de profesores (Amnistía Internacional, 2007). Como consecuencia de ello, 2.515 sindicalistas han sido asesinados entre 1986 y 2006 (Correo Montoya, 2007).

Este conflicto se ha ido recrudeciendo desde los años 80 a causa del rol, cada vez más importante, que tiene Colombia en el mercado internacional de estupefacientes, un comercio que ha enriquecido a muchas de estas facciones antagónicas. Desde la década de los 90 el conflicto también se ha hecho más complejo debido a las tentativas del Gobierno para aplicar un amplio abanico de medidas austeras y reestructuraciones, políticas y económicas, que han provocado confrontaciones entre los sindicatos, los movimientos sociales y el Estado. Entre otras cosas, por el proceso de privatización de las industrias nacionales y los recursos naturales, además de por el recorte presupuestario del sector de los servicios públicos como la Sanidad y la Educación (Ahumada, 1998, 2001; Castillo, 1998). Estas raíces multidimensionales del conflicto han aumentado tanto su intensidad como su impacto. Actualmente más de tres millones de personas tienen que desplazarse por el interior del país. Los homici-

dios políticos oscilan entre 3.000 y 6.000 al año y Colombia ostenta uno de los índices de asesinatos más elevados del mundo (Duncan, 2006; RET, 2004). Además, según los datos del Banco Mundial (2007), el 49,2% de la población vive en la pobreza.

## **Educación, profesorado y conflicto en Colombia**

El conflicto armado vigente afecta al sistema educativo de Colombia, y a los profesores en particular, tanto de manera directa como indirecta. El Gobierno ha reducido costes para financiar el conflicto armado y eso ha comportado un ajuste significativo del gasto en educación. Desde 1991 hasta el 2002 el Gobierno ha duplicado el gasto en materia militar, pasando del 1,7% del PIB al 3,6% (SIPRI, 2007). En cambio, la inversión en educación ha sido mucho más errática, cosa que refleja cuáles son las prioridades. Entre 1994 y 1996 esta inversión aumentó del 3,09% del PIB al 5,03%. En el 1999 cayó hasta el 2,74% a causa de unas medidas fiscales marcadas por la austeridad (CCJ, 2004). Y entre los años 2000 y 2004 se incrementó del 3,6% al 5,1% (Corpoe-ducación, 2006). Sin embargo, teniendo en cuenta el presupuesto total del Gobierno, la inversión en educación ha disminuido del 16,9% al 11,7% desde el año 1999 hasta el 2004 (UNESCO, 2006:316).

Por un lado, el país ha progresado hacia la educación para todos. Las estadísticas oficiales indican que el 90% de niños y niñas van a la escuela primaria (UNESCO-UIS, 2007). El 10% restante normalmente comprende niños y niñas que no han podido ser escolarizados porque están desplazados a causa del conflicto armado. Pero por otro lado, como apunta Tomasevski (2006:201): "No se sabe a ciencia cierta cuántos niños quedan al margen de la escolarización, ya que los cálculos referentes a la cantidad, la estructura y la distribución de la población están basados en un censo del año 1993". Según la CODHES (2006), están en edad escolar más de la mitad de los 3.832.527 de personas que se han tenido que desplazar por el conflicto colombiano.

Las escuelas también pueden verse inmersas de lleno en el conflicto. La Comisión Colombiana de Juristas (2004:68) observa que, entre 1996 y 2003, setenta y una escuelas han sufrido ataques de guerrillas (57%), de paramilitares (15%) y de agentes estatales (14%); en la mayoría de los casos estos ataques se han producido durante los combates entre los diferentes grupos. Diversos profesores han explicado en las entrevistas que, a menudo, el ejército y la policía establecen sus campamentos cerca de los colegios, sobre todo en las áreas rurales. Por tanto, vulneran ostensiblemente la normativa internacional sobre derechos humanos. En esa misma línea, cabe destacar que todos los grupos armados utilizan las escuelas de las zonas rurales para pernoctar y hacer propaganda política.

Los grupos paramilitares y los guerrilleros reclutan estudiantes a la fuerza desde las mismas escuelas. Human Rights Watch (2003) afirma que hay más de 11.000 niños soldado en Colombia. El ejército colombiano también ha utilizado los centros escolares

como terreno potencial para captar soldados e informadores. En la localidad de Arauca hace poco pusieron en marcha una campaña que tenía por lema “Soldado por un día” y que consistía en llevar niños a los barracones militares. Una vez allí podían vestirse de camuflaje y aprender cómo funciona un helicóptero o un coche armado (CCJ, 2004:64). Los profesores que se atreven a cuestionar este tipo de prácticas pueden convertirse en objetivos del Estado, de los paramilitares o de los grupos rebeldes.

El CCJ (ibíd.: 60) calcula que desde el año 1996 hasta el 2003, 186 estudiantes han sido asesinados por causas sociopolíticas. En algunas zonas, el personal educativo recibe presiones de las organizaciones paramilitares locales de extrema derecha, en relación con el contenido de las clases. En un libro promovido por UNICEF (Cameron, 2001), se recoge el testimonio de un escolar que explica su experiencia:

“Poco después mataron a mi profesor. Unos enmascarados entraron en clase y le dispararon a mitad de lección. Ni siquiera le dieron oportunidad de hablar. Uno de los enmascarados levantó el cadáver de nuestro profesor estirándolo de la camiseta y se dirigió a nosotros: ‘Este hombre debía morir porque os transmitía malas ideas. También podemos mataros a todos vosotros, así que no tengáis malas ideas si queréis seguir vivos.’”

Como los profesores reciben un salario o una pensión con asiduidad, tanto los que están en activo como los que se han retirado padecen extorsiones económicas y chantajes por parte de los grupos armados ilegales. Este tipo de situaciones acarrear fuertes consecuencias psicológicas para los escolares y los profesores. De hecho, la CCJ (2004) denuncia que desde el año 1991 más de 1.000 profesores han tenido que abandonar su trabajo para siempre a causa del miedo a la violencia.

Otro tema preocupante son los lazos entre conflicto, educación, reforma educativa y reestructuración. Desde 1990 se ha intentado poner en marcha una serie de reformas educativas. Pese a que en todo el mundo se llevan a cabo reformas del sistema educativo (Robertson *et al.*, 2007), cuando se trata de una zona conflictiva puede haber repercusiones específicas, como pasa en Colombia. Si los profesores y estudiantes colombianos se atreven a desafiar las medidas de descentralización, austeridad fiscal o privatización y se resisten –como ocurre en otros lugares–, la protesta tiende a polarizarse enormemente. Y tanto el Estado como las fuerzas paramilitares acostumbran a tachar de “subversivos” a los líderes y a los activistas. En este sentido, durante los períodos de reforma educativa, los sindicatos mayoritarios son objetivos fáciles para el ataque y, por ello, es probable que sus derechos humanos sean vulnerados (FECODE, 2007).

En relación con los educadores, también vale la pena recordar que no sólo se convierten en objetivos a causa de su actividad docente. Especialmente en las zonas rurales los profesores gozan de un mayor estatus social y, por ese motivo, suelen verse invo-

lucrados en los conflictos locales. Además, como pueden pertenecer a partidos políticos, regionales o nacionales, y a movimientos sindicales, locales o nacionales más amplios, pasan a ser el punto de mira de los grupos armados de todo el espectro político.

Teniendo en cuenta las entrevistas mantenidas con informadores clave, las bases de datos sobre violaciones de derechos humanos (ENS, 2007; CCJ, 2007; CINEP, 2007) y los principales informes sobre derechos humanos y asesinatos de sindicalistas colombianos en general, y de profesores en particular (Amnistía Internacional, 2007, Human Rights Watch, 1996, 2000, 2001; Romero, 2007; Correa Montoya, 2007), se hace evidente lo siguiente: si bien es cierto que todos los actores armados están implicados en asesinatos y han vulnerado los derechos humanos, son las organizaciones paramilitares de derecha las que han perpetrado la mayor parte de violaciones contra profesores sindicalistas.

Después de haber expuesto en líneas generales el conflicto colombiano, su relación con el sector educativo y el papel de los profesores, a continuación se recogen las estrategias elaboradas para superar esta violencia.

### **¿Qué estrategias se han desarrollado para mitigar y controlar la violencia?**

Como respuesta a la violencia, la FECODE ha puesto en marcha toda una serie de iniciativas interrelacionadas encaminadas a paliar la inseguridad que sufren los profesores. Por poner un par de ejemplos, se organizan desde programas de capacitación en derechos humanos hasta medidas especiales de protección para los profesores amenazados. A continuación se explican a grandes rasgos algunas de las iniciativas más importantes.

#### **Estrategias legales**

La FECODE, junto con otras organizaciones sindicales y sociales de Colombia, ha llevado algunos casos a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, que tiene la potestad de sancionar a los gobiernos de aquellas naciones donde no se respetan o no se protegen los derechos humanos. El caso de Isidro Caballero, profesor y líder sindical, supuso un hecho histórico. Desapareció el 7 de febrero de 1989 junto con su amiga Carmen Santos. Más adelante, ambos fueron asesinados por miembros del ejército colombiano en el departamento de Santander. Tras una investigación exhaustiva, el 21 de diciembre de 1992 los tribunales interamericanos resolvieron que el responsable de estos dos asesinatos era el Gobierno colombiano. Y sentenció que debía pagar una indemnización a los familiares de las víctimas (Comisión Andina de Juristas, Seccional colombiana, 1994). Esta decisión representa un gran triunfo en la historia del movimiento colombiano por los derechos humanos, ya que no sólo evidencia el papel del ejército colombiano y su implicación en los asesinatos, sino que

también pone de manifiesto la existencia de un gran número de funcionarios estatales y de departamentos que intentan esconder casos como éste (ibíd.).

Éste y otros casos similares han hecho que el Gobierno colombiano se haya visto obligado a introducir medidas de protección extraordinarias para proteger a los dirigentes sindicales y sociales amenazados. Actualmente estas medidas se han institucionalizado en un abanico de mecanismos jurídicos de ámbito nacional, como veremos más adelante.

Como consecuencia de los juicios y de la presión que ejerce constantemente la FECODE sobre el Gobierno, para que solucione las dificultades de los profesores amenazados y desplazados, han surgido una serie de disposiciones reguladoras. De acuerdo con lo que estipulan el Decreto 1707 de 1989, el Decreto 1645 de 1992 y el Decreto 3222 de 2003, los profesores amenazados tienen permiso para trasladarse a otra parte de su mismo departamento administrativo o, incluso, pueden ir a otro departamento sin que eso suponga pérdida de ganancias alguna. Para agilizar los trámites legales se crearon los comités especiales de cada departamento, que se encargan de atender a los docentes que hayan sido amenazados de muerte o que se tengan que trasladar. Los constituyen representantes del Ministerio de Educación, la autoridad en materia de educación del ente territorial, la FECODE y el procurador regional o sus delegados correspondientes. Se encargan de valorar el riesgo de cada persona de forma individual y de facilitarle soluciones tanto de carácter temporal como definitivas, teniendo en cuenta la voluntad del profesor amenazado siempre que sea posible. Han creado un fondo para cubrir los gastos que acarrea la mudanza de la familia y de sus objetos personales, además de disponer de otros mecanismos específicos de protección. También han previsto acuerdos entre los departamentos para permitir a los profesores trasladarse de una zona a otra si es preciso.

En el 2003 se fue aún más allá y se creó un grupo de trabajo sobre la situación de los derechos humanos de los profesores. Aglutinaba la FECODE, el Alto Comisariado de Naciones Unidas y diversas autoridades del Estado colombiano. Valoran el riesgo de cada profesor y le proporcionan apoyo administrativo y financiero. Hasta ahora, más de 300 profesores se han beneficiado de las “medidas especiales de protección”, que incluyen desde teléfonos móviles a guardaespaldas armados o vehículos blindados. En la tabla número 2 se facilita una descripción de las medidas tomadas.

**Tabla 2. Medidas de protección facilitadas por el Comité de Evaluación de Riesgos de los Sindicalistas**

<b>N° de beneficiarios</b>	<b>302</b>
N° de departamentos cubiertos	<b>28</b>
N° de sindicatos atendidos	<b>33</b>
<b>Medidas de protección</b>	
Radioteléfonos	<b>33</b>
Teléfonos móviles	<b>53</b>
Planes de protección	<b>22</b>
Billetes de viaje nacionales	<b>36</b>
Billetes de viaje internacionales	<b>17</b>
Ayudas para traslados provisionales	<b>363</b>
Ayudas para la mudanza	<b>8</b>
Otras ayudas humanitarias	<b>2</b>
Sedes de los sindicatos a prueba de bala	<b>10</b>
Chalecos antibalas	<b>29</b>
<b>Fuente: Ministerio del Interior y Justicia (2007)</b>	

No obstante, estas medidas no están exentas de polémica. Algunos cuestionan su eficacia a la hora de proteger a los profesores. También hay una gran falta de confianza entre los sindicatos educativos y las autoridades colombianas (entrevista con el jefe de la FECODE, 2007). Muchos informadores han destacado que ni los decretos para facilitar la movilidad de los profesores ni las medidas de protección especial son suficientes para proteger del todo a los profesores amenazados, ni tampoco atacan el origen subyacente de la violencia que se ejerce contra ellos. Además, en muchas zonas los comités no funcionan. Pese a todo, los entrevistados consideran que todos estos mecanismos sí que valen la pena; ahora bien, insisten en que deben reforzarse y que es necesario inclinar la balanza del poder de decisión, a favor de las víctimas de las violaciones y sus representantes.

## Capacitación en materia de derechos humanos

Durante la década del 90, para frenar la escalada de violaciones de los derechos humanos de los profesores, la FECODE inició el proceso de creación de las Comisiones de Derechos Humanos de los afiliados, con tal de entretejer una red nacional de derechos humanos. Estas comisiones realizan las tareas siguientes: representan a los profesores ante el Comité Especial de Docentes Amenazados y Desplazados; coordinan el trabajo con las organizaciones no gubernamentales y con los organismos defensores de los derechos humanos a nivel regional, departamental, nacional e internacional; denuncian las violaciones de los derechos humanos de los profesores; instruyen a los representantes de los departamentos en los temas correspondientes; elaboran y mantienen actualizada una base de datos con toda la información referente a los derechos humanos para el sindicato; y conciencian a los profesores sobre cuáles son sus derechos y los mecanismos para protegerse (entrevista con Amanda Rincón, abril del 2007).

Este proceso se consolidó en el 2004 gracias al programa de formación en derechos humanos cofinanciado por la federación Internacional de la Educación, la Asociación Nacional de Educación de Estados Unidos (NEA) y la FECODE. Han elaborado tres manuales sobre derechos humanos, normativa humanitaria internacional y resolución de conflictos, que se adapta a las necesidades de los activistas defensores de los derechos humanos de la FECODE. También se han impartido cursos formativos por todo el país, a fin de que los participantes comprendan cuáles son las raíces del conflicto colombiano y conozcan la historia de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional, así como las habilidades y estrategias para defender los derechos humanos a nivel local, regional, nacional e internacional, a través de los tribunales colombianos u otras instituciones como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.

Para alcanzar el objetivo de instruir a los ciudadanos y concienciarlos, en el 2007 la FECODE fomentó una campaña nacional denominada "La escuela: territorio neutral en el conflicto armado", con la que pretendía animar a todas las partes implicadas en el conflicto colombiano a respetar el derecho humanitario y los derechos humanos internacionales. Se trataba de dejar al margen del conflicto armado el sistema educativo y la comunidad educativa. A día de hoy falta por confirmar qué consecuencias ha tenido esta iniciativa.

A pesar de estos avances, muchos reconocen que es necesario difundir entre la comunidad educativa más conocimientos en materia de derechos humanos. Por otra parte, también reclaman que se debe reforzar la coordinación entre las comisiones de derechos humanos y su organización. Además, denuncian la falta de sistematización del trabajo realizado a nivel regional y nacional en lo que respecta al asesoramiento o la recopilación de testimonios y datos. Por otro lado, la calidad del trabajo de las co-

misiones de derechos humanos de las organizaciones afiliadas ha sido muy irregular. Los motivos han sido la falta de recursos y de experiencia, junto con el hecho de que algunos afiliados no han dado prioridad al trabajo por los derechos humanos.

## **Defensa transnacional de los derechos humanos**

En el ámbito internacional, el departamento de derechos humanos de la FECODE ha propiciado la implicación de las principales organizaciones de defensa de los derechos humanos en la protección de los sindicatos. Los representantes de Amnistía Internacional y de Human Rights Watch también han intervenido en diversas ocasiones. Estos organismos se dedican a presionar, a diseñar las “actuaciones urgentes” y a distribuir las, a recopilar informes sobre el estado de los derechos humanos en una región concreta, y a realizar visitas de alto nivel a los representantes de las fuerzas armadas, los gobiernos y organismos supranacionales, como el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. Los dirigentes sindicales ven la participación de Amnistía Internacional, Human Rights Watch y las sentencias de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos como un cordón de protección que les permite proseguir con sus actividades. Estos organismos tienen capacidad para influir a los gobiernos ejerciendo cierta presión.

En los últimos años han tenido lugar dos acontecimientos importantes. Demuestran que la generalización de violaciones de derechos humanos es cada vez más “visible”. El primero fue la creación en 1996 de una misión en Colombia del Alto Comisariado de las Naciones Unidas con el propósito de controlar el estado de los derechos humanos y hacer un seguimiento. Respecto al segundo, hace referencia a otra misión especial de la OIT en Colombia, que se inició en junio del 2007. Estos hechos representan dos decisiones políticas de alto nivel que emanan de la comunidad internacional y que sancionan al Gobierno colombiano porque no cumple con la obligación de proteger los derechos humanos de sus ciudadanos.

Aunque últimamente se haya avanzado de manera satisfactoria, los representantes de la FECODE y diversos defensores de los derechos humanos coinciden en que es preciso mejorar la coordinación con las organizaciones internacionales y que cabe establecer nuevos lazos con los demás países. Algunas de las personas entrevistadas también comentaron que la oficina del Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los derechos humanos de Colombia no presiona al Gobierno con suficiente firmeza.

## **Balance de las estrategias y oportunidades para el cambio: lecciones aprendidas**

Una vez hecha la presentación de la situación y de las estrategias desplegadas durante los últimos años, a continuación expondré las conclusiones y destacaré los aspectos más relevantes. En primer lugar, cabe remarcar que los profesores están en el punto de

mira de todos los actores armados. Ahora bien, parece que los paramilitares de extrema derecha son los violadores más sistemáticos. Y no sólo eso, su relación, bien documentada, con algunos sectores del ejército colombiano y de la clase política dirigente es enormemente preocupante. Como consecuencia de esto, la pregunta que nos formulamos es la siguiente: ¿cómo se puede influir sobre una violencia que tiene vínculos estatales? Y, en última instancia, ¿cómo se puede erradicar este tipo de violencia política?

Sluka (2000) sostiene que hay dos teorías fundamentales para explicar por qué los estados recurren a la violencia política en masa. La primera es la explicación “estructural y funcional”: el estado es, esencialmente, demasiado débil para conseguir el control y la legitimidad; y como considera que la violencia es una necesidad funcional, la utiliza para mantener el orden y la estabilidad. La segunda es la teoría del “poder y conflicto”: el estado utiliza la violencia sin reparar en sus consecuencias porque tiene una fuerza y un poder inexpugnables; así pues, no tanto “porque el estado sea débil sino, más bien, porque es fuerte y puede salir del paso sin demasiadas complicaciones” (Sluka, 2000:30).

Las organizaciones sindicales y defensoras de los derechos humanos, nacionales e internacionales, entienden que la violencia política procede de la teoría del “poder y conflicto”. Por este motivo, a través de herramientas locales, nacionales e internacionales intentan “animar” al Estado colombiano para que haga respetar los derechos humanos de los profesores y los proteja. Mediante medidas jurídicas y políticas (de ámbito local, nacional e internacional) hacen “visibles” las vulneraciones de los derechos humanos y, en caso de que se sigan cometiendo, aumentan su coste político. En el marco de esta estrategia, ha quedado de manifiesto que tanto la formación jurídica como la defensa transnacional son irregulares e insuficientes. Es necesario que se traten todos estos aspectos de forma sistemática, cosa que requiere un compromiso político firme y nuevos recursos.

En cambio, los principales donantes internacionales adoptan otra postura: “la estructural y funcional”. Intentan fortalecer el “frágil y débil” Estado colombiano mediante paquetes de ayuda, pero son muy lentos a la hora de criticar al Gobierno colombiano y su pésimo historial de derechos humanos. También se han mostrado remisos a la hora de ejercer su influencia para modificar la situación y, como consecuencia de ello, se ha reducido la eficacia y el impacto político de las campañas puestas en marcha por la FECODE u otras asociaciones.

Retomando el informe sobre el derecho a la educación en Colombia, Tomasevski asegura: “El fracaso de la llamada ‘comunidad internacional’ cuando tiene que reaccionar ante un gobierno que no cumple con sus deberes respecto a los derechos humanos, provoca la sensación de tener licencia para violarlos todos; como en el caso de Colombia, donde este hecho queda ejemplificado clara y lastimosamente”. (Tomasevski, 2006:201)

Espero haber subrayado que las “Estrategias para el cambio” sí que existen. Es necesario recalcar que se ha acumulado un enorme bagaje de conocimientos y experiencias en lo que respecta a la defensa y la protección de los derechos humanos en el ámbito educativo. Ahora bien, para que la situación mejore, todas las partes implicadas (sindicatos, Gobierno colombiano y comunidad internacional) tienen que concentrar sus esfuerzos y garantizar que los procesos, que inevitablemente se derivan del conflicto social de Colombia, se resuelvan a través del diálogo y la negociación, nunca más con la violencia. Es indispensable que todos los actores armados respeten, como mínimo, el sistema educativo, de manera que sea “un territorio neutral en el conflicto armado”. Deben permitir que estudiantes y profesores puedan aprender juntos sin sufrir la amenaza de la violencia que invade todos y cada uno de los aspectos de sus vidas.

## Bibliografía

- Ahumada, C. (1998). *El Modelo Neoliberal*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Ahumada, C. (2001). *Una Década en Reversa: ¿Qué Está Pasando en Colombia?* Bogotá: El Áncora Editores.
- Amnistía Internacional (2007). *Colombia Killings, arbitrary detentions, and death threats - the reality of trade unionism in Colombia*. Londres: AI. <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR230012007>
- Cameron, S. (2001). *Out of War: True Stories from the Front Lines of the Children's Movement for Peace in Colombia*. Nueva York: Scholastic Press. [http://www.unicef.org/infobycountry/colombia\\_14738.html](http://www.unicef.org/infobycountry/colombia_14738.html)
- Castillo, R. E. J. (2000). *www.neoliberalismo.com.co: balance y perspectivas*. Bogotá: El Áncora Editores.
- CODHES (2006). *Más o menos desplazados, Codhes informa, Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*. N° 69. Bogotá, Colombia. <http://www.codhes.org/Info/Boletines/BOLETIN69DEFINITIVO.pdf>
- Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) (2004). *El disfrute del derecho a la educación en Colombia*. Bogotá: CCJ.
- Comisión Andina de Juristas, Seccional Colombiana (1994). *El caso Caballero y Santana – Colombia en la Corte Interamericana*. Bogotá: CAJSC.
- Corpoeducación (2006). *Informe de progreso educativo en Colombia*. Bogotá: Corpoeducación.

- Correa Montoya, G. (2007). *2.515 o esa siniestra facilidad para olvidar. 21 años de asesinatos sistemáticos y selectivos contra sindicalistas en Colombia (1986-2006)*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Duncan, G. (2006). *Los Señores de la Guerra*. Bogotá: Planeta.
- FECODE (2007). *La lucha integral por los derechos humanos y Fecode*. FECODE: Bogotá. [http://fecode.edu.co/index.php?option=com\\_content&task=view&id=159&Itemid=31](http://fecode.edu.co/index.php?option=com_content&task=view&id=159&Itemid=31)
- Fernández, H.V. (2003). *La Política Antisindical de las Élites Dominantes y los Supuestos Privilegios de los Trabajadores de Ecopetrol*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Franco, Saúl (2003). *A Social-Medical Approach to Violence in Colombia*. En: *American Journal of Public Health* 93 (12), 2032-2036. Washington DC: American Public Health Association.
- González, F; Bolívar, I; Vásquez, T. (2002). *Violencia Política en Colombia*. Bogotá: CINEP.
- Human Rights Watch (HRW) (2001). *The "Sixth Division" Military-paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (HRW) (1996). *Colombia's Killer Networks: the Military-Paramilitary Partnership and the United States*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (2003). *"You'll Learn Not To Cry": Child Combatants in Colombia*. Nueva York: HRW.
- Human Rights Watch (2000). *Colombia The Ties That Bind: Colombia And Military-Paramilitary Links*, 12, (1). Nueva York: Human Rights Watch.
- Hylton, F. (2003). 'An Evil Hour'. *New Left Review*. 23 (septiembre-octubre).
- O'Malley, B. (2007). *Education under attack*. París: UNESCO. <http://www.unesco.org/education/attack/>.
- Pearce, J. (1990). *Colombia: Inside the Labyrinth*. Londres: Latin America Bureau.
- Reiniciar (1995). *Genocidio Contra El Partido Político Unión Patriótica en Colombia 1985-1993*. Bogotá: Mimeograph.
- RET (Red de estudios de espacio y territorio) (2004). *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*. Bogotá: Universidad Nacional.

- Robertson, S; Novelli M; Dale, R; Tikly, L; Dachi, H; Ndebela, A. (2007). *Globalisation, Education and Development: Ideas, Actors and Dynamics*. Londres: DFID.
- Romero, M. (2007). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2007). *SIPRI military expenditure database*. [http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex\\_database1.html](http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html)
- Sluka, J. (Eds) (2000). *Death Squad: The Anthropology of State Terror*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Stokes, D. (2004). *Terrorising Colombia: America's Other War*. Londres: Zed Books.
- Tomasevski, K. 2006. *The State of the Right to Education Worldwide: Free or Fee: 2006 Global Report*. [www.katarinatomasevski.com/images/Global\\_Report.pdf](http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf).
- UNESCO (2006). *EFA Global Monitoring Report 2007: Strong Foundations: Early Childhood Care and Education*. UNESCO: París.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2004). *The right to education: Report submitted by Katarina Tomasevski, Special Rapporteur, Addendum: Mission to Colombia (1-10 Octubre 2003)*. Nueva York: ONU.
- Banco Mundial (2007). *Colombia 2006-2010: A Window of Opportunity*. Banco Mundial: Washington.

## Siglas

- CCJ - Comisión Colombiana de Juristas
- CINEP - Centro de Investigación y Educación Popular
- CODHES - Consultoría para los Derechos Humanos y los Desplazamientos
- ELN – Ejército de Liberación Nacional de Colombia
- ENS - Escuela Nacional Sindical
- FARC – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
- FECODE - Federación Colombiana de Educadores
- OIT – Organización Internacional del Trabajo
- ACNUR- Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados