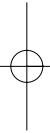
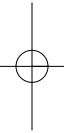


Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina

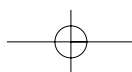
COLOMBIA

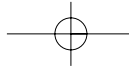


SOPLA



Konrad
Adenauer
Stiftung





Editor responsable
Peter Fischer-Bollin

Coordinación editorial
Joana Fontoura

Revisión
Joana Fontoura
Margarita Lopez
Tanja Goodwin

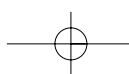
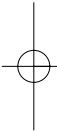
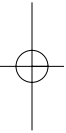
Redactor
Ricardo Bruckner

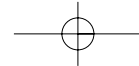
Diseño y diagramación
Cacau Mendes

Impresión
Vozes

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar
cep 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

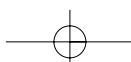
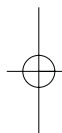
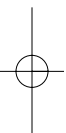
Impresso no Brasil

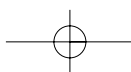
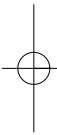
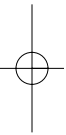
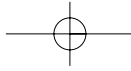




Sumario

Prefacio	5
Introducción	7
I. CARACTERÍSTICAS DE LA FEDERACIÓN DE EDUCADORES	14
1. Conformación y trayectoria de la Federación Colombiana de Educadores ...	14
2. Estructura del Sindicato	17
3. Nivel de adhesión	19
4. Posiciones ideológicas	20
5. Carácter de las reivindicaciones	21
5.1. Las condiciones laborales	22
5.2. Reconocimiento del sindicato como actor de la política educativa ...	24
6. Formas de lucha	25
7. Alianzas	27
II. LAS RELACIONES DEL SINDICATO CON EL ESTADO	29
1. Reformas y actores del sector educativo colombiano	29
2. Los aspectos más controvertidos de las reformas	30
2.1. Disminución de la presencia del Estado	30
2.2. La descentralización de la educación	32
2.3. El mejoramiento de la calidad de la educación	36
2.4. Nuevos modelos de gestión	37
2.5. Balance de la posición del sindicato frente a las reformas	41
3. Formas de diálogo y de negociaciones entre los actores	43
4. La percepción del sindicato por otros actores sociales	44
III. CONCLUSIÓN	46
Bibliografía	51
Anexo	53





Prefacio

Durante las décadas de los 80 y 90, América Latina y el Caribe vivieron momentos de profunda reestructuración económica y política que han modificado su lógica de funcionamiento. Paralelamente al proceso de cambios económicos, la mayoría de los países de la región iniciaba la redemocratización en un complejo escenario político. La reforma del Estado no ha sido un proceso lineal ni mucho menos con las mismas características en todos los países. En cada país, las condiciones estructurales previas al período de reformas han afectado la dinámica de las mismas y condicionado sus alcances. Este ciclo de reestructuración de la economía y del sector público implicó un cambio significativo de las relaciones de poder entre los distintos actores sociales y sus representaciones colectivas.

Acompañando estos distintos procesos de cambios políticos y económicos, la educación ganó un lugar más relevante en las agendas nacionales en América Latina y buena parte de sus gobiernos asumió el compromiso de invertir más en el sector, aumentar la cobertura de la educación básica y mejorar la calidad y eficiencia de sus sistemas educativos.

Un número importante de países de América Latina realizó cambios significativos en el modo en que se gobierna y se toman decisiones en y sobre el sistema educativo con el objeto de mejorar la calidad de la educación: la descentralización, la gestión local y la promoción de la autonomía escolar fueron ejes de las reformas en la mayoría de los países.

Las reformas educativas en América Latina estimularon una serie de cambios que afectaron directamente a los docentes y a las organizaciones sindicales que les representaban. Estas en muchos casos se opusieron a las reformas y a veces fueron un obstáculo para la realización de las mismas. La historia de la resistencia y los conflictos entre los sindicatos docentes y los gobiernos durante los procesos de reforma estuvo centrada en cuatro cuestiones: a) las condiciones de trabajo, los sueldos y la profesión docente; b) la organización y la gestión del sistema educativo al nivel local y nacional; c) la planificación de las reformas con espacio de diálogo para la negociación con las organizaciones docentes; d) la evaluación docente y discente.

De ahí surgieron las siguientes interrogantes: ¿Por qué llegaron los sindicatos docentes y el propio Estado a tales situaciones de confrontación? ¿Analizando estas razones, cómo se puede salir de la confrontación a pesar de diferentes intereses legítimos y movilizar toda la buena voluntad en ambos lados para el bien del sistema educativo en cada país?

Para la Fundación Konrad Adenauer, que en todos los países participantes trabaja activamente con proyectos y programas propios, son éstas las interrogantes claves para una educación mejor y más justa en América Latina cuyo futuro es la clave para el desarrollo, la democracia y la paz en el continente.

El proyecto de investigación “Los Sindicatos Docentes y las reformas educativas en América Latina” fue realizado en el marco del programa regional de la Fundación Konrad Adenauer, Políticas Sociales en América Latina (SOPLA) con el objetivo de analizar el rol político de los sindicatos docentes en el contexto de las reformas educativas a partir de los años 90 en 12 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Uruguay.

Con eso se quiere contribuir al debate y elaborar recomendaciones para sectores políticos así como para los propios sindicatos.

Las grandes líneas de análisis en ese proyecto fueron: la génesis y la trayectoria de los sindicatos o asociaciones que actúan en el área de la educación pública; el papel de los sindicatos frente a las reformas educativas y la nueva dinámica de la relación entre el Estado y los sindicatos docentes y entre los sindicatos y sus representantes.

La Fundación Konrad Adenauer desea expresar su especial agradecimiento a María Margarita López por el apoyo técnico-académico en el proyecto. Vaya también mi agradecimiento personal a Joana Fontoura de la oficina de la Fundación en Río de Janeiro, y a Tanja Goodwin que han trabajado incansablemente para que el libro pudiera ser presentado en tiempo y forma, y con la calidad requerida.

Río de Janeiro, septiembre de 2008.

DR. PETER FISCHER-BOLLIN

*Director del Programa Regional SOPLA
Fundación Konrad Adenauer*

Introducción

MARÍA MARGARITA LÓPEZ

Enmarcar al sindicalismo docente de la región en una única representación no es fácil. Como parte del movimiento sindical de los trabajadores el sindicalismo docente también ha sido portador de una visión de sociedad que se ha opuesto al liberalismo económico y a las condiciones que éste ha impuesto en las prácticas laborales. Además de eso, ha sido la expresión de un proyecto gremial caracterizado por la defensa de los intereses específicos de los educadores. La génesis y las actividades de las distintas organizaciones que se presentan en esta serie ilustran estas afirmaciones.

Es común escuchar que el movimiento sindical vive un repliegue generalizado a nivel mundial. Afirmaciones de este tipo se basan en factores como la disminución en la afiliación y militancia de los trabajadores, la inadecuación de las estructuras sindicales frente a los cambios de las organizaciones tanto estatales como privadas, y la insuficiencia de respuestas frente a los cambios en las relaciones profesionales. Pero es ésta una afirmación válida para describir la situación de las organizaciones de docentes en la actualidad en América Latina?

Los distintos casos abordados en esta serie muestran que los sindicatos de educadores se

mantienen muy activos y algunos de ellos han ganado un espacio excepcional en el contexto público nacional. Pero también se evidencian debilidades, conflictos y desafíos que hacen suponer un futuro con ajustes organizacionales y estratégicos si se quiere mantener cierto nivel de influencia en la política educativa.

Es innegable que en cada país la creación, evolución y comportamiento de las organizaciones de maestros responde a una situación política particular. Sin embargo, es importante señalar que pese a los contextos específicos se observa también una tendencia hacia objetivos y comportamientos similares. Esto no es extraño si se tiene en cuenta la evolución paralela de los sistemas políticos, el crecimiento poblacional y de los sistemas educativos, y la comunicación cada vez más rápida que ha permitido la pronta difusión de lo que sucede en los diferentes países así como la conformación de redes de intereses mejor informadas. Una mirada a la situación interna de los sindicatos arroja algunas diferencias, aunque no por ello mayores. Temas como la democracia interna, el liderazgo o la gobernabilidad de las organizaciones se convierten en variables fundamentales para entender mejor esta diversidad. El caso mexicano, por ejemplo,

ilustra situaciones de líderes sindicales que permanecen en el poder durante largo tiempo y que imprimen un sello carismático excesivo a su gestión poniendo en riesgo la credibilidad de las prácticas democráticas de estas agrupaciones. A su vez, el estudio sobre las organizaciones docentes costarricenses llama la atención sobre la influencia de la cultura política de ese país en el comportamiento mismo de los sindicalistas.

El inicio de la mayoría de las asociaciones magisteriales estudiadas se remonta a las primeras décadas del siglo XX y es a partir de los años cincuenta y sesenta que se constituyen en los sindicatos que conocemos hoy en día. De manera general esta segunda fase se caracterizó por una influencia marcada por corrientes de la izquierda, con variaciones sutiles según el país o el momento político. Posteriormente el impacto de las dictaduras latinoamericanas a partir de los años setenta se hizo sentir sobre estas organizaciones mediante represiones, intervenciones y suspensiones que diezmaron su número e impulso inicial.

Pese a que en algunos países se logró la unificación de las asociaciones sindicales docentes en un sindicato único nacional, esto no ha sido posible en todos los países de la región, lo que puede haber influido en el logro de sus reivindicaciones. En los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, es innegable la fuerza y el papel unificador que han tenido los sindicatos nacionales organizados en federaciones o confederaciones.

Teniendo en cuenta que el crecimiento de las bases convirtió a las organizaciones magisteriales en el grupo más grande de trabajadores del sector público, éstas se transformaron en un ac-

tor clave para la conformación de alianzas políticas. Estas alianzas buscan ser útiles tanto a los objetivos sindicales como a los partidos políticos que requieren aumentar sus afiliados y apoyos puntuales. El caso del SNTE en México con más de un millón de miembros es visible su influencia en el desenlace de las elecciones y en las decisiones gubernamentales siendo así el ejemplo más extremo de esta situación.

En cuanto a los objetivos de las organizaciones de educadores, éstos parecen haberse ampliado en las últimas décadas. Se ha pasado de una agenda de reivindicación salarial y de mejoría de las condiciones de trabajo a una en que también se busca una mayor participación en la toma de decisiones sobre la política educativa. Aunque esto no es igualmente claro en todos los casos presentados, parece ser una tendencia que gana cada vez más terreno.

REFORMAS "TIPO", CONTRADICCIONES Y ACERCAMIENTOS

Los diferentes casos presentados en este libro muestran la convergencia entre los temas de las reformas educativas en la región. ¿Pero se puede hablar realmente de reformas a profundidad? Tal como lo afirman algunos autores, se trataría más bien de ajustes parciales, de reformas incrementales que aunque hayan nacido de iniciativas que buscaban cambios estructurales en los sistemas educativos, rara vez llegaron tan lejos como pretendían. Desde el final de la década de los ochenta las asambleas constituyentes florecieron y con ellas las propuestas de leyes generales de educación. En algunos casos como el colombiano, más que un contenido altamente transformador, lo que se dio en ese momento fue una posibilidad, no lograda hasta

entonces, de diálogo entre las partes. Ha sucedido también que una vez logrados acuerdos entre las partes, el respectivo ministerio de educación no los ha puesto en operación.

En relación a los principales temas en esas discusiones, las agendas de los países de la región confluyen en algunos: la descentralización (con matices distintos según cada contexto nacional), la ampliación de la participación social, el énfasis en programas específicos de equidad y calidad y los cambios en la administración del sector. Un punto altamente conflictivo tiene que ver con los intentos de reforma a los estatutos docentes vigentes y las discusiones salariales. Todos los intentos de revisión del escalafón y ajustes de acuerdo con indicadores de desempeño o evaluaciones han suscitado oposición por parte de las organizaciones magisteriales. Frente a estas propuestas de cambio cada sindicato ha adoptado su posición particular así como sus mecanismos de resistencia.

LA DIFÍCIL CONCILIACIÓN OPOSICIÓN-PARTICIPACIÓN

Un tema que aparece de manera recurrente en los trabajos sobre el sindicalismo es el que se refiere al binomio oposición-participación. Tradicionalmente los sindicatos se han organizado y han operado en contextos de oposición abierta a los gobiernos. Sin embargo la transición a la democracia en los países latinoamericanos ha puesto en relevancia la importancia de contar con nuevas formas que permitan la participación de los distintos actores políticos situados en la oposición. Restringida en el pasado a algunos partidos políticos, actualmente se espera la concurrencia de organizaciones y movimientos sociales diversos, por lo menos en las

fases preliminares de discusión de las políticas públicas. En estas circunstancias los gobiernos han convocado los representantes sindicales en ocasiones, o han respondido al llamado de las organizaciones magisteriales y de otros grupos organizados interesados en la educación en otras ocasiones para debatir en torno a la política educativa.

Esta situación trae preguntas que han sido respondidas de distintas maneras en la región. ¿Se está cediendo a las iniciativas de gobierno cuando se participa en los espacios creados para debatir dichas propuestas? ¿La participación permite realmente establecer diálogos fructíferos y consensos válidos, o por el contrario, se convierte en una fachada formal que legitima tan sólo las decisiones gubernamentales? Como lo muestran los estudios nacionales, toda respuesta a estos interrogantes tiene sus matices. La convocatoria de grupos de reflexión o propositivos, de comisiones técnicas, de constituyentes educativas, de foros educativos, y de otras instancias similares, ha sido activa durante las últimas décadas. Medidas de este tipo fueron promovidas en la mayoría de los países y aunque algunas de estas instancias han fracasado en sus objetivos, otras parecen haber encontrado salidas novedosas.

Este debate sobre la participación-oposición atraviesa igualmente la actividad de las organizaciones de docentes cuando los gobiernos elegidos les son más cercanos ideológicamente. La participación parece ser entonces un camino más obvio como se puede ver en el caso brasileño con la llegada del PT al gobierno, o en Colombia en el nivel municipal con la llegada de un gobierno de izquierda a la ciudad de Bogotá. Se transita entonces de manera más fácil el

camino desde la oposición como manifestación de desacuerdo, descontento y bloqueo a medidas, hacia una oposición que busca una influencia más directa en la definición misma de las políticas estatales.

EXPECTATIVAS PARA EL FUTURO

Varias son las preocupaciones y retos que enfrentan los sindicatos a futuro. Un objetivo fundamental es mantener un grado de representación tal que les otorgue plena legitimidad frente al magisterio mismo y frente a los gobiernos con los que interactúan. Es probable que el nivel de adhesión a los sindicatos se mantenga tan elevado como ha sido hasta ahora puesto que en la mayoría de los países aunque se trata de una afiliación voluntaria, en la realidad ésta se convierte en algo prácticamente obligatorio cuando se hacen los descuentos directamente desde la nómina. Sin embargo el gran desafío consiste en mantener el interés y los niveles de participación real de sus miembros.

Con respecto a las reformas educativas, especialmente a las que buscan establecer sistemas de carrera basados en evaluaciones de desempeño e incentivos para los ascensos, parece bien difícil revertir esta tendencia. Mantener una oposición radical por parte del magisterio a toda evaluación parece cada vez más insostenible por las exigencias manifestadas en este sentido por los padres de familia y la opinión pública en general. Ello no obsta que se puedan encontrar alternativas para que estas evaluaciones contemplen aspectos claves de las demandas de los educadores.

En cuanto a las transformaciones surgidas de la aplicación de la descentralización, éstas han dado lugar a nuevas interacciones entre las au-

toridades, las comunidades regionales y locales y las organizaciones magisteriales, y también han generado temores en relación con la explosión de un sindicato nacional en grupos territoriales dispersos. La continuidad de la actividad sindical requiere un análisis juicioso de estas situaciones. Aglutinar y mantener una identidad, respetando y manteniendo diferencias organizacionales y locales se convierte entonces en una meta. Vista así, la unificación representa oportunidades pero al mismo tiempo es todo un desafío en un escenario de pertenencias múltiples (local-regional-provincial-nacional). Parece entonces imperativo tener conocimiento y comunicación suficientes con las bases para lograr una representación efectiva de sus expectativas. Al igual que lo han tratado de hacer las organizaciones sindicales internacionales en el marco de la globalización, la creación de un diálogo ascendente se convierte así en una forma de manejar estas tensiones entre unidad y diversidad.

Los sindicatos de educadores enfrentan igualmente un momento de cambio en relación con el papel del Estado en el sector educativo y la creación de relaciones con grupos organizados de la sociedad civil para la puesta en marcha y evaluación de las políticas educativas. El fortalecimiento de muchas de estas entidades formadas por individuos con intereses puntuales y con estructuras menos burocráticas, se ha convertido en una especie de competencia para los sindicatos que han recibido críticas por su extrema inflexibilidad y su burocratización.

Finalmente, en la búsqueda de mayor transparencia, las organizaciones docentes tendrían que abordar internamente temas como el clientelismo y la corrupción que en algunos casos han permeado sus prácticas. Así mismo, la revisión

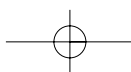
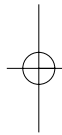
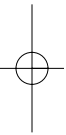
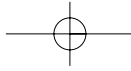
de las estrategias de protesta parece ser un imperativo si se quiere tener mayor efectividad y mejorar la imagen pública. En ese sentido vale la pena mencionar innovaciones que ya han sido validadas como la Carpa Blanca en Argentina que permitió sostener las medidas de protesta durante casi tres años durante los cuales cerca de 1.500 docentes hicieron ayunos.

Los temas mencionados atraviesan la realidad de los sectores educativos latinoamericanos. Anticipar situaciones de cambio y reaccionar de la mejor manera para proteger los intereses de los afiliados sigue siendo un desafío para las organizaciones magisteriales. Los estudios nacionales muestran la consolidación de estas instituciones en el panorama político y señalan la importancia de los espacios de diálogo y de negociación. En ese sentido es clave reconocer el papel de los sindicatos en su calidad de gremios y como actores de la política pública, aunque reconociendo también que no se trata necesariamente del único grupo de interés frente a las administraciones públicas. De los casos presentados se desprende igualmente que es fundamental que las autoridades estatales cumplan los acuerdos pactados en las negociaciones pues de ello depende la confianza entre las partes y en los procesos de concertación. Las socie-

dades latinoamericanas requieren de mejoras sustanciales en sus sistemas educativos y para ello se requiere del trabajo mancomunado de los diferentes grupos que interactúan en el espacio de la política educativa.

En este número de la serie “Sindicatos Docentes y las Reformas Educativas en América Latina” se presenta el caso de Colombia. El estudio muestra que la Federación de Educadores de Colombia (FECODE) se mantiene como una organización centralizada en un contexto creciente de descentralización de la educación. Llama la atención igualmente el ingreso cada vez más visible de sus directivos al ámbito legislativo, lo que plantea interrogantes sobre las estrategias mismas del sindicato para el logro de sus demandas. Después de varios años durante los cuales la organización magisterial logró medidas importantes para asegurar la carrera docente así como beneficios asociados a ella, a partir de esta década el avance de la descentralización y la aprobación de un nuevo Estatuto Docente han puesto en tela de juicio algunos de los mecanismos utilizados por el gremio para la defensa de sus reivindicaciones. La estabilidad de las políticas gubernamentales en el sector educativo contrasta entonces con una situación de incertidumbre en el sindicato.

MARGARITA LÓPEZ es Doctora en Ciencia Política de la Universidad Laval de Quebec, Canadá y tiene una Maestría en Sociología de la Universidad de Grenoble, Francia. Ha ocupado cargos directivos en el sector educativo colombiano como Directora de Educación del Departamento Nacional de Planeación, Directora de Planeación del Ministerio de Educación y Directora de CORPOEDUCACIÓN. Actualmente se dedica a la consultoría y la investigación con diferentes organismos internacionales que promueven el estudio de las reformas educativas y con la Universidad de Ottawa en Canadá.



Sindicalismo y educación pública en Colombia

MARÍA MARGARITA LÓPEZ

INTRODUCCIÓN¹

Uno de los grupos emblemáticos en términos de las organizaciones sociales colombianas ha sido la Federación de Educadores de Colombia (Fecode) por su visibilidad e influencia en la política educativa. Durante ya casi cincuenta años, acercamientos, distanciamientos y rupturas han caracterizado una relación poco fluida entre los gobiernos y el sindicato. De esta interacción se desprenden percepciones y realidades que se abordan en este documento a la luz de las reformas más recientes. En la primera parte se presentan elementos que permiten caracterizar a esta organización a lo largo de su historia; en la segunda parte se describen sus posiciones y las relaciones que ha tenido con el Estado durante las reformas de las últimas décadas.

Una mirada rápida al sector de la educación pública colombiana muestra que en el año 2006 había algo más de 290 mil educadores en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria, y media, lo que corresponde al 69% del total de los educadores del país². Alrededor de las tres cuartas partes de éstos contaban con una formación de educación superior como profesionales pedagógicos (44,31%) o como poseedores de un posgrado pedagógico (29%)³. A su cargo estaban en 2005 algo más de 8.310.000 alumnos en los niveles de educación básica (primaria y secundaria), y media⁴.

Los educadores se desempeñan en un contexto educativo que funciona en 32 departamentos, cuatro distritos y 1.093 municipios. En el marco de la descentralización de la educación, los de-

- 1 Agradezco a Margarita Peña por su lectura y comentarios a una versión preliminar de este texto.
- 2 En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/educacion/educacion_formal/EFormal_docentes_sector_2006.xls, consulta realizada el 1º de octubre de 2007. Estos datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) corresponden a los de recolección, por lo que requieren aún de algunos ajustes. Si se incluyen los maestros que trabajan en el sector privado, el número total sobrepasa los 420 mil.
- 3 Esta información sobre los niveles de formación docente corresponde a la del año 2003 (Corpoeducación y otros, 2006).
- 4 En http://menweb.mineducacion.gov.co/info_sector/estadisticas/basica/index.html, consulta realizada el 1º de octubre de 2007.

partamentos y distritos, así como 42 municipios con más de 100 mil habitantes, han sido certificados para manejar autónomamente la educación, lo cual implica una relación más directa de los docentes con los gobernadores, alcaldes y sus secretarios de educación. En este documento nos referiremos a los educadores que trabajan en el sector oficial ya que son los que pertenecen a la Federación de Educadores en Colombia.

I. CARACTERÍSTICAS DE LA FEDERACION DE EDUCADORES

1. Conformación y trayectoria de la Federación Colombiana de Educadores

Pese a que las asociaciones de maestros estuvieron activas en distintas regiones del país desde los años 30, es en la década de los 60 cuando se ubica formalmente el inicio de la Federación Colombiana de Educadores. Para entender mejor su dinámica, se hace en esta sección una breve contextualización de su conformación y actividades en el marco más amplio del movimiento sindical en Colombia⁵.

El movimiento sindical surgió formalmente en el país en la primera década del siglo XX, muy ligado inicialmente al desarrollo del ferrocarril y de la actividad naviera por el río Magdalena e integró en la década siguiente a mineros, petroleros y trabajadores de los textiles. La influencia del socialismo comenzó a ser notoria desde sus inicios. Su historia muestra un crecimiento mar-

cado por rupturas ideológicas internas que acercaron o distanciaron a los diferentes sindicatos de los gobiernos de turno. Así, durante la década del 30 hubo un crecimiento importante del sindicalismo así como de la expedición de leyes que lo protegían. Se creó entonces la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), de orientación liberal y comunista, que apoyó decididamente al gobierno liberal de ese entonces. Dos años después se puso en entredicho el acuerdo entre el sindicalismo liberal y el de izquierda, en especial el comunista, lo que promovió una primera ruptura interna. Paralelamente se fue gestando otro movimiento y en 1946 se fundó la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), organización que pregonaba ideas cristianas y que fue utilizada por el Partido Conservador, entonces en el poder, para debilitar a la CTC. Se vivió entonces un período oscuro para el sindicalismo liberal y de izquierda, que fue perseguido durante los gobiernos conservadores de la época.

La creación de espacios sindicales fue promovida por los gobiernos como una manera para delimitar el conflicto político más amplio y se convirtió en un patrón de comportamiento frecuente a lo largo de la historia del sindicalismo colombiano. El impulso dado a sindicatos con tendencias políticas conservadoras creó rupturas en el interior de la unidad sindical cuando sus reivindicaciones se convertían en fuente de conflicto para las autoridades gubernamentales. Es lo que se ha denominado incorporación de los ac-

5 Se retoma aquí información publicada por la CUT en “Breve Historia de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia” consultada en: <http://www.cut.org.co/quienes.html#colombia> el día 26 de julio de 2007; y por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos (2006). Para mayores profundizaciones sobre el movimiento sindical colombiano véase entre otros: Archila, Mauricio. Cultura e identidad obrera, Bogotá: Ediciones Antropos; y Londoño, Rocío. 1989. “Crisis y recomposición del Sindicalismo Colombiano (1946-1980)”, en: Nueva Historia de Colombia, tomo 3. Bogotá: Editorial Planeta.

tores en los niveles gubernamentales formales o en espacios alternativos creados para su participación en ciertas decisiones.

La política colombiana estuvo profundamente afectada por la conformación del Frente Nacional durante el período de 1958 a 1974. Durante dieciséis años, la vida política estuvo manejada por una coalición y un monopolio de los partidos tradicionales conservador y liberal, excluyendo así a los demás y repartiéndose la representación popular en las corporaciones públicas. Esta fórmula de entendimiento entre los partidos tradicionales en el campo político tuvo resultados contraproducentes en el social puesto que se orientó principalmente a la modernización de la economía sin preocuparse por los desbalances que se creaban por el aumento de la población y la urbanización acelerada, entre otras cosas. El movimiento sindical tomó nueva fuerza durante este período y se empezó a sentir de manera más clara la influencia y la presión de los educadores durante estos años de crecimiento poblacional y económico. Esta dinámica se hizo cada vez más visible en Bogotá, donde la Asociación Distrital de Educadores (ADE), muy ligada a la UTC y a la CTC en sus comienzos, obtuvo su personería jurídica en 1957. Un paro convocado en 1959 muestra aspectos de las reivindicaciones y negociaciones entre los educadores y el gobierno. Gracias a esa movilización los maestros lograron un aumento de salarios del 35%, un acuerdo para la creación del Consejo Técnico de Educación, garantizando además su participación en él y un acuerdo para la consecución de un lote para la casa del educador. También presionaron al Estado para la entrega

de 14 construcciones escolares, pupitres para profesores, publicaciones pedagógicas, la expedición del Decreto Orgánico de la Educación Distrital y la reforma de un decreto sobre las sanciones, entre otros⁶.

Varias organizaciones del magisterio, a la cabeza de ellas la ADE, citaron al Primer Congreso de Educadores de Colombia, que se realizó en 1959. Al año siguiente se formalizó la Asociación Nacional de Educadores Colombianos, que finalmente obtuvo su personería jurídica en 1962 como Federación Colombiana de Educadores. El sindicato nacional iniciaba así sus labores en el marco del Frente Nacional y asimismo en su interior se reflejaban las luchas entre las diferentes tendencias conservadoras, liberales y de izquierda de la sociedad colombiana. Este momento correspondía también al de la expansión de la matrícula educativa y las reivindicaciones de los maestros se concentraron fundamentalmente en temas relacionados con el aumento del salario y mejoras en la capacitación de los educadores.

Paralelamente se fue gestando en el nivel nacional la necesidad de organizar el sindicalismo de izquierda, de manera que éste se diferenciara de las iniciativas gubernamentales anteriores, ligadas a los partidos tradicionales, y estableciera un espacio claramente legitimado para los trabajadores militantes de la izquierda colombiana. Esos esfuerzos se concretaron en un primer momento en la conformación de la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia, CSTC, en 1964 que fue continuamente objeto de hostigamiento por su beligerancia y su orientación co-

⁶ Ver: Cristancho, Víctor M. "Las luchas de los maestros del Distrito." En: http://www.adebogota.org/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=40, consulta realizada el 3 de octubre de 2007.

munista. Sin embargo persistía una dispersión de organizaciones sindicales autónomas que respondían ante todo a intereses gremiales, como era el caso de los sindicatos especialmente fuertes que representaban a los trabajadores de los sectores de transportes, petrolero, de telecomunicaciones, bancario y de maestros.

Este período corresponde al de mayor y más veloz crecimiento de la cobertura educativa en el país y por lo tanto a una expansión cada vez más grande de la oferta de servicios. Asimismo, el sindicato ganaba visibilidad y cosechaba triunfos de gran impacto para los maestros. Sucedió entonces lo que se conoce como “nacionalización” de la educación, que consistió en la centralización y desconcentración progresiva a los departamentos de la administración docente. Estos cambios de orden administrativo pusieron fin a un gran desorden previo, donde cada entidad territorial manejaba de manera *quasi* autónoma la educación creando confusiones y deudas con el magisterio. Los nombramientos y traslados dictados por la politiquería regional y los retardos en los pagos eran una práctica corriente que afectaba el trabajo y la vida de los educadores. La “nacionalización” facilitó al sindicato la posibilidad de relacionarse con un solo interlocutor, el gobierno nacional, y también contribuyó a consolidar su centralización como sindicato.

Durante la década de los 70, el sindicato luchó permanentemente por el reconocimiento de la profesionalización del maestro, el establecimiento de un marco claro y homogéneo para la administración del personal docente y directivo docente, y la aprobación de un único escalafón. Durante estos años, el sindicato también radicalizó sus posiciones políticas. Uno de los triunfos

mayores para la federación fue la negociación y adopción por parte del gobierno del Estatuto Docente, en 1979. Fortalecido con esa victoria para sus bases, el sindicato empezó a explorar con más firmeza en temas distintos a los salariales y lanzó en 1982 el Movimiento Pedagógico, como eje de reivindicación de un maestro crítico e investigador. Con la creación del Centro de Estudios e Investigaciones Docentes, CEID, se concretó además la posibilidad de realizar dicha reflexión permanente. El sindicato acompañó adicionalmente este trabajo con una estrategia de difusión que viene realizando desde entonces por medio de la revista Educación y Cultura.

Hasta ese momento la Federación de Educadores estaba logrando muchas de sus metas e incluso era considerada como el único actor fuerte frente al gobierno en política educativa. Esto empezaría a cambiar con la llegada de las ideas de descentralización. El inicio de esta nueva fase coincide con las primeras elecciones populares de alcaldes a nivel nacional en 1986 y con el crecimiento paralelo de los movimientos sociales como nuevo espacio de protesta y reivindicación de los grupos populares. Lo que empezó como una reforma política que otorgaba voz y voto a las poblaciones locales para elegir su alcalde se fue transformando en una demanda más consistente por lograr una verdadera gobernabilidad local. En efecto, como era de esperarse, las ideas de democracia local no podían quedarse en la simple elección popular y poco a poco fue creciendo en el país la demanda por una descentralización real de competencias y de recursos en los diferentes sectores.

Adicionalmente, con la finalización del Frente Nacional se conformaron grupos de orientación política alternativa que buscaron distanciarse de

los dos partidos tradicionales que compartieron el poder durante 16 años. Estas agrupaciones tenían grandes debilidades para organizar su oposición debido a la fragilidad de su estructura y a las condiciones de represión a que se enfrentaban, y pese a que compartían elementos de oposición con los sindicatos, en ocasiones se distanciaron de éstos. Así, en 1988 se creó el consorcio Colombia Unida, como resultado de una convención que reunió a 162 movimientos locales y regionales que representaban una gran diversidad de intereses⁷.

Los sindicatos, y especialmente las grandes centrales sindicales, veían así reducida su influencia a ámbitos gremiales bastante especializados. La lucha más amplia por cambios estructurales de la sociedad colombiana quedaba en manos de los movimientos sociales y de algunos partidos políticos. En su esfuerzo por fortalecer su poder de convocatoria, su organización y su impacto, los sindicatos y federaciones nacionales de trabajadores no afiliadas a ninguna central crearon en 1986 la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) que logró reunir a cerca del 80% de los sindicatos. El objetivo era reunir al movimiento sindical tras 40 años de división. La participación de la Federación de Educadores fue clave en dicha convocatoria. Como parte de esta central sindical, la Fecode ha apoyado desde entonces sus luchas y también ha recibido el soporte necesario cuando las reivindicaciones de los maestros lo han requerido. Sin embargo, gracias a su tamaño y al reconocimiento adquirido en el ámbito sectorial, el sindicato de ma-

estros ha permanecido bastante autónomo en sus posiciones y estrategias.

2. Estructura del sindicato

Tal como lo precisan sus estatutos, la Federación Colombiana de Educadores es una organización sindical de segundo grado formada por organizaciones sindicales de educadores. Al optar por una estructura en forma de federación, los docentes acogieron la idea de diversidad de grupos o sindicatos asociados en torno de una autoridad central que puede tomar decisiones por el conjunto. Este modelo permite igualmente lograr mayor espacio de negociación mediante la unidad de los grupos afiliados. Sus estatutos muestran un tipo de organización que busca operar dentro de principios democráticos mediante la realización de elecciones para los cargos directivos y el respeto de ciertos mecanismos en la toma interna de decisiones.

La Fecode cuenta hoy en día con 34 sindicatos filiales que corresponden a la representación de los maestros de los niveles de educación preescolar, primaria, secundaria y media del sector público a nivel de los 32 departamentos del país y del distrito de Bogotá, así como a un sindicato de supervisores⁸.

La estructura organizativa de la Fecode se compone de una Asamblea General Federal, una Junta Directiva Nacional, un Comité Ejecutivo y de las seccionales o sindicatos filiales. La Asamblea General Federal se reúne ordinariamente cada

7 Ver: Fals Borda, Orlando. “Comentarios sobre la diversidad de los movimientos sociales”. En Mauricio Archila y Mauricio Pardo (Ed.). 2001. *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Bogotá: CES/Universidad Nacional – ICANH.

8 En: http://fecode.edu.co/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=4&Itemid=3, consulta realizada el 2 de octubre de 2007.

tres años y está formada por el Comité Ejecutivo y los delegados nombrados para este fin por los afiliados a los sindicatos filiales. En cuanto a la Junta Directiva Nacional, se trata del organismo de orientación y control integrado por el Comité Ejecutivo de la Federación, los presidentes de las Juntas Directivas de los sindicatos filiales y por los representantes de los sindicatos elegidos por éstas. Se reúne ordinariamente cada tres meses. Se observa entonces que en este nivel confluyen dos miembros por cada organización filial y que su actividad es permanente, lo cual permite un seguimiento bastante cercano al funcionamiento de la Federación.

El Comité Ejecutivo es el organismo de dirección permanente de la Federación y está integrado por 15 miembros: el presidente, dos vicepresidentes, el secretario general, el tesorero, el fiscal, y nueve secretarios. Estos últimos representan los diversos frentes de actividades del sindicato y es por medio de sus dependencias que se realizan las distintas actividades del sindicato.

El Comité Ejecutivo es elegido por tres años por voto directo de los afiliados a los sindicatos filiales mediante tarjeta electoral y aplicando el cociente electoral para asegurar la representación de las minorías. Ningún miembro del Comité puede ser elegido por más de dos períodos consecutivos. Este Comité selecciona al presidente de la Federación y le corresponde también su remoción cuando se considera necesario. Teniendo en cuenta que las decisiones se toman por el grupo mayoritario al interior del comité - lo cual excluye la voz de las minorías en esa instancia (Chambers, 2006: 12)-, la fortaleza y el liderazgo que cuentan son los del comité y no necesariamente los del presidente. Como responsable de la dirección del sindicato, le correspon-

de al Comité representar a la federación y a sus filiales en las negociaciones con el gobierno y en los acuerdos que logre con otras organizaciones.

Las nueve secretarías permanentes son las unidades de trabajo de la organización y muestran a su vez los distintos temas en que trabaja e interviene el sindicato.

Secretarías permanentes de la Fecode

Eje laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Organización y educación sindical • Asuntos laborales y jurídicos • Seguridad social, Docentes territoriales y pensionados • Cultura, recreación y deporte • Prensa, propaganda y publicaciones • Relaciones internacionales • Relaciones gremiales y cooperativas
Eje temático-educativo	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos educativos, pedagógicos y científicos
Eje justicia social	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos educativos, Asuntos de la mujer, la niñez, la juventud y la familia

Es importante mencionar que la Fecode cuenta con el Centro de Estudios e Investigación docente, CEID, que es una entidad adscripta a la Federación, con personería jurídica propia y bajo la dirección del Comité Ejecutivo. Su misión consiste en garantizar el desarrollo del Movimiento Pedagógico y la realización de los congresos pedagógicos nacionales. Dentro de sus actividades se cuentan el estudio de las políticas educativas y de la problemática pedagógica, la orientación de la práctica educativa del maestro en el aula, la asesoría en la elaboración de los programas curriculares, la elaboración de la revista pedagógica de la Federación y el manejo de un centro de documentación educativa.

En cuanto a la financiación de la Federación, cada organización sindical de primer grado debe pagar una cuota de admisión (100 pesos, es decir 5 centavos de dólar de los Estados Unidos, por cada socio que tenga, de acuerdo con los Estatutos de 2001). Adicionalmente, cada filial debe aportar una cuota ordinaria anual a la Federación correspondiente al 15% del valor total de los descuentos sindicales ordinarios que recibe. De hecho, cada docente aporta entre el 0,5% y el 1% de su salario mensual para el sindicato departamental o distrital, que a su vez los utiliza en el mantenimiento de la organización sindical, la difusión y la investigación. De esta manera, la cotización de los miembros ha permitido la puesta en marcha de una estructura mínima y la organización de servicios de salud, recreación y formación para los miembros⁹.

3. Nivel de adhesión

En sus 45 años de existencia, el ritmo de adhesión de los maestros al sindicato ha ido de la mano con el crecimiento del sector educativo. De acuerdo con Witney Chávez, presidente del sindicato, en 2007 la Fecode contaba 250 mil afiliados a lo largo del territorio nacional y otros 30 mil estaban en espera de ingresar¹⁰. Esto significa que prácticamente la totalidad de los educadores del sector oficial pertenece al sindicato. La situación de los que están por acceder a car-

gos definitivos se debe a que muchos educadores que en la década pasada eran contratados sólo durante los nueve meses de duración del calendario escolar ahora deben ingresar formalmente en las plantas de personal aprobadas por el ministerio a las entidades territoriales. El proceso de conformación de las plantas y de nombramiento definitivo está en marcha y se habla informalmente de que habría casi 50 mil maestros en período de prueba listos para presentar la correspondiente evaluación que les permitirá ingresar en la carrera docente y ser inscriptos en el escalafón.

Los educadores representaban el 6% de la fuerza formal laboral colombiana en 1996 (Liang, Xiaoyan. 2003: 8). La proporción de sindicalización mencionada -al menos para el caso de los maestros oficiales, contrasta con la tendencia general en el país que muestra una desaceleración general de la tasa de sindicalización de los trabajadores en las últimas décadas. En efecto, después de aumentar del 5% al 13% entre 1947 y 1965, dicha tasa cayó al 6% después de 1990, y en los últimos años se aproxima al 5% (Cuesta, 2005:7). Dentro de los factores señalados como causas posibles que han afectado al sindicalismo colombiano se ha mencionado la generalización, desde 1991, del “contrato a término definido” en el sector público, lo que ha hecho temer al trabajador por la terminación de

9 Según declaraba recientemente el presidente de la Fecode a una conocida revista de tiraje nacional, la Federación no maneja más de 1.400 millones de pesos al año (aproximadamente \$US 700 mil), pero fácilmente toda la organización sindical, es decir incluyendo las filiales, puede mover más de 12 mil millones de pesos por año (aproximadamente \$US 6 millones) (Revista Semana, julio 11 de 2007).

10 Entrevista publicada en la Revista Semana, junio 11 de 2007. Después de un crecimiento importante de alrededor del 25% entre 1995 y 2000 (ver Exposición de Motivos Acto Legislativo 01 de 2001), esta tendencia se ha frenado y hasta se habla de una reducción en el número de educadores. Esto último podría ser el efecto de las medidas de reorganización de las plantas de personal que han obligado a los municipios y a los departamentos a que ajusten sus requerimientos de personal con base en el número de niños y jóvenes escolarizados.

dicho contrato si se halla sindicalizado. Igualmente se hacen ahora los contratos administrativos de prestación de servicios que no reconocen ningún derecho laboral social. Estas normas afectaron profundamente a los sindicatos llevando a la desaparición o reducción de algunos de ellos como los ferroviarios, portuarios, los sindicatos de trabajadores de Obras Públicas y de otras instituciones gubernamentales¹¹. Entre 1990 y 1994 habrían entrado en receso o habrían sido liquidados en Colombia cerca de 514 sindicatos, con unos 95.229 afiliados (Delgado, 2001: 57-58).

En este panorama, los trabajadores de la educación pública son de los pocos que han logrado mantener su crecimiento y nivel de sindicalización. Aunque no se prevé una disminución de la sindicalización en el ámbito de los educadores oficiales, es importante tener en cuenta que el crecimiento de nuevos esquemas de contratación del servicio educativo ha incrementado el número de docentes vinculados bajo esquemas privados de contratación, especialmente en la ciudad de Bogotá. Esta situación es sin embargo marginal respecto del número total de educadores oficiales cuyo crecimiento real es difícil de predecir por cuanto dependerá del crecimiento de la matrícula, especialmente del aumento de la cobertura de la educación secundaria y media.

4. Posiciones ideológicas

Desde su inicio, el sindicato ha tenido un compromiso activo con los principios de solidaridad, representación y negociación colectiva. Su misión y actividades se basan en la creencia de

que toda educación debe ser pública y que es una responsabilidad del Estado asegurar la oferta del servicio educativo a toda la población sin exclusión ninguna. En ese sentido, el principio de justicia social hace parte del ideario que sustenta las acciones colectivas. El reconocimiento y defensa de los distintos grupos culturales hace parte entonces de la concepción de una sociedad a la escucha de sus necesidades e integradora de sus diferencias.

Asimismo, la Federación considera que la pluralidad política e ideológica de los educadores debe ser una característica del sector y que esta diversidad debe ser respetada en la libertad de expresión y de cátedra, así como el desarrollo profesional. La defensa de los valores democráticos se convierte así en un sustento de base y se promueve mediante la práctica misma del ejercicio docente y al interior del sindicato.

Aunque en términos ideológicos y políticos el sindicato ha sido asociado de manera general con la izquierda, sus mismas directivas han asegurado que sus miembros representan la diversidad partidista del país, mostrando diferentes tendencias, especialmente a nivel regional (López, 2001: 54). Debido a esa diversidad partidista, numerosos conflictos internos han producido fragmentaciones que en ocasiones pudieron haber afectado el comportamiento del sindicato y sus estrategias de negociación y de presión. De acuerdo con el recuento realizado por Chambers (2006: 12) acerca de la afiliación partidista de los miembros del Comité Ejecutivo, se observa que durante el período de 1994 a 2003 éstos pertenecían a partidos pequeños situados entre

¹¹ Instituto de Crédito Territorial, Instituto Nacional de Recursos Naturales -Inderena, Ministerio de Hacienda y Departamento Administrativo de Estadística – DANE.

el centro y la izquierda, pero después de ese año se constata una afiliación cada vez mayor al partido político Polo Democrático. De hecho, catorce de los quince miembros del comité militaban en dicho partido en 2006. Esto muestra que si hace menos de una década en el sindicato no se sentía la influencia fuerte de un partido político en particular, las cosas han cambiado a nivel del Comité Ejecutivo en la actualidad.

Para entender mejor este acercamiento es importante introducir brevemente la historia de este partido político en Colombia. El Polo Democrático Independiente, PDI, fue creado en 2002 como un proyecto de izquierda que buscaba diferenciarse de la izquierda tradicional. Reagrupó en ese momento a diversos grupos independientes que se pusieron de acuerdo para la elección de un único aspirante a la presidencia -Luis Eduardo Garzón, que a la postre fue elegido como alcalde de Bogotá para el período 2004-2007-. Este ha sido el primer alcalde representante de la izquierda elegido por voto popular en la ciudad de Bogotá¹². En 2006, el PDI se alió electoralmente con la coalición de la izquierda tradicional Alternativa Democrática para conformar el partido Polo Democrático Alternativo, PDA, y hacer oposición a la reelección del hoy presidente Alvaro Uribe. Es en este momento que se observa un acercamiento decidido por parte de la Fecode a dicho movimiento político.

5. Carácter de las reivindicaciones

Las reivindicaciones del sindicato se organizan alrededor de dos grandes bloques. El primero se

refiere a las exigencias de tipo laboral entre las cuales se encuentran los salarios, las prestaciones, la atención en salud y las pensiones, así como todo lo relacionado con las condiciones mismas del trabajo y su reconocimiento, como son la defensa de derechos humanos y la profesionalización. En el segundo bloque se ubican las exigencias relativas a la discusión más amplia de política educativa, ya sea en el plano pedagógico como en el organizacional y de gestión. Caben aquí temas como las reformas curriculares, la autonomía del educador, lo relacionado con la financiación de la educación pública y los modelos de gestión, desde la descentralización hasta la gestión escolar.

Principales reivindicaciones

<i>Tipo de reivindicaciones</i>	<i>Temáticas</i>
Laborales	<ul style="list-style-type: none"> • Salarios, ascensos y prestaciones • Profesionalización • Protección de derechos de los educadores
De reconocimiento como actor de la política pública educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en la formulación de la política educativa • Intervención en aspectos de la gestión de personal

Aunque la mayor parte de los reclamos y exigencias de la Federación se han mantenido a lo largo de los años, las innovaciones en términos de políticas educativas han generado nuevos frentes de lucha para el sindicato. En esta sección se presentan brevemente las temáticas que han tenido mayores desarrollos en térmi-

¹² En las recientes elecciones para el período 2008-2011, realizadas en octubre de 2007, el Polo Democrático Alternativo ganó de nuevo la alcaldía de Bogotá, 19 otras alcaldías municipales y obtuvo su primera gobernación en el departamento de Nariño.

nos de reivindicaciones. Estos puntos serán retomados más adelante en el documento por tratarse de temas abordados en las reformas más recientes.

5.1 Las condiciones laborales

Los educadores obtuvieron logros fundamentales en términos de sus condiciones laborales con la puesta en marcha del Estatuto Docente (Ley 2277 de 1979) y con la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio diez años más tarde. El primero permitió el establecimiento de una escala salarial nivelada y de un escalafón docente unificado, beneficios pensionales y un código disciplinario específico. Consistió entonces en un sistema normativo para la administración, clasificación y promoción del personal docente y permitió así avanzar en el reconocimiento de la profesionalización del educador. En cuanto al segundo, el Fondo fue creado como una cuenta de la nación, con el fin de administrar los recursos de seguridad social (prestación de servicios de salud y pago de prestaciones económicas) de los maestros afiliados. La defensa de este régimen especial para el magisterio se constituyó en otro triunfo para el sindicato cuando fue excluido de la reforma al sistema de pensiones realizada en el país al inicio de la década del 90.

La protección y mejoría de estas ganancias ha sido una demanda permanente de la Federación frente a las reformas gubernamentales. Sin embargo, en el año 2002 el gobierno nacional expidió un nuevo Estatuto Docente (Ley 1278) para los maestros que ingresen en el servicio educativo a partir de esa fecha y para aquellos que de manera voluntaria quieran pasarse del antiguo al nuevo régimen. Así, hoy en día una

de las principales reivindicaciones de la Fecode consiste en el establecimiento de un único estatuto docente en el país que permita dar un tratamiento homogéneo al cuerpo docente. En cuanto al funcionamiento del Fondo de Prestaciones, en 2005 el sindicato y el gobierno lograron nuevos acuerdos para mejorar el tipo de servicio de salud ofrecido a los docentes (Decreto 2831 de 2005) pero todavía se están buscando mecanismos para evitar prácticas poco transparentes de los prestadores de servicio.

En lo relativo al nivel de remuneración, la Federación ha sido siempre activa en reivindicar el mejoramiento de los niveles salariales de los educadores. Esta discusión aparece al finalizar cada año, cuando la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales debe fijar el salario mínimo legal para el año siguiente. Es reconocida la presencia e influencia de la Fecode en esa comisión, hasta tal punto que, en diciembre de 2006, impidió que la Comisión llegara a un acuerdo con el Estado en ese sentido. Sin embargo, aparte de los incrementos excepcionales de 8 puntos por encima del resto de trabajadores estatales que la Federación negoció con el gobierno nacional durante tres años a partir de 1996, las demandas del sindicato no han tenido éxito en los últimos años.

La búsqueda de mejores salarios para el conjunto de los servidores públicos ha sido con justa razón una reivindicación constante de los sindicatos colombianos, sin embargo, las prioridades de gasto establecidas por los diferentes gobiernos y las presiones externas para frenar el gasto público han sido los motivos expuestos por éstos para obviar estas peticiones. En el caso de los educadores, se suele además comparar su

ingreso con otras categorías de trabajadores a quienes se exige un mayor número de horas presenciales en su trabajo. Algunos estudios comparativos realizados en América latina han abordado información en ese sentido y aportan conclusiones con relación al caso colombiano. Se afirma que en 1999 los maestros colombianos recibían en promedio 5% menos del salario anual que otras categorías, aunque trabajaban 14% menos de horas que los demás trabajadores. Si se toma el salario bruto por hora, los educadores colombianos ganan 20% más que otras categorías (De Moura y Ioshpe, 2007; Hernani-Limarino, 2005; y Liang, 2003). La pérdida de poder adquisitivo de los salarios -situación por lo demás generalizada en el país-, sigue siendo uno de los motivos principales de movilización y demandas del sindicato frente al gobierno nacional.

Al tiempo con el reconocimiento salarial y de prestaciones sociales, el sindicato ha defendido la idea de valoración social y la profesionalización del educador. Esta discusión busca ante todo lograr el reconocimiento por parte del gobierno de que la docencia tiene un campo de competencias bien definidas, así como lo tienen otras profesiones. Esta discusión ha aparecido de manera intermitente en el discurso de la FE-CODE, pero no ha tenido mayores desarrollos.

De hecho, la posición del Ejecutivo ha sido que los elementos básicos del reconocimiento de la profesionalización ya están contenidos en el Estatuto Docente y probablemente así lo consideran también algunos sectores del sindicato.

Teniendo en cuenta el contexto de violencia política en Colombia, y el hecho de que los educadores son uno de los grupos más afectados por la situación de amenazas y violencia personal, la Fecode ha denunciado constantemente la violación de los derechos humanos de los docentes.¹³ De hecho, la organización Amnistía Internacional señala a Colombia como uno de los lugares más peligrosos del mundo para los sindicalistas. Así fue entre los sindicalistas del sector de la educación donde se registró el mayor número de homicidios en 2006, pues de un total de 77 sindicalistas asesinados en el país, 35 eran profesionales de la educación.¹⁴ Es importante mencionar que esta situación se ha convertido en el gran obstáculo para que los demócratas estadounidenses apoyen la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia. La actividad de la Fecode se ha orientado entonces a denunciar estos hechos y a presionar a las autoridades educativas para que cuando haya maestros amenazados sean trasladados rápidamente a otros sitios del país.

13 En un informe elaborado por la Federación en octubre de 2003 se habla de 650 asesinatos de docentes desde la década de los ochenta, amenazas múltiples, 23 víctimas de desaparición forzada, 3.500 perseguidos de conciencia, cientos de desplazados forzados, más de 50 maestros en exilio y otros 30 en proceso de dejar el país. Ver: FECODE. 2003. "Report On The Situation Of The Human Rights Of Colombian Teachers". Presentado a la Asociación Canadiense de Profesores Universitarios.

14 Ver: "Sindicalismo en Colombia – Homicidios, detenciones arbitrarias y amenazas de muerte". 2007. Amnistía Internacional. Índice AI: AMR 23/001/2007. p. 58. Documento consultado el 17 de julio de 2007 en www.amnesty.org. Por su parte, la Confederación Sindical Internacional afirma que en 2006 más de la mitad de los sindicalistas asesinados en el mundo se encontraban en Colombia. Ver: "Informe Anual sobre las violaciones de los derechos sindicales". En: <http://survey07.ituc-csi.org/> consultado el 19 de septiembre de 2007.

5.2 Reconocimiento del sindicato como actor de la política educativa

Las reivindicaciones del sindicato en el sentido de acceder a una mayor participación en la formulación y seguimiento de la política educativa se expresan en diferentes aspectos. Probablemente uno de los terrenos en los que el sindicato ha insistido más tiene que ver con lo relacionado con la libertad curricular y de cátedra. Es así como la autonomía en estos temas ha sido un eje en sus reclamos desde la conformación del Movimiento Pedagógico. Más recientemente, argumentando su conocimiento específico de la docencia, el sindicato ha defendido su derecho a participar en debates a propósito de la promoción automática de los estudiantes y la formulación de los estándares curriculares.

La demanda de espacios de participación para los educadores llegó también al terreno de la gestión de personal cuando se elaboró la Ley General de Educación en 1994, puesto que el sindicato pedía que hubiese representantes de los educadores en las Juntas Educativas, tanto en la nacional como en las territoriales. Estas instancias creadas como efecto de la ley tuvieron responsabilidades particularmente para validar los traslados de maestros, pero en realidad no tuvieron una injerencia real en la gestión educativa y las reformas más recientes les quitaron competencias en esas áreas de gestión de personal.

En segundo lugar, la Federación de Educadores ha exigido que se respete lo establecido en la Constitución Política de 1991 en términos de fi-

nanciación para la educación. Dos reformas han alterado ya lo consignado allí en relación al monto y modalidades de asignación de las transferencias que hace la nación a las entidades territoriales para financiar la educación pública. De la disponibilidad de recursos depende el mejoramiento de las condiciones laborales de los educadores y el sindicato hace un seguimiento permanente a los niveles generales del gasto en el sector presionando por su aumento.

Un tercer punto tiene que ver con la exigencia de que se respete el derecho de todos los niños y jóvenes a la educación gratuita. En el marco de estas reivindicaciones, el sindicato se ha apoyado en investigaciones que refuerzan su posición, como el informe realizado por la Relatora Especial para los Derechos Humanos de la Naciones Unidas, que plasmó la necesidad de aumentar los recursos para la educación y de respetar el derecho de acceso de todos los niños al servicio educativo¹⁵. El instrumento por medio del cual el sindicato busca lograr su objetivo es la sanción de una ley estatutaria que garantice el derecho a la educación, incluyendo tres años de preescolar para todos los niños.

Por último, el sindicato propone un Proyecto Educativo Nacional Alternativo que en principio recogería su visión general de la educación. Las ideas de este proyecto se discuten actualmente al interior de la Federación, en el marco de la elaboración del Plan Decenal de Educación 2006-2015, convocado por el gobierno nacional como parte de las obligaciones establecidas en la Ley General de Educación.

¹⁵ Ver "Por la defensa de la descentralización y la inversión social", carta abierta de FECODE octubre 5 de 2006, publicada en <http://fecode.edu.co>. Consulta realizada el 2 de octubre de 2007.

6. Formas de lucha

Las formas de lucha del sindicato se ubican desde la participación en diálogos, donde pueden sustentar su posición, hasta medidas más radicales como son las huelgas y paros masivos. En el punto medio se encuentran también demandas, denuncias y foros.

La participación del colectivo de educadores en diálogos con el Estado y otros actores aparece más claramente a partir de 1991, en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, y posteriormente en la definición legislativa y reglamentaria de los principios constitucionales adoptados. Mesas de trabajo, debates y discusiones con distintos grupos le permitieron al sindicato estar más cerca del tema general de formulación de la política educativa e influir en la toma de las decisiones finales.

Una manera de emprender luchas por una vía participativa y masiva sin confrontaciones inmediatas con el gobierno ha consistido en la realización de foros y campañas. La Fecode ha sido bastante dinámica en este tipo de actividades, entre las que se pueden señalar las más recientes como el II Foro Nacional en Defensa de la Educación Pública, realizado en octubre de 2003, y la convocatoria amplia en conjunto con muchas otras organizaciones del sector educativo para el desarrollo de una campaña y movilización social 2003-2004 por el derecho a la educación. Además, en la actualidad está recolectando firmas para promover un referendo legislativo que permita revertir la reforma constitucional aprobada en mayo de 2007 que recorta el nivel de las transferencias para la educación del nivel central a las entidades territoriales.

Pero si el sindicato se ha hecho conocer en el país, es sobre todo por medio de las huelgas y movilizaciones que ha liderado en el pasado. Sin embargo, según Archila (2007), el magisterio, que es el sector asalariado con más huelgas y huelguistas en la historia laboral del país, mermó el ritmo de su protesta a fines del siglo pasado. Varias preguntas surgen a propósito de esta situación que puede estar mostrando una posición estratégica de los directivos sindicales frente a un contexto específico. Se pueden mencionar factores como cierto cansancio de los miembros del sindicato en relación con la demanda permanente de movilización, la poca credibilidad que generan estas manifestaciones después de varios intentos fallidos por lograr los cambios demandados e, incluso, puede haber influido la puesta en marcha de medidas de control por parte de las autoridades públicas que, apoyadas en la ley, decidieron no pagar los días no trabajados.

El tema de las huelgas es delicado tanto por su uso como por su efecto real. De acuerdo con información sistematizada por el Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep, alrededor del 24,4% de las huelgas realizadas en el país durante 1975 a 2000 correspondieron a las del sector educativo, lo cual muestra el dinamismo de este tipo de protesta en el contexto nacional. Sin embargo, estos datos también muestran un descenso reciente en el número anual de paros en educación, puesto que entre 2002 y 2004 se habrían registrado tan sólo 4, 7 y 3, respectivamente. Estas cifras son bajas si se comparan con los 60 paros realizados en 1990 y los 25 que tuvieron lugar en promedio durante el período de 1982 a 2005. Es importante, sin embargo, señalar que los paros de los años 2001 y 2004 lograron una participación bastante más amplia que la de las décadas precedentes

(Chambers, 2006: 18)¹⁶. Pero el hecho de que las movilizaciones más masivas de los últimos años, incluyendo la más reciente de mayo de 2007, no hayan logrado su objetivo de bloquear las reformas que las motivaron, genera interrogantes sobre la efectividad de las medidas de fuerza frente a otras alternativas de protesta.

El sindicato ha utilizado también la vía jurídica como una alternativa para luchar contra las medidas que considera injustas o que van en contra de privilegios adquiridos en el pasado. Entre las más importantes se inscriben demandas formuladas ante la Corte Constitucional a algunos artículos de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, así como a la reforma constitucional de 2001 y a diversos puntos de su posterior formulación legislativa. La Federación ha conseguido logros importantes utilizando esta estrategia puesto que ya son varias las sentencias jurídicas que le han dado la razón. Parecería entonces que la batalla jurídica resulta últimamente más exitosa que las movilizaciones mismas para el logro de los objetivos o por lo menos para matizar las reformas aprobadas.

La combinación de estas diferentes formas y estrategias de protesta hacen parte de los retos del sindicato y la selección de las formas de oposición y resistencia puede crear tensiones al interior de la organización. Así, escoger entre mantener un paro indefinido o buscar negociaciones concretas con los gobiernos suele ser un

tema de conflicto en el interior del Comité Ejecutivo (Hernández, 2007:80). Durante la última movilización de mayo 2007, la Fecode fue criticada por el sindicato de profesores universitarios por no haberse mantenido en el paro y haber optado por buscar una negociación con el gobierno¹⁷. Es cierto también que había un respaldo desigual a la movilización por parte del magisterio debido al temor de perder los salarios y bonificaciones ante las amenazas oficiales de descontar los días no laborados y las tensiones internas en la Federación (Archila, 2007).

A todas las manifestaciones anteriores hay que agregar una estrategia de lucha que ha hecho camino en Colombia desde la década pasada. Se trata de la entrada de miembros del sindicato a diferentes instancias del Estado en la búsqueda por influir las decisiones de política educativa. Aunque esta situación no genera consenso en cuanto a sus resultados, pues se ha dicho que tal cooptación del sindicato por parte del gobierno ha debilitado a la Federación (Chambers, 2006), para otros ha sido definitivamente un mecanismo importante para llegar a las instancias de decisión.

La incorporación del sindicato al Ejecutivo ha sido progresiva. En un primer momento dos ex presidentes de la Fecode fueron elegidos gracias a la votación de los docentes como miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, garantizando así la voz de los educadores en la refor-

¹⁶ La movilización del año 2001 tenía como objetivo manifestar el desacuerdo de los educadores frente a la puesta en marcha del Programa Nuevo Sistema Escolar, que integraba nuevos elementos de gestión escolar, así como la oposición total a la reforma a las transferencias constitucionales para la educación. El paro de 2004 se oponía a las nuevas medidas adoptadas por medio de esta última reforma, especialmente a la puesta en marcha del nuevo Estatuto Docente.

¹⁷ La Federación levantó el paro que en principio era indefinido, mientras que paralelamente convocó a nuevas movilizaciones y a un Referendo para derogar las medidas oficiales.

ma constitucional de 1991. Posteriormente, la Fecode mantuvo su apoyo a estos dos ex directivos, eligiendo en 1994 a su primer representante en el Senado de la República -Jaime Dusán-, y logrando el nombramiento de Abel Rodríguez como viceministro de Educación en 1995. Varios de los directivos del sindicato han accedido desde entonces a cargos de elección popular en alcaldías, en el Senado de la República y en Concejos distritales y municipales. La Secretaría de Educación de Bogotá, la más grande del país, también estuvo a cargo de Abel Rodríguez entre 2004 y 2007, y su nombramiento en ese cargo fue ratificado bajo la nueva administración en 2008.

7. Alianzas

La Federación de Educadores es un sindicato que ha logrado hacerse conocer a nivel nacional. Por un lado goza de la fuerza que le otorga el número de miembros que lo componen, pero adicionalmente la unidad y centralización que lo han caracterizado en el pasado le han permitido ganar espacios valiosos para su actividad sindical. Una característica indiscutible es que la Federación ha podido actuar de manera independiente en la lucha por sus reivindicaciones, al buscar aliados ocasionales tan sólo oportunamente para crecer el número de manifestantes y lograr una mayor presión en la defensa de sus intereses.

El acercamiento a otros sindicatos y a las centrales sindicales ha sido una constante en momentos de las movilizaciones masivas. Sin embargo, la diferencia de intereses y de formas de negociación no permite que ese apoyo sea buscado de forma permanente. En esas circunstancias se suman además reivindicaciones múltiples, como sucedió en la protesta de mayo de

2007 cuando la Fecode y el sindicato de profesores universitarios se juntaron e incrementaron el número de participantes en las movilizaciones. En este caso a la oposición de la Fecode, que buscaba bloquear la reforma a la reducción de las transferencias constitucionales para la educación, se sumó la de los sindicatos de la educación superior que se oponían al artículo 38 del Plan Nacional de Desarrollo del segundo gobierno del presidente Uribe, cuyo contenido exigía a las universidades públicas concurrir con la nación para resolver su pasivo de pensiones. A la fuerza del número de participantes en las protestas se sumaba entonces el hecho de que todos los niveles educativos entraban en paro y haciendo las cosas más difíciles para el gobierno. Pero al mismo tiempo, la defensa de intereses puntuales y distintos hacía más fácil la ruptura de la unión para la movilización, lo que de hecho sucedió cuando la Fecode decidió adoptar otra estrategia.

Aparte de otros sindicatos, la Federación ha tenido acercamientos con organizaciones distintas. Teniendo en cuenta que durante los años 80 la sociedad civil se convirtió en un actor político visible en Colombia por medio de organizaciones de base que hicieron de manera directa sus demandas al Estado, la presencia de éstas se convirtió desde entonces en un factor de ayuda, pero también de conflicto para el sindicato. De manera general, estos movimientos se caracterizaron por una presencia local, en oposición al centralismo del sindicato y, por lo tanto, hicieron posibles principalmente alianzas locales y regionales para la defensa de las reivindicaciones que se restringían a esos espacios. Esto ha sido especialmente importante para vincular en las demandas a sectores no necesariamente relacionados con la educación pública, pero comprometidos con otras

luchas sociales. Adicionalmente, la alianza con las asociaciones de padres ha sido siempre un elemento importante para el sindicato con buenos resultados en el nivel local, como lo ha mostrado el caso de Bogotá, donde la Asociación Distrital de Educadores, ADE, suele contar con la ayuda de las organizaciones de padres de familia. En los últimos años el sindicato ha sido especialmente activo en la búsqueda de respaldo por parte de esta diversidad de agrupaciones para la realización de foros y campañas.

Durante el primer semestre de 2007, en el marco de la reforma constitucional a las transferencias para la educación, el sindicato se alió a la propuesta de la Federación de Gobernadores de los departamentos en relación con la gradualidad del crecimiento de las transferencias de la nación para las entidades territoriales. En este caso coincidieron por primera vez intereses de los dos grupos que no querían ver disminuidos los recursos para la educación en el nivel departamental.

Finalmente, la alianza del sindicato con los partidos políticos ha sido más difícil de establecer y puede resumirse en lo que Grindle (2004: 120) ha definido para el caso colombiano como una relación media con los partidos. El acercamiento más claro parece darse recientemente con el PDA, en cuyo ideario se puede leer: “La educación pública será universal, de calidad, gratuita y obligatoria en los niveles de preescolar, básica

primaria, básica secundaria y media, así como en formación técnica laboral y en educación superior. Restableceremos los derechos laborales, salariales y profesionales conculcados al magisterio”¹⁸. Estos objetivos coinciden plenamente con los expuestos por el sindicato y permiten entender el acuerdo que se ha establecido entre las dos colectividades. Adicionalmente coinciden en otros temas de gran trascendencia en el debate político más amplio como son las protestas contra lo que en Colombia se conoce como la “parapolítica”, es decir la influencia en la política formal de grupos armados ilegales de derecha o paramilitares y la lucha contra la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos¹⁹.

Pero si la relación actual del sindicato con el PDA parece clara a nivel nacional, es difícil generalizar esta afirmación para los niveles territoriales. En un contexto descentralizado en el cual los gobernadores y alcaldes son elegidos, y donde subsiste un peso importante de los partidos políticos tradicionales en la vida política, el apoyo de los sindicatos locales puede variar radicalmente en respuesta a intereses locales. De hecho, en épocas pasadas el magisterio ha apoyado también a sectores del partido liberal, especialmente en algunos municipios o departamentos. La confirmación de estos hechos hace parte de los cambios generados por la descentralización y requeriría de mayor información para establecer conclusiones más definitivas.

18 Ver: “Ideario de Unidad” - Suscrito entre el Polo Democrático Independiente y Alternativa Democrática en el momento de creación del Polo Democrático Alternativo. En: <http://www.polodemocratico.net/Ideario-de-unidad,2759>, consulta realizada el 27 de septiembre de 2007.

19 En vísperas de las elecciones para alcaldías y gobernaciones de octubre 2007, el candidato del Polo Democrático Alternativo para la alcaldía de Bogotá—Samuel Moreno, hizo una presentación en la sede de la Federación (Ver FECODE. Boletín Encuentro no. 13 de agosto 25 de 2007: 3). En la página web del sindicato se publicaron además la “Carta abierta de Samuel Moreno a los padres y madres de familia”, así como la “Carta abierta al Doctor Samuel Moreno” en la que los Comités Ejecutivos de FECODE y de la CUT respaldan su candidatura.

II. LAS RELACIONES DEL SINDICATO CON EL ESTADO

1. Reformas y actores del sector educativo colombiano

En esta sección se aborda la idea de reforma como cambio a una política pública existente. Aunque bastante restringida en años anteriores al debate entre el gobierno nacional y el sindicato, la formulación y puesta en marcha de la política educativa colombiana ha contado cada vez más con la participación de diferentes actores. Los individuos o grupos presentes en su definición y debate pueden ser resumidos en los pertenecientes al Estado institucional como los dirigentes, los funcionarios públicos y los miembros electos (miembros del Congreso de la República que a su vez son asumidos como voceros de los partidos políticos), y en los que se sitúan por fuera de este Estado institucional como son la organización de educadores, los investigadores, los grupos de interés y los medios de comunicación. Estos diferentes actores han ocupado roles diferentes tanto en las propuestas de innovación como en el mantenimiento del *status quo*.

Con base en la posición adoptada por los diferentes actores en el marco de las reformas de los años 90 en los sectores de la salud, la educación y el de pensiones, Grindle (2000: 18) establece una caracterización que se adapta perfectamente el caso colombiano. De acuerdo con ésta, los sindicatos del sector público y las burocracias públicas oponen resistencia a las reformas propuestas puesto que pierden poder, acceso, puestos/cargos y control; los políticos populistas se oponen al cambio, pues los sistemas nuevos, más eficientes, les quitan recursos importantes para distribuir y les hace más difícil

conseguir votos; los trabajadores organizados protestan por la pérdida de protección de su estatus; los partidos de la oposición ven la oportunidad para atacar al gobierno por su falta de responsabilidad, su neoliberalismo y su aproximación tecnócrata a las necesidades y sufrimientos de la población. Es fácil ubicar estos elementos de resistencia en las oficinas territoriales encargadas de la educación, en los políticos que gozan del apoyo de los educadores o en aquellos que buscan preservar poderes regionales, y en el sindicato de educadores.

Para evitar hacer un recorrido demasiado largo en la historia de la educación en Colombia, y teniendo en cuenta que este documento centra su mirada en el sindicato de los educadores, abordaremos particularmente los cambios de la política educativa que han tenido lugar desde la conformación de la Fecode. Se puede entonces hablar de tres grandes momentos, siendo el primero de ellos la nacionalización de la educación, que condujo a un modelo administrativo centralizado de la educación pública y que convino perfectamente a las necesidades de los educadores que pedían la organización y confiabilidad que les dio entonces el Estado central. Esta reforma favoreció igualmente a las entidades territoriales que se vieron descargadas de una responsabilidad que no estaban cumpliendo de manera adecuada y tocó apenas tangencialmente intereses privados en su puesta en marcha. En esencia, por tratarse de un período de crecimiento del sector, los recursos se concentraron en buena parte en la ampliación de la infraestructura y de la planta de personal docente.

Un segundo grupo de reformas se inició al finalizar los años 80, cuando aparecieron progresivamente las ideas de descentralización de la

educación. Después de discusiones importantes, que en este caso sí desafiaban los intereses de los diferentes grupos -educadores y autoridades territoriales particularmente-, el país adoptó una reforma incrementadora, puesto que las transformaciones fueron progresivas y no tocaron los intereses mencionados. Como lo afirma Nelson (2000: 53), las reformas de los 90 fueron lentas, modestas y con riesgos de deshacerse o de ser revertidas. En Colombia, tres años después de la puesta en marcha de la reforma que modificó la distribución de competencias y recursos en 1993, se pensaba de nuevo en la manera de revisar el monto de las transferencias a las entidades territoriales. Los distintos actores parecían de acuerdo en señalar las carencias como la poca efectividad, ineficiencia e incapacidad para responder a las necesidades de la población, así como la necesidad de hacer “algo”, no solamente aumentando las inversiones, sino mejorando el diseño de los programas sociales y sus modalidades de entrega (Grindle, 2000: 18-19).

Viene entonces lo que ha sido considerado por algunos como una contrarreforma o una segunda fase de lo realizado previamente. Bajo la presión por disminuir el gasto público y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, el gobierno nacional procedió a hacer una serie de ajustes fiscales que buscaban afectar de manera directa el monto y distribución de las transferencias del nivel central a las entidades territoriales. Una vez abierta esta puerta para los cambios, y sobre la base de la aplicación problemática de la reforma anterior, el nivel central propuso tam-

bién ajustes a la distribución de las competencias entre los distintos niveles de gobierno. Tomaron entonces fuerza temas como la reconceptualización del rol del Estado central en el aparato gubernamental, la reestructuración del Ejecutivo y un acercamiento nuevo al sector privado²⁰.

2. Los aspectos más controvertidos de las reformas²¹

2.1 Disminución de la presencia del Estado

La agenda social de la mitad de los 90 en América latina se vio permeada por cambios en relación a la presencia del Ejecutivo en la prestación de los servicios sociales. Aunque se habló de una presencia demasiado fuerte del gobierno en medio de formuladores de política y académicos, lo que llevó a propuestas de privatización y reducción del Estado, esta discusión suscitó también la pregunta paralela acerca del muy poco Estado o del Estado débil que ha caracterizado a países como Colombia y de la necesidad indiscutible de fortalecerlo. Las reformas que se iniciaron en Colombia con la Constitución Política de 1991 han favorecido la reducción del rol estatal, especialmente en la prestación de servicios, tratando al mismo tiempo de hacerlo más eficaz en sus responsabilidades.

Bajo este marco, el gobierno colombiano ha promovido la participación creciente de las comunidades y de las organizaciones no gubernamentales en la prestación del servicio educativo.

²⁰ Para una visión de conjunto de estas reformas y de los debates que las sustentaron en América latina, véase Palamidessi (2003); Grindle (2004); Lowden (2004), quien aborda en particular el caso colombiano; y Kaufman y Nelson (2004).

²¹ En el anexo de este documento se incluye una tabla que resume estos elementos y la posición del sindicato.

Aunque este acercamiento no es totalmente nuevo, sí han variado los mecanismos de interacción y los acuerdos entre el sector público y el privado. El espacio que refleja por excelencia estos cambios se dio en los programas de ampliación de la cobertura educativa, donde nuevas estrategias fueron diseñadas tratando de hacer realidad el propósito explícito en todos los planes gubernamentales de aumentar el nivel de escolarización de la población.

Una mirada rápida a lo sucedido anteriormente muestra que las reformas de los años 60 y 70 se centraron en la expansión del sistema educativo, financiando construcciones, dotación de materiales, contratación y capacitación de docentes. Incluso el Estado pidió al sector privado que en horarios complementarios prestara sus instalaciones al sector oficial para la ampliación de la cobertura. La medida no fue muy exitosa debido a la resistencia de las administraciones privadas, que no veían beneficios claros en contraparte. Sin embargo, fue retomada con ajustes importantes en los noventa para la ampliación de la secundaria, cuando el gobierno diseñó un programa con motivaciones crediticias para los colegios privados²². De esta manera, estudiantes de bajos recursos recibieron becas del Estado para asistir a establecimientos privados que se acogieron al programa y estos colegios recibieron directamente los fondos correspondien-

tes al costo de la matrícula, además de tener acceso a líneas de crédito especiales para la ampliación de su infraestructura.

Es de señalar igualmente que en algunas zonas rurales y urbano-marginales empezaron a surgir escuelas creadas y administradas por las mismas comunidades y que recibían en ocasiones ayudas parciales de los gobiernos nacional o territorial²³. La combinación de experiencias existentes en el país mostraba escuelas públicas, privadas y mixtas donde coexistían los dos sectores en su financiación o administración. Esta situación condujo a una formulación cada vez más integral del tipo de relación público-privado y a partir de la década de los 90 los gobiernos buscaron utilizar esa relación de manera más organizada, transparente y con beneficios concretos para motivar la participación del sector privado, todo ello bajo exigencias de calidad y rendición de cuentas.

Buscando una ampliación de cobertura acelerada, la ciudad de Bogotá inició en 1998 la creación de los colegios en concesión en zonas de bajos recursos. La construcción de estas instituciones está a cargo del gobierno distrital y la administración, incluida la del personal docente y directivo, se entrega durante quince años a organizaciones privadas de reconocida trayectoria en el sector educativo²⁴. Este esquema novedo-

²² Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Educación Secundaria (Paces).

²³ Esta situación evoca lo sucedido en El Salvador con el Programa Educo. Es también lo que Gaynor (1998) ha llamado el modelo alternativo cuando se refiere a la movilización de ayudas directas de comunidades o de organizaciones no gubernamentales para la contratación de maestros dejando la responsabilidad de la prestación del servicio a cargo de la comunidad o de la escuela misma. En Colombia, los gobiernos no sistematizaron su esquema ni dieron una ayuda consistente a este tipo de iniciativas.

²⁴ En el año 2005, se contaban 35.612 alumnos en 25 colegios entregados en concesión a instituciones privadas de reconocida trayectoria educativa. Aunque las instalaciones y la financiación es pública, el concesionario ejerce una administración privada (Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Educación. 2005. “Estadísticas del sector educativo de Bogotá 2005 y avances 2006”. Bogotá)

so ha mostrado soluciones positivas en términos de los resultados académicos alcanzados por los estudiantes así como en la calidad de la oferta del servicio.

Estos ejemplos que muestran diferentes maneras de trabajo conjunto entre los sectores público y privado en Colombia han sido discutidos y monitoreados por actores políticos y grupos de investigación. La reacción del sindicato a estos acercamientos al sector privado ha sido de oposición radical y en sus reivindicaciones exige poner un freno a la tercerización y privatización de la educación. Para los educadores, la única vía posible para ampliar la cobertura es la de la expansión de la red pública y argumentan que estas medidas sólo buscan hacer ahorros mediante contrataciones que ponen en riesgo la estabilidad laboral de los maestros.

2.2 La descentralización de la educación

La expansión del sistema educativo mostró que la centralización no es siempre la mejor manera para su administración, puesto que las estructuras centralizadas han mostrado ser débiles para las tareas administrativas del día a día (Gaynor, 1998). Este fue un argumento de peso en la discusión sobre la descentralización de la educación, junto a consideraciones más estructurales frente a los cambios políticos que se vivían en el país y que fueron permeando el sector. Así, en la década de los 80, se inició en Colombia un proceso de descentralización que ha afectado desde entonces la financiación y administración del sector educativo.

Las transformaciones han sido lentas y acompañadas de cambios legislativos que han creado

El proceso de descentralización de la educación en Colombia

Año	Reforma	Elementos principales
1989	Desconcentración al nivel municipal (Ley 29 de 1989)	Los municipios se hacían responsables de la administración de personal y de la infraestructura. Esta reforma no tuvo una implementación real por parte de los municipios.
1991-1993	Descentralización de los departamentos y distritos (Constitución Política de 1991 y Ley 60 de 1993)	Los departamentos y distritos recibieron del nivel central la administración total de la educación en su territorio junto con las transferencias constitucionales para ello. Las transferencias del nivel central a los niveles territoriales se precisan como un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación. Crecimiento de los recursos para la educación.
2001	Descentralización a los municipios mayores de cien mil habitantes (Acto Legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001)	42 municipios recibieron la administración de la educación y los recursos para cumplir con esa responsabilidad. Modificación del monto de las transferencias territoriales (su crecimiento se suaviza ligándolo a la inflación más unos puntos adicionales) y de su mecanismo de distribución.
2007	Acto Legislativo 04 de 2007	Nueva modificación al monto de las transferencias territoriales para la educación. Su crecimiento se mantiene ligado a la inflación más unos puntos adicionales.

nuevos escenarios desde el punto de vista de las competencias y de los recursos para la educación en los distintos niveles de gobierno. La primera aplicación real del proceso de descentralización se encuentra entonces en la ley de distribución de las competencias y de los recursos (Ley 60 de 1993), que concentró la mayor parte del manejo de la educación preescolar, básica y media en los departamentos y distritos. Se reafirmaba así la importancia política de los departamentos en el contexto nacional, lo que significó dejarlos a cargo de la administración del grueso de los recursos para la educación básica y media, es decir de aquellos destinados al pago de personal docente y directivo. Esta situación se explica en buena parte por la presión de la clase política claramente afianzada en el nivel departamental y defensora del *status quo* vigente, que le otorgaba un papel importante en los nombramientos y traslados de los maestros y de los funcionarios de las secretarías de Educación (López, 2003; y Lowden, 2004). Sin embargo, otorgó competencias y recursos nuevos a los municipios, especialmente para programas de inversión, ofreciendo algún espacio de decisión a los gobiernos locales.

A esta reforma se le criticó que abriera la posibilidad para un gasto desmesurado por parte de las entidades territoriales que, de hecho, se lanzaron a hacer nombramientos de maestros sin tener los recursos propios asegurados a mediano y

largo plazo. El crecimiento del gasto no se reflejó en una ampliación significativa de la cobertura de la educación básica y media y además había cierta superposición de competencias que confundía a departamentos y municipios en sus funciones. Como bien lo afirman Kaufman y Nelson (2005:19), en la base de esta confusión estaban dos leyes inconsistentes aprobadas por el Poder Legislativo, una patrocinada por el gobierno y otra, la Ley General de Educación, por la Fecode.

Adicionalmente, al finalizar la década del 90, las entidades territoriales habían acumulado montos importantes de deuda pública y varios analistas de las finanzas públicas llamaban la atención sobre los riesgos que esto implicaba y sobre la necesidad de reducir el gasto público²⁵. Esta situación, a la cual se sumaron presiones externas, condujo a la realización de la reforma de 2001, que se centró en la corrección de problemas de financiación, organización administrativa y de rendición de cuentas. La segunda fase del proceso de descentralización consistió entonces en un ajuste o profundización de la descentralización mediante el Acto legislativo 01 de 2001, que modificaba dos artículos de la Constitución Política y mediante su desarrollo legislativo²⁶. Un cambio fundamental consistió en variar el monto de los recursos que se transferían del nivel central a las regiones. El esquema instaurado con la reforma constitucional de los 90 se basaba en la transferencia de un porcentaje

25 Ver entre otros: Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. 1997. Informe final. El saneamiento fiscal un compromiso de la sociedad. Tema III. Descentralización. Capítulo Gasto público en educación básica.

26 La ley 715 de 2001 modificó la Ley de distribución de las competencias y recursos de 1993, algunos contenidos de la Ley General de Educación de 1994, y abrió el espacio para el diseño de un nuevo Estatuto Docente. Para un resumen más detallado de esta reforma ver: López, María Margarita. 2006. "Descentralización de la Educación Pública en Colombia". En Fernando Filgueira y Michael Fritsche (Ed.). 2006. Descentralización de la educación pública en América Latina. Río de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

creciente de los ingresos corrientes de la nación y se distribuía con base en factores de pobreza, población, eficiencia fiscal y administrativa, y mejoramiento de la calidad de vida²⁷. Las modificaciones afectaron tanto el monto total por ser distribuido como la manera de distribuirlo entre las regiones. Por un lado, la suma total de las transferencias fue desligada temporalmente de los ingresos corrientes de la nación, pasando a ser un monto fijo que incluía en ese momento todo lo que se estaba pagando efectivamente en los niveles de la educación básica y media pública. Este monto sería ajustado anualmente, creciendo de 2% a 2,5% por encima de la inflación durante ocho años. Se esperaba que durante ese período el país corregiera el desbalance fiscal que motivaba estos cambios y que se retomaría entonces el esquema planteado inicialmente en la Constitución Política.

Por otra parte, también cambiaron los criterios para la distribución de esos recursos entre las entidades territoriales. Este punto introdujo cambios mayores en el sector educativo, pues a partir de entonces los recursos se asignan con base en dos variables principales como son el costo de los alumnos atendidos con los recursos públicos y la calidad de la educación. Anteriormente, los recursos se transferían de manera inercial siguiendo el gasto del año anterior, condicionado en su mayoría por el pago de salarios de docentes y administrativos del sector. Con el nuevo esquema, la transferencia se basa en el número de alumnos y no en el número de docentes. Y para frenar el desorden en el gasto, las entidades territoriales deben ante todo garanti-

zar el pago de la nómina y de los gastos recurrentes con los recursos que reciben por la vía de las transferencias.

En cuanto a las competencias en materia educativa, se estableció claramente que el nivel nacional es responsable de la planeación, financiación y regulación, y se transfirieron competencias específicas para la administración del servicio educativo a las entidades territoriales certificadas. Esta certificación significa que sólo aquellas que hayan recibido validación por parte del Ministerio de Educación, con base en sus capacidades técnicas y administrativas, pueden administrar la educación en su territorio. Las entidades certificadas son actualmente los departamentos, los distritos y 42 municipios que tienen más de 100.000 habitantes. Todas ellas tienen a su cargo la selección y asignación de los educadores a las instituciones educativas, la evaluación, el pago de los salarios y la capacitación en servicio.

En mayo de 2007 se aprobó un nuevo Acto Legislativo que cambió una vez más el monto de las transferencias para la educación, pero no afectó el esquema de asignación de recursos a las entidades territoriales. Con esta revisión a lo establecido al principio de la década, las modificaciones planteadas como un ajuste transitorio a la Constitución se prolongan aún más en el tiempo: el monto total de las transferencias tendrá ahora un crecimiento que se basará en la inflación causada el año anterior más unos puntos adicionales (4% en 2008 y 2009; 3,5% en 2010 y 3% durante los nueve años siguientes).

²⁷ De acuerdo con la Constitución, las transferencias a los municipios pasarían del 14% de los ingresos corrientes de la Nación en 1993 al 22% en 2001 y las correspondientes a los departamentos aumentarían de 23% en 1994 a 24,5% en 1996.

Estas distintas etapas del proceso de descentralización han mostrado respuestas diferentes por parte del sindicato. En un primer momento hubo una oposición total a la idea de entregar competencias a las entidades territoriales argumentando que se regresaría al caos vivido antes de la nacionalización de la educación. Además, el sindicato mostraba muchos recelos frente a las prácticas clientelistas de las cuales sería objeto la educación pública en esos niveles. A medida que fue calando la idea de entregar los recursos y la administración a los departamentos, y que se hizo más difícil defender la posición centralista dado que el ambiente político veía con buenos ojos esta legitimación de los gobiernos departamentales, su posición fue la de oponerse rotundamente a cualquier posibilidad de entrega del servicio a los niveles municipales²⁸.

El problema mayor se presentó en 2001 cuando la reforma otorgó el manejo de la educación a los municipios mayores de 100.000 habitantes. En ese momento, los alcaldes mismos buscaban fortalecer su administración frente a los niveles departamental y nacional con el manejo del sector educativo. No valieron entonces los argumentos del sindicato acerca de la débil capacidad técnica de los gobiernos locales pues el ambiente político se había hecho más complejo y el discurso democratizador reconocía abiertamente la opción de mayores responsabilidades y recursos para los niveles locales. Buena parte de la oposición a la reforma se concentró entonces en exigir que no disminuyera el nivel de re-

ursos y en limitar al máximo el número de municipios que asumirían la educación.

Durante las discusiones que enmarcaron el nuevo ajuste al monto total de recursos por ser transferidos a las entidades territoriales (aprobado en junio de 2007) el sindicato manifestó su respaldo a la lucha de alcaldes, gobernadores, concejales municipales y diputados departamentales, contra lo que llamaron el recorte a las transferencias. De igual manera compartió su posición con el Partido Liberal y con el Polo Democrático Alternativo, que se refirieron a un “robo a las regiones y municipios” por parte del nivel central. Esta situación muestra una nueva relación del sindicato con las autoridades territoriales en una lucha común por preservar los recursos para la educación.

En una Carta Abierta a los y las congresistas de Colombia²⁹, la Federación de Educadores resume su posición con respecto a los efectos de la reforma de 2001, cuya transitoriedad culminaba en 2008. En ella se hace referencia a la preocupación por la disminución del gasto educativo como porcentaje del PIB y a la pérdida de más de 32.000 plazas docentes, se dice también que con la aplicación de dicha reforma las regiones dejaron de recibir 14 billones de pesos para el sector educativo. Por todo ello, la Federación se opuso al nuevo reajuste, que de acuerdo con sus proyecciones estaría quitando todavía más recursos a la educación, y se comprometió a impulsar un Referendo para que las transferencias

²⁸ Es importante mencionar que el sindicato tenía entonces mayores relaciones e influencia ante las oficinas departamentales e incluso había ganado espacios en organismos como las Juntas de Escalafón o los Fondos Educativos Regionales que funcionaban en el ámbito departamental y en el Distrito de Bogotá.

²⁹ Ver: FECODE. Carta Abierta a los y las congresistas de Colombia. Noviembre 20 de 2006. En: <http://fecode.edu.co>, Consulta realizada el 2 de octubre de 2007.

vuelvan a ser un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la nación. El sindicato pide además que cese el proceso de certificación encaminado a municipalizar la educación.

2.3 El mejoramiento de la calidad de la educación

Las críticas a la calidad de la educación han sido recurrentes en la historia del sector educativo colombiano. Aunque durante mucho tiempo se trató más de una percepción vehiculada por los medios, los empleadores y los mismos padres de familia, desde hace ya más de una década se han hecho esfuerzos importantes para organizar un sistema de medición de la calidad de la educación básica. Estas medidas, en conjunto con cambios curriculares, capacitación de los docentes y dotación de material pedagógico, han dado forma a las políticas orientadas al mejoramiento de la calidad.

Con respecto al tema de las mediciones, al inicio de la década del 90 se aplicaron pruebas muestrales nacionales que arrojaron resultados sobre el desempeño global de la población estudiantil en el nivel departamental. Sin embargo, debido a este nivel de generalidad, los datos no permitían a cada institución educativa contar con información cierta sobre el estado de su desempeño. Con el ánimo de obtener información realmente útil para iniciar políticas de mejoramiento, la ciudad de Bogotá inició en 1998 la aplicación de evaluaciones censales a los estudiantes, produciendo además análisis de resultados para cada institución educativa. Así se empezaron a identificar de manera clara las

deficiencias y fortalezas en cada plantel y se hizo posible la comparación entre ellos.

Siguiendo este mismo camino, durante los años 2002 y 2003 se realizó la primera evaluación censal nacional de los estudiantes de 5^o y 9^o grados en las áreas de matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y competencias ciudadanas. Posteriormente, entre 2005 y 2006, se realizó la segunda aplicación nacional censal³⁰. Una vez procesados los datos, las instituciones educativas recibieron el resultado de su evaluación con la idea de que puedan trabajar sobre esa base y establecer así un plan de mejoramiento. De esta manera, la medición se ha constituido en el elemento de base para iniciar las políticas de mejoramiento de la educación.

Los educadores no han sido fervientes seguidores de este tipo de mediciones e incluso se han opuesto abiertamente a su realización en algunas regiones del país, llamando a los padres y estudiantes a que no participen. Sus críticas a estas mediciones van desde el contenido mismo de los exámenes hasta el temor por represalias para las instituciones o para los docentes cuyos estudiantes tengan malos resultados. En la posición del sindicato aparece siempre la defensa de la autonomía pedagógica y la idea de que la evaluación válida del estudiante es la que realiza su mismo maestro.

Otro tema crucial en la discusión sobre calidad de la educación se refiere a las definiciones curriculares. Con la aprobación de la Ley General de Educación en 1994 se cerró un ciclo de varios años de una reforma inconclusa al currículo. Se

³⁰ Ver: "La Revolución Educativa 2002-2006". Informe de gestión a 7 de agosto de 2006. En: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-104306_archivo_pdf.pdf. Consulta realizada el 1^o de octubre de 2007.

empezó a hablar en su lugar de lineamientos curriculares y hoy en día la discusión se sitúa en el plano de los estándares curriculares. En este punto, el sindicato de educadores se ha opuesto a la fijación de dichos estándares y pide autonomía curricular y libertad de cátedra.

Una discusión adicional tiene que ver con la introducción de nuevas temáticas en los programas educativos, que por lo general incluyen un trabajo por objetivos transversales. Se trata de temas como el respeto de derechos humanos, educación para la paz, la ciudadanía y la democracia, medio ambiente, género, y educación sexual, entre otros. Como lo menciona Vaillant (2005: 21), abordar estos contenidos exige de los maestros la asimilación de nuevos métodos pedagógicos para los cuales no habían recibido una formación previa, lo que aumenta sus tareas y responsabilidades. También ha sido necesario recurrir a personas o a organizaciones especializadas en esos campos, lo que ha aumentado los temores del docente por la estabilidad de su propio cargo y su legitimación. En este punto se inscribe también la creación de programas especiales como el de Aceleración del Aprendizaje³¹ que requiere de condiciones de trabajo distintas a las usuales, lo que ha sido objeto de crítica por parte del sindicato de educadores.

2.4 Nuevos modelos de gestión

Probablemente es en el área de gestión donde se concentra la mayoría de los cambios más significativos que se han dado en el sector educa-

tivo en los últimos años. Tal como lo menciona Morduchowicz (2002: 7) para varios países de la región, nuevos postulados de la teoría económica, ligados a una mayor eficacia y eficiencia del sector público permearon el educativo con el desarrollo de mecanismos como los *vouchers* y la competencia. Los análisis sobre la administración de las organizaciones influyeron también en los cambios propuestos en la medida en que las remuneraciones y ascensos se ligaron al desempeño, motivaciones e incentivos y no simplemente a la antigüedad. Los conceptos de productividad, rendición de cuentas, clientes o beneficiarios se hicieron más y más corrientes en los programas educativos.

Las medidas más significativas encaminadas a cambiar la gestión del sector educativo pueden ser resumidas en las que se orientaron directamente a organizar nuevas competencias administrativas asignadas a los planteles escolares, las que afectaron a las entidades territoriales en su organización y las que tocaron directamente la administración del personal docente.

La gestión en el nivel de la institución educativa se convirtió en un tema objeto de atención normativa tan sólo hace pocos años en el marco de discusiones acerca de su grado de autonomía. En efecto, el debate sobre la autonomía escolar muestra diferentes interpretaciones. Mientras que para los educadores la esencia de dicho concepto se concentra en la autonomía curricular y pedagógica, para el gobierno esta autonomía se concentra en el plano administrativo. El énfasis que se otorgó a la institución educativa como eje

³¹ Este programa se dirige a niños, niñas y jóvenes entre 10 y 15 años de edad que no han podido culminar o que están muy atrasados en sus estudios de primaria. El objetivo del programa es el de combatir la extraedad mediante la utilización de una propuesta pedagógica y metodológica de calidad que permite a estos jóvenes terminar su primaria en un año.

del sistema en la Ley General de Educación estableció su autonomía para definir el proyecto educativo institucional, tomar decisiones en asuntos curriculares y pedagógicos, designar un gobierno escolar y administrar los recursos que le sean transferidos o que sean recaudados a ese nivel. Las reformas posteriores, especialmente la de 2001, confirieron un espacio amplio a la escuela para la toma de decisiones en relación con aspectos que afectan la administración del día a día y otorgaron competencias nuevas a los rectores en materia de dirección escolar. Adicionalmente, la evaluación y el monitoreo externo de los resultados institucionales, así como los programas de acompañamiento para el mejoramiento, han creado un sistema más basado en intervenciones directas en la escuela.

En la búsqueda del fortalecimiento institucional, y con el ánimo de garantizar a los estudiantes una oferta completa de todo el ciclo de la educación básica bajo un mismo enfoque pedagógico, el gobierno lanzó un programa de integración de los centros educativos. Se trataba de reagrupar a los centros que ofrecían tan sólo primaria o algunos grados de este nivel, alrededor de una institución que tuviera los nueve grados de la educación básica. Esta medida trajo nuevos conflictos pues los rectores de los establecimientos “incompletos” pasaban a ser solamente coordinadores y a la cabeza de la nueva institución completa quedaba un solo rector. Adicionalmente, se instauraba un único Proyecto Educativo Institucional, una única administración, una nueva planta de personal docente y administrativo y un Fondo de Servicios Educativos unificado. Los educadores fueron duros críticos de esta estrategia de integración puesto que no fueron consultados para decidir cuáles instituciones debían ser fusionadas y porque

para ellos significaba también entrar en un proceso de cambio en relación con la administración escolar a la cual estaban vinculados.

En cuanto a los cambios de gestión en el nivel territorial, la modernización y la reingeniería de las estructuras burocráticas se convirtieron en proyectos bandera tanto del gobierno nacional como de las administraciones territoriales. Los departamentos, distritos y municipios certificados, e incluso el Ministerio de Educación, entraron en un programa de fortalecimiento institucional revisando y ajustando sus procesos internos y poniendo en marcha sistemas de información compatibles con el objetivo de lograr asumir las nuevas responsabilidades de manera eficaz. Teniendo en cuenta que ahora el monto de las transferencias se calcula con base en el número de alumnos atendidos, el funcionamiento de un sistema de información, actualizado y confiable, se ha convertido en un punto fundamental para la administración de los recursos. Una prioridad de los últimos años ha sido entonces la normatividad de dicho sistema, así como la construcción de su capacidad técnica y tecnológica.

Un tercer elemento que ha afectado de manera profunda la gestión ha sido la adopción de ciertos parámetros en busca de una mayor “racionalización” en la organización del servicio. El gobierno nacional lanzó esta iniciativa que consistía básicamente en que la distribución de los educadores correspondiera a la ubicación de los estudiantes. Para ello se basó en que el crecimiento rápido y desordenado de los nombramientos realizados en los años anteriores se había concentrado mayoritariamente en las zonas urbanas dejando sin la debida atención a zonas rurales y urbano-marginales. Este aumento por lo demás no correspondía a un incremento de

matrícula que lo sustentara plenamente. Como además las entidades territoriales solicitaban recursos adicionales a los de las transferencias constitucionales para el pago de estas vinculaciones, el gobierno nacional decidió que sólo aquellos departamentos y distritos que hicieran una reorganización de la planta docente con base en el número de estudiantes matriculados, podían acceder a recursos adicionales para el pago de esas nóminas que se habían ido creando paralelamente. Esto implicaba un manejo estricto de la información y las obligaba a tomar medidas relacionadas con los traslados y supresión de plazas innecesarias.

El Distrito de Bogotá refinó un poco más esta propuesta y puso en marcha medidas concretas, recurriendo al establecimiento de parámetros para definir el número de educadores requeridos con base en el número de alumnos matriculados, haciendo las distinciones necesarias por nivel educativo y zonas urbana o rural. Adicionalmente, aplicó medidas como la regulación sobre el calendario y la jornada escolar (Decreto 1850 de 2002) exigiendo mayor presencia efectiva de los maestros en los planteles educativos.

Estas medidas provocaron la reacción inmediata del sindicato, que se opuso a la reorganización argumentando que se estaban irrespetando derechos adquiridos por los educadores con la realización de los traslados sustentados en “la necesidad del servicio” y con la eventual supresión del cargo si el maestro se negaba a aceptar el

traslado. De hecho, durante los primeros años del gobierno del presidente Pastrana (1998-2002), la puesta en marcha de planes de reestructuración administrativa y de racionalización de la oferta se convirtió en el motivo mayor de conflicto entre el sindicato y el gobierno³². Con la expedición de la reforma legislativa de 2001, esta medida quedó plasmada en la ley. Los educadores perdieron así el espacio que habían ganado con su participación en las Juntas Departamentales y Distritales de Educación -creadas por la Ley General de Educación que, entre otras funciones, validaban los traslados de los maestros y hoy en día se refieren a la instauración de un régimen discrecional de traslados.

Paralelamente a estas transformaciones se dio la reforma que tocó de manera definitiva elementos fundamentales de la administración de los educadores al modificar el Estatuto Docente que había sido defendido durante más de dos décadas. Teniendo en cuenta la nueva realidad del sector educativo, el gobierno propuso una modificación que se basaba en los nuevos requerimientos de formación, desempeño y competencias de los maestros (Decreto 1278 de 2002)³³. El nuevo Estatuto de Profesionalización Docente fija entonces las condiciones de ingreso y de promoción en la carrera docente, así como las escalas salariales para todos aquellos maestros que ingresen en el servicio a partir de la expedición de esta norma o para los que estaban vinculados por medio del antiguo régimen y quieran pasarse al nuevo.

32 Ver: García, Martha Cecilia. “Luchas y movimientos cívicos en Colombia”. En Mauricio Archila y Mauricio Pardo (Ed). 2001. Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia. Bogotá: CES/Universidad Nacional – ICANH.

33 Dentro de las críticas al Estatuto de 1979 se encuentran las evidenciadas en el estudio de estas normas en varios países. Mordukowicz (2002: 11) menciona, entre otras, el nulo incentivo al desempeño así como el efecto perverso de tener que salir a cargos administrativos para avanzar más rápido en el escalafón.

En relación con el ingreso, se establece que pueden ejercer la docencia los normalistas superiores, tecnólogos y licenciados en educación, así como los profesionales en otras áreas que realicen un curso de formación en pedagogía en una institución de educación superior durante su primer año de vinculación. Esto último es una innovación con referencia al régimen anterior y ha sido duramente criticado por los educadores, que argumentan que de esta forma no se adquieren los suficientes elementos pedagógicos para el ejercicio de la docencia y que por demás se está estimulando el ingreso de personal sin la formación requerida. Además, para ingresar en el servicio educativo estatal es necesario presentarse al concurso que evalúa aptitudes, experiencia, competencias básicas, relaciones interpersonales y condiciones de personalidad de los aspirantes. Anteriormente bastaba con acreditar una formación pedagógica.

En cuanto a los ascensos, ya no se realizan automáticamente por tiempo de servicio, pues se agrega el componente de la evaluación de desempeño. Esto implica, a diferencia de la norma anterior, que los docentes deben ser evaluados y que hay posibilidad de sanciones si obtienen resultados negativos durante dos años consecutivos. Para ascender en el escalafón es necesario pasar tres años de servicio en cada nivel y obtener el puntaje debido en la evaluación de competencias³⁴. En el marco del estatuto anterior los ascensos podían hacerse mucho más rápido si un docente acreditaba la realización de cursos o formaciones específicas. De hecho, en los últi-

mos años se criticaba la “feria del crédito”, que consistía en una amplia oferta de cursos a los que asistían los educadores para obtener créditos para su ascenso sin tener en cuenta su pertinencia para el trabajo desempeñado. La capacitación en servicio respondía entonces más a la demanda individual del educador con el ánimo de ascender en el escalafón, convirtiéndose así en un asunto privado no siempre ligado a la calidad de su trabajo y a la pertinencia para la escuela. El sindicato ha manifestado su oposición a estos cambios argumentando que vulneran el derecho al ascenso, pero en realidad este derecho subsiste y lo que se ha dado es un cambio en el tiempo requerido para ello.

La formulación de este nuevo estatuto docente buscó establecer una relación directa entre la carrera docente y la calidad de la educación bajo el supuesto de que un buen maestro es un elemento fundamental para que los estudiantes reciban una enseñanza de calidad. Conocer cualitativamente al docente que ingresa, así como su nivel de desempeño posterior, se convirtieron entonces en factores clave para el diseño de la evaluación docente que hasta entonces había sido refutada completamente por el magisterio. Con la nueva norma, el maestro que quiera ingresar en la carrera docente debe ser evaluado al cabo del primer año de prueba. Se prevé igualmente, para todos los docentes, una evaluación de desempeño anual que debe realizar el director de la escuela, y una prueba de competencias, como mínimo cada seis años, a cargo de las entidades territoriales. La participación en

³⁴ El nuevo escalafón docente está compuesto por tres grados cada uno de ellos con cuatro niveles salariales, mientras que el anterior contaba con 14 grados. Los educadores ingresan en el escalafón en uno de los tres grados de acuerdo con su nivel de formación, al nivel más bajo de dicho grado. Posteriormente pueden ascender por sus años de experiencia, la realización de estudios y el logro de buenos resultados en las evaluaciones de calidad y de desempeño docente.

esta última es voluntaria para aquellos que quieren ascender en el escalafón.

Para iniciar el ciclo de aplicaciones, el Ministerio de Educación organizó la primera evaluación de desempeño de docentes y directivos docentes del sector oficial en 2003. Se buscaba valorar aspectos como el conocimiento por parte de los maestros del proyecto educativo de la institución en la que trabajan y de las normas educativas, la fundamentación que tienen para realizar sus actividades, el manejo de estrategias pedagógicas, innovaciones, relaciones interpersonales, manejo de situaciones conflictivas y liderazgo, entre otros (Corpoeducación y otros, 2006: 23). Con la expedición del decreto que reglamenta dicha evaluación (Decreto 3783 de octubre de 2007) se prevé la aplicación anual de esta norma a partir del año 2008³⁵.

Para la FECODE, éste ha sido un punto crítico, pues si durante la década pasada logró que las reformas no incluyeran la evaluación de los docentes, sus argumentos fueron derrotados al quedar plenamente legitimada dicha evaluación para los educadores que ingresen en la nueva carrera docente. Su denuncia constante se refería al posible carácter sancionatorio de las evaluaciones y a sus efectos sobre la estabilidad de la carrera. Sin embargo, teniendo en cuenta que la medición del desempeño ha permeado a todo el sector público estableciendo parámetros mínimos para que los funcionarios puedan mantenerse en su cargo, era difícil que los educadores continuaran con su régimen de excepcionalidad. En la misma óptica, el sindicato tampoco ha re-

cibido de buena gana las propuestas de incentivos y estímulos al desempeño profesional por considerar que crean competencia y diferencias entre los maestros, lo que afecta la solidaridad entre los miembros e impide homogeneizar de la situación de los educadores.

La aplicación del nuevo Estatuto de Profesionalización Docente plantea una dualidad en la administración docente en Colombia puesto que el porcentaje mayor de educadores se mantendrá regido por el antiguo régimen mientras que los nuevos ingresarán en el introducido recientemente. De los resultados que se alcancen con este último dependerá buena parte de la legitimación del esquema frente a los distintos actores sociales, incluyendo a los mismos educadores.

2.5 Balance de la posición del sindicato frente a las reformas

Aunque se han venido mencionando a lo largo de esta sección reacciones de la Federación de Educadores a las distintas innovaciones en la política educativa, se hace a continuación un breve resumen de la posición adoptada frente a los cambios de los últimos años. Para empezar se puede afirmar que, bajo la perspectiva del sindicato, el gobierno ha tenido a lo largo de los últimos años una agenda oculta cuya prioridad ha sido la realización de economías en el gasto público. El hecho de que buena parte de las reformas hayan sido iniciadas en el Ministerio de Hacienda o en el Departamento Nacional de Planeación da cuenta del temor del sindicato acerca de un desenlace puramente fiscalista. De

³⁵ Debido a las discusiones generadas alrededor de este tema, el Ministerio de Educación abrió un espacio de participación a los ciudadanos para recibir aportes sobre el proyecto de decreto. Ver: "Proyecto de decreto sobre evaluación de desempeño de docentes fue socializado con entidades territoriales". 15 de junio de 2007. En: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-127143.html>, consulta realizada el 1º de octubre de 2007.

acuerdo con eso, la Federación asegura que los objetivos principales de las reformas tienen como prioridad reducir el número de cargos y reemplazar los cargos públicos por contrataciones siguiendo las leyes del mercado.

Vale la pena destacar la insistente oposición del sindicato a toda medida que signifique diversidad en la administración de personal. Como lo plantea Morduchowicz (2002: 6-7), la discusión salario-productividad ha sido un punto de conflicto en las negociaciones con los gobiernos latinoamericanos, pues los salarios no estuvieron ligados a este factor antes de los años 90. Relacionar la remuneración y los ascensos con el desempeño, las motivaciones y los incentivos, y no simplemente con la antigüedad, ha sido un punto no negociable en las posiciones de la Federación. En esa misma vía, la creación de premios y estímulos, ya sea para los educadores o para las instituciones educativas, ha sido otra iniciativa que tampoco encuentra eco en el sindicato.

El sindicato ha sido particularmente hostil a toda reforma que busque entregar el pago de salarios y la definición de las condiciones de empleo a las instancias regionales, locales y escolares. Aunque ya asumió que la descentralización al nivel departamental es un hecho irreversible, se resiste a aceptar la municipalización de la educación y se opone a lo que ha llamado la “plantelización” de la administración educativa. En este punto es importante destacar que la Federación ha manejado con éxito la inquietud que trajo consigo la reforma de descentralización frente al eventual des-

moronamiento de la unidad sindical lograda en las décadas precedentes. En efecto, parecería que la descentralización no ha afectado dicha unidad en las grandes decisiones sindicales. Sin embargo, este sigue siendo un reto, por cuanto nuevas situaciones pueden presentarse a futuro, a medida que madura la asunción de competencias por parte de las entidades territoriales, y que se empiezan a vivir realidades diferentes entre unas y otras debido a avances más rápidos en algunas de ellas.

El recuento de las reformas anteriores plantea preguntas acerca de la pérdida o de la ganancia de poder del sindicato en el marco de la realización de la política educativa. Según lo aprobado en la Constitución al iniciar la década de los 90, la Fecode ganó algunas batallas claves, pero también perdió otras. Ganó, pues, aunque no fue el único actor reclamando más recursos para la educación, ésta fue una de sus reivindicaciones más importantes y haberla llevado al ámbito constitucional fue todo un triunfo para los trabajadores del sector educativo. Además, en ese entonces, logró que la descentralización solamente llegara al nivel departamental, haciendo incluso retroceder avances alcanzados previamente en algunos municipios y bloqueando la idea de conceder autonomía a las instituciones educativas, distinta a la autonomía para la definición de su proyecto educativo institucional y autonomía curricular³⁶. Finalmente, aunque la Constitución estableció el derecho a la educación, reivindicación clara de los maestros, el sindicato no logró hacer validar la idea de gratuidad total.

³⁶ De acuerdo con Gaynor (1998), pese a la intención inicial del gobierno, el sindicato logró impedir que se abrieran las puertas para el inicio de otros modelos de administración docente como el “grassroot model” o modelo de administración desde las bases, en el cual los consejos escolares formados por los padres y la comunidad en general, son los que toman decisiones, ya sea como clientes del servicio o como compañeros-colegas de los docentes mismos.

Consideradas como ganancias por parte del sindicato, al interior de la organización misma algunos piensan que también fueron varias las pérdidas ya que al definir la educación como servicio público se abrió una restricción para los paros y huelgas, y se permitió así la contratación de la administración de la educación con colegios y organizaciones privadas. Pero las pérdidas mayores para la Federación de Educadores se sitúan en el ajuste constitucional de 2001 y en su posterior reglamentación. La descentralización al nivel de un número de municipios que concentran ampliamente más del 40% de la matrícula, así como la expedición de un nuevo Estatuto Docente, constituyen sin duda resultados altamente negativos para la imagen del sindicato.

3. Formas de diálogo y de negociaciones entre los actores

En el marco de la reforma de 2001 no hubo diálogo ni negociación directa entre el Ejecutivo y los educadores. Por tratarse de un cambio en la Constitución que debía ser discutido y definido en el Congreso de la República, la discusión tuvo lugar entre el gobierno y los congresistas, entre los cuales había algunos en relación permanente con el sindicato. Sólo cuando se procedió a trabajar en la definición del nuevo Estatuto Docente el Estado concertó algunas reuniones con el sindicato, pero rápidamente éste se retiró.

En la reciente reforma de 2007, el gobierno se resistió de nuevo a negociar con los educadores

asumiendo la misma posición que anteriormente. Se repitió entonces el mismo patrón de discusiones por un lado entre el sindicato y los congresistas y posteriormente entre éstos y el Poder Ejecutivo. Esta situación contrasta con lo sucedido en la década anterior, cuando en diferentes momentos el gobierno dialogó y negoció directamente cambios con el sindicato, especialmente durante la elaboración y posterior reglamentación de la Ley General de Educación³⁷.

Pese a que se cuentan algunos momentos puntuales de diálogo, la relación del sindicato con el Estado ha sido básicamente de oposición. La consulta y la colaboración no son situaciones frecuentes en esta interacción. Recientemente, estas situaciones de trabajo conjunto se han limitado a temas como el de la salud y el funcionamiento del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Dado que buena parte de los cambios mencionados han pasado por el Congreso de la República, el sindicato se ha visto obligado a establecer relaciones con los miembros de este cuerpo legislativo. Teniendo en cuenta la debilidad de los partidos políticos en los debates de las reformas, debilidad que se hace visible en su falta de disciplina interna, el sindicato ha adoptado una posición de negociación directa con algunos políticos. El intercambio de votos por apoyo al magisterio en el marco de las discusiones legislativas ha sido una constante de los últimos años. La Federación de Educadores es consciente de lo importante que puede ser para

³⁷ Durante la administración del presidente Samper hubo grupos de trabajo en los que participaban representantes del sindicato, del Ministerio de Educación, de Planeación Nacional y del sector privado, para avanzar en relación con las propuestas de reglamentación a la Ley General de Educación. De esta manera se trabajó la parte técnica de los decretos y, cuando había puntos irreconciliables, su discusión pasaba a las instancias más elevadas en la jerarquía del gobierno.

un candidato a los cuerpos legislativos contar con su votación y, además de esto, ha desarrollado modalidades de presión para hacer el seguimiento a las actividades de esos políticos y asegurarse así de que cumplan con lo prometido. La denuncia pública, mediante afiches y de la página *web* de la Federación, se ha convertido entonces en un mecanismo para forzarlos a cumplir sus promesas. De acuerdo con un miembro del sindicato, este tipo de denuncias habría influido para que algunos de ellos no fueran reelegidos posteriormente (López, 2001: 55).

4. La percepción del sindicato por otros actores sociales

El reconocimiento y apoyo que requiere la Federación de Educadores para la defensa de sus posiciones dependen en buena medida de la manera como lo perciben los demás actores sociales. El sector educativo colombiano ha contado desde el inicio de la década pasada con nuevos actores representados en organizaciones no gubernamentales que, aunque situados en el sector privado, se interesan por el estado de la educación en general, incluida la pública³⁸. Su preocupación se refleja en la investigación que realizan, la producción de análisis y en algunos casos en la prestación de servicios al sector público. De esta manera, hoy en día entra al debate público educativo un número mayor de actores diversificando también la percepción pasada del sindicato que era simplemente visto como el opositor del gobierno.

Es difícil pensar en una visión homogénea del sindicato por parte de los distintos actores que interactúan en el sector educativo. Con la llegada de nuevas organizaciones al trabajo de movilización de opinión y al trabajo directo en el sector educativo, el sindicato ha visto amenazada su posición de actor único frente al Estado. Algunos de estos equipos han manifestado su sorpresa al enfrentar celos y resistencia frente a su trabajo por parte de los educadores. Bajo un discurso de oposición férrea a todo lo que se asimile a la privatización de la educación, el sindicato ha dejado en los miembros de estas organizaciones la imagen de un sindicato cerrado a cualquier opción de trabajo compartido y a las innovaciones que proponen. Esta imagen coincide con la afirmación de Palamidessi (2003: 7) en el sentido de que los sindicatos han sido identificados como monopolistas del mercado de trabajo y protectores de privilegios de minorías de asalariados sindicalizados que obstaculizaban la flexibilización del mercado y de los procesos de trabajo.

La percepción que prevalece en los funcionarios públicos y en algunos grupos del sector privado ha sido la idea de que los únicos intereses de la Federación son la discusión salarial y la defensa del Estatuto Docente³⁹. Algunos miembros del gobierno y sus allegados afirman incluso que los dirigentes sindicales están más preocupados hoy en día por la administración y veeduría de los millonarios recursos que maneja el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y

38 En la última década fundaciones empresariales que trabajaban en proyectos puntuales de educación se acercaron a los gobiernos, nacional y territoriales para trabajar de manera concertada, sumándose así a centros de investigación y grupos de consultoría también crecientes en número.

39 En entrevistas realizadas a diferentes miembros del gobierno y de organizaciones del sector privado se recogió esta percepción (López, 2001).

por los contratos de salud, que por temas puramente educativos o por el mejoramiento del Estatuto Docente.⁴⁰ Se le asocia también la idea de mantenimiento del *status quo* y la reticencia a innovar. En ese sentido, la organización de educadores tiene una imagen particularmente conservadora en relación con los cambios en las prácticas administrativas y pedagógicas.

Otras percepciones más problemáticas, muy concurridas por los medios de comunicación, hacen referencia a prácticas corporativas y clientelistas. Por un lado, diferentes administraciones afirmaron en el pasado que el sindicato no colaboraba con la organización transparente de las plantas de personal, lo que por años fue un problema de fondo para la asignación de recursos y la organización del servicio público. Se sabe que maestros asignados a una institución educativa no asistían a ella y que otros, estando nombrados y recibiendo un salario, no trabajaban en ninguna dependencia. Se mencionan también problemas de regulación y de control sobre los traslados, pues los docentes hacían entre ellos acuerdos

privados o “permutas” y los hacían en cualquier momento del año, afectando así la prestación del servicio educativo. Estas afirmaciones dejaban la imagen de un sindicato poco comprometido con temas de transparencia⁴¹. Durante la década de los 90 también se hicieron públicas algunas disputas internas en la Federación y en el CEID que condujeron a intimidaciones y a disidencias de algunos miembros del sector más radical de la Federación, dejando en la opinión pública dudas acerca de las prácticas democráticas al interior del sindicato⁴².

La entrada de miembros de la Federación de Educadores a cargos de elección pública ha propiciado igualmente otra mirada a través de los medios. Así, algunos han empezado a mostrar la imagen de un sindicato que en un período de poco más de diez años ha pasado de ser una agremiación de defensa de los intereses de los maestros a un importante grupo de presión política para los gobiernos de turno. Esta imagen reposa además sobre la base del poder del sindicato al contar con la posibilidad de hablar y

40 El Fondo maneja 2 billones de pesos al año (mil millones de dólares de Estados Unidos) y sólo a salud se destinan más de 400 mil millones de pesos (doscientos millones de dólares de Estados Unidos). Ver Revista Semana del 11 de julio de 2007.

41 Refiriéndose a la aplicación del Estatuto Docente, Gaynor (1998: 42) menciona el poder adquirido por los educadores en temas como el de los traslados mediante su participación al lado de las autoridades departamentales en las instancias encargadas de esta función. En teoría, los maestros podían ser transferidos al interior o hacia otras municipalidades, pero en la práctica se requería de la aprobación de los docentes. Los maestros que se acercaban a su retiro para pensión “vendían” sus cargos a otros educadores. Lo más grave de esto es que, según Gaynor, el sindicato apoyaba indirectamente estas prácticas.

42 Ver: José Fernando Ocampo. 1996. “Quieren acallarme para que no denuncie la traición”. Tribuna Roja No. 64, febrero 20. Consulta realizada el 15 de enero de 2008 en: <http://www.tribunaroja.moir.org.co/?q=node/2000016143>. La ruptura que se presentó en el sindicato ha coincidido desde entonces con crisis internas en torno de las maneras de presionar al gobierno para sacar adelante sus reivindicaciones. De hecho, el sector marxista leninista de la izquierda ha criticado a la dirigencia de FECODE refiriéndose a ella como a una alianza social demócrata que no está defendiendo a cabalidad los intereses del magisterio. Ver también: “La alianza social demócrata que dirige a FECODE respalda la política de Uribe contra el magisterio colombiano”. Tribuna Magisterial. Mayo 13 de 2003. Consulta realizada el 15 de enero de 2008 en: <http://www.moir.org.co/?q=taxonomy/term/11>; y artículo de Jerez A. Constanza: “Puja interna por la presidencia de FECODE”. *El Tiempo*, septiembre 9 de 2005.

eventualmente movilizar directamente a millones de estudiantes y a sus padres⁴³.

La federación de educadores proyectó durante varios años una imagen de estabilidad interna. Se afirmó entonces que la Fecode gozaba de una estabilidad mayor a la de los directivos del ministerio, lo que favorecía al sindicato para mantener sus demandas frente a gobiernos cambiantes (Montenegro, 1995). Durante las reformas de descentralización y de la Ley General de Educación se decía además que el sindicato contaba con un grupo importante de negociadores experimentados y que usaban estrategias concretas que iban desde la integración de grupos propositivos y de grupos de apoyo, a la amenaza de huelga (López, 2001: 55). Pero los datos de los últimos años en relación con la duración de los presidentes del sindicato muestran que la estabilidad en la presidencia de la organización ha disminuido sustancialmente, creando un clima de dudas acerca de su gobernabilidad interna. Comparando información acerca de la duración de los presidentes del sindicato, Chambers (2006: 16-17) se refiere a un claro debilitamiento del liderazgo interno. En efecto, si la presidencia se mantuvo durante 84 meses con Abel Rodríguez a la cabeza durante el período de 1982-1988, los presidentes siguientes no han llegado ni a la mitad de esa duración⁴⁴. Pero más preocupante aún es que dos de ellos han sido depuestos por el Comité Ejecutivo, lo que muestra tensiones insolubles al interior de dicha instancia de dirección. Paradójicamente,

mientras que esto ha sucedido en la Federación, han aumentado ampliamente los promedios de duración de los ministros de Educación. Así, mientras que durante el período de 1982 a 2006 hubo 17 ministros de educación y solamente 8 presidentes de la Fecode, entre 1999 y 2005 ha habido tres ministros de Educación y cuatro presidentes de la Fecode⁴⁵.

III. CONCLUSION

De acuerdo con los elementos desarrollados en las secciones anteriores, los conflictos que caracterizan la relación del sindicato con el gobierno en Colombia no varían de los planteados por Palamidessi (2003) para los países objeto de su estudio en la región latinoamericana. En efecto, se identifican claramente las tres categorías que permiten a este investigador organizar el tipo de conflictos: por un lado el conflicto económico-corporativo, que se traduce en las diferencias a propósito de la discusión salarial y lo relacionado con pensiones y demás prestaciones; el conflicto político-corporativo, que tiene que ver con la demanda por parte del sindicato de mayor participación en la elaboración de las políticas educativas y, por último, el político-ideológico, que incluye los cuestionamientos a reformas como la descentralización, la privatización y la injerencia de organismos internacionales.

La presentación de la historia y de algunas de las características propias de la Fecode ha permitido mostrar sus posiciones frente a este tipo de

43 En "El poder de FECODE". Revista Semana. Edición 1310 del 11 de junio de 2007.

44 Al finalizar el año 2007 el presidente era Whitney Chávez, y estaba en ese cargo desde octubre de 2005.

45 El promedio de duración de los ministros fue de apenas un poco más de un año entre 1982 y 1998 y se dobló a dos años durante el período 1998-2002. Por primera vez en la historia del sector, una ministra de Educación cumplió 5 años a la cabeza de la institución en agosto de 2007.

situaciones y su relación con las instituciones del Estado. La expresión de estos conflictos en manifestaciones diversas de oposición y resistencia por parte de la Federación de Educadores ha sido la característica permanente de esta interacción, así como la del gobierno ha sido la de avanzar al máximo en las formulaciones de las reformas, obviando la discusión con el sindicato. Ello lleva a pensar que en el centro de esta conflictividad está la pregunta sobre cómo lograr una participación e injerencia real en las políticas educativas. Todo esto se resume en una competencia por la posesión del poder para la toma de decisiones. Tomar las decisiones y/o contar con instrumentos eficaces para limitar la toma de decisión del otro se convierten entonces en el objetivo fundamental de esta confrontación.

Surge la pregunta acerca de lo que significa tener el poder en el sector educativo. Por un lado es innegable que estar en la dirección sectorial, es decir en el gobierno, ya sea nacional o territorial, ofrece posibilidades claras para la formulación de las políticas, tanto de las más innovadoras como de aquellas que buscan frenar la implementación de reformas anteriores. Adicionalmente, a esta instancia le corresponde la administración del sector, lo que se convierte en una fuente de poder importante por incluir la competencia de nombrar, trasladar al personal docente y directivo, y administrar los recursos financieros.

Dos opciones se plantean para el sindicato: la primera consiste en llegar a esas instancias y suponer que así se pueden lograr los objetivos buscados. Pero dado que muchas decisiones exceden el campo de competencia de las autoridades educativas y tienen que ver con aspectos económicos y presupuestales, sería necesario

que las oficinas a cargo de la hacienda pública también fueran aliadas del sindicato. La experiencia de la Fecode teniendo a un ex presidente de la organización como viceministro de Educación o como secretario de Educación de Bogotá ha sido un ejemplo de las posibilidades y limitaciones de esos cargos. Se ha visto por ejemplo que su presencia no ha traído necesariamente grandes cambios en la aplicación de las reformas, por cuanto las medidas ya establecidas por los órganos legislativos son de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, la presencia de dirigentes cercanos al sindicato en las instancias gubernamentales de dirección puede considerarse valiosa, especialmente en términos de favorecer la formulación de proposiciones de política creando nuevos programas educativos o innovaciones en la manera de realizar lo establecido en las leyes.

La segunda opción consiste en tener un acceso amplio a la discusión sobre política educativa, sin estar necesariamente involucrado en cargos directivos públicos. Participar en la formulación, el monitoreo y la evaluación de las actividades adelantadas por los ejecutores de la política se vuelve entonces el objetivo fundamental. En su historia, la Federación de Educadores ha tenido ya estos dos poderes, pero definitivamente le ha faltado explotar mejor el de un monitoreo más técnico con su debida divulgación.

Como se ha mostrado a lo largo del documento, la Fecode se ha orientado en los últimos años a conseguir espacios en el ámbito legislativo. Esta preferencia muestra el convencimiento de que buena parte de la política educativa se ha venido formalizando a través de las leyes. Tanto los gobiernos como el sindicato mismo son conscientes de que lo asegurado en las leyes es más

difícil de incumplir o de revertir y por lo tanto éste se ha convertido en un instrumento por excelencia de la formalización de la política pública. El ingreso en las corporaciones públicas asegura la voz de la oposición que representan en instancias de toma de decisión, con la legitimación propia del proceso democrático. Esta opción implica por supuesto contar con una mayoría en dichos órganos, lo que sigue siendo un reto para los educadores y explica de alguna manera los resultados de las reformas más recientes. La carrera por cargos de representación popular en el Congreso de la República ha traído además nuevas tensiones al interior del sindicato. Analizando las votaciones obtenidas por los distintos miembros de la Federación que han ganado esas curules, Chambers (2006) muestra que Jaime Dussán, el primer senador elegido, ha perdido votos a medida que otros tres ex presidentes de la Fecode han ganado su espacio en el Senado. Así, pese a un incremento importante en el número de votos para los ex miembros de la Federación entre las elecciones para el Senado de 2002 y 2006⁴⁶, se observa que estos votos se reparten cada vez más entre varios candidatos. Esta situación hace más reñida la competencia por la búsqueda de esos votos por parte de los aspirantes, obligándolos además a diferenciarse entre ellos para ganar alguna ventaja, lo que acarrea también rupturas en relación con una única posición de los representantes de los docentes.

Adicionalmente, esta tendencia a salir del Comité Ejecutivo del sindicato para cargos de elección popular hace que sus miembros dediquen buena parte del tiempo al trabajo político, dejando de lado las actividades de reivindicación

y presión que ejercían anteriormente. De acuerdo con Chambers, esta nueva realidad del sindicato colombiano, interpretada como su incorporación al Estado, estaría en la base de un debilitamiento que le ha llevado a las derrotas más recientes.

Todo esto se constituye en un conflicto interno que, sin duda, ha afectado la estabilidad de la Federación. Hay que sumarle además la nueva realidad administrativa y política impuesta por la reforma de descentralización que está cambiando el contexto en el que se desarrollaba el trabajo sindical. Ya no se trata solamente de participar en los niveles nacionales de decisión sino que se requiere de un trabajo sostenido con las autoridades territoriales, incluyendo los concejos municipales y las asambleas departamentales. La descentralización ha traído un cambio de paradigma en términos de las reconfiguraciones de poder y, aunque todavía es difícil establecer conclusiones definitivas sobre estas relaciones, es de esperar que a futuro afecten de manera más concreta el trabajo de la Federación de Educadores. El escenario es todavía más incierto si se tiene en cuenta que los órganos de gobierno locales se encuentran en un proceso de aprendizaje sobre los márgenes de autonomía reales para su actuación sectorial, por lo tanto, dada esta diversidad de realidades, difícilmente se podría pensar en una postura sindical única para todos los temas de competencia del sector educativo.

La capacidad de representación del sindicato en Colombia hoy en día depende en buena parte del manejo de sus diferencias internas y de su adaptación a los cambios que vaya generando

⁴⁶ Chambers se refiere a 46.238 votos de más.

la descentralización. No es un secreto que hay conflictos internos en la Federación y se mencionan problemas como el faccionalismo, la fragmentación crónica o la dificultad para llegar a decisiones frente a las modalidades de acción. La expresión de estos conflictos será más o menos evidente frente a la fortaleza o la debilidad de los distintos niveles de gobierno.

A manera de síntesis, se puede afirmar que la Fedecode ha dado pasos para transitar de un sindicalismo reivindicacionista a uno más participativo en términos de la definición de la política educativa. Sin embargo, ese tránsito no se hace de manera definitiva, y lo que se ha visto a lo largo de la última década es que, mientras su identidad y defensa del componente gremial siguen siendo la prioridad, solamente cuando condiciones políticas más amplias lo permiten, el sindicato incursiona en el debate sobre los temas de su interés. Hace falta por lo tanto definir mejor el alcance de dicha participación. En ese sentido, aunque la presencia de las organizaciones de maestros, así como la de toda organización interesada en el sector educativo es benéfica para la realización de la política educativa en contextos de democracia, es importante establecer claramente en qué momento del ciclo de la elaboración de las políticas es más conveniente intervenir, así como identificar los instrumentos y fortalezas de que dispone cada organización para su participación.

Las últimas reformas han significado derrotas importantes para el sindicato y por ende no es fácil definir esos objetivos en un marco de debilidad organizacional. El acercamiento reciente a un partido político en ascenso a nivel nacional - el PDA-, es hoy por hoy uno de los puntos que parecen dar unidad al sindicato. Pero como ya

se dijo, el acercamiento a la dinámica política del país ha incrementado también conflictos internos que no favorecen a la Federación y que pueden convertirse en factores mayores de ruptura a su interior. Esta situación plantea una dualidad al sindicato frente al tema de mantener ante todo su identidad gremial, desgastada en los últimos tiempos, o si es conveniente traer un aire nuevo alineándose con un partido político que está logrando abrir nuevos espacios en el ejercicio político desde la oposición. Algunos sectores del sindicato probablemente preferirían posicionarse con una identidad independiente, pero enriquecida en sus posiciones políticas, tal como sucedió en décadas pasadas con el Movimiento Pedagógico.

Finalmente, es importante insistir en la necesidad de que haya cambios de comportamiento de los diferentes actores. Pedir a los gobiernos una mayor apertura para escuchar y tener en cuenta a las organizaciones de maestros, en conjunto con otras organizaciones sociales, y pedir al sindicato una posición que incorpore elementos técnicos en su análisis. En el marco de las últimas reformas es fundamental hacer un seguimiento estricto a las administraciones públicas, y en ello puede perfectamente intervenir el sindicato. Pero en la búsqueda de una mejor rendición de cuentas a la sociedad, también es importante que la Federación de Educadores escuche planteamientos nuevos en términos de la evaluación del trabajo desempeñado por los maestros o del mejoramiento de la gestión escolar, entre otros temas.

Más que conclusiones definitivas, este documento abre interrogantes acerca de las actuaciones más recientes de la Federación de Educadores y los eventuales impactos que puedan tener

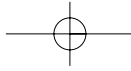
en el ámbito de la realización de la política educativa. Por un lado surgen dudas sobre la representatividad real del sindicato, por cuanto las bases no parecen estar tan comprometidas con su organización como lo estuvieron en épocas anteriores. Adicionalmente, se hace evidente la necesidad de iniciar estudios exploratorios sobre la interacción de la organización de los educadores y los niveles territoriales de gobierno en el marco de las últimas reformas administrativas, especialmente en aquellos sitios del país en donde el sindicato es más visible. Esto incluye temas como las diversas formas de relacionarse con el Estado, desde la oposición permanente hasta la opción misma de incorporación

del sindicato al Ejecutivo. Finalmente, sería importante estudiar más a profundidad la selección de los instrumentos de política que se han privilegiado en las últimas reformas. El recurso excesivo a las leyes convierte la realización de la política pública en un campo inflexible donde se deja poco espacio para la innovación. Aunque esto responde a cierta lógica de asegurar la implementación de las reformas, su elaboración es más compleja y no necesariamente se cumple todo lo consignado en ellas. El estudio de estos temas aportará sin duda un mejor conocimiento de la dinámica del sector educativo y, en particular, de la influencia los distintos actores sociales que intervienen en él.

MARGARITA LÓPEZ es Doctora en Ciencia Política de la Universidad Laval de Quebec, Canadá y tiene una Maestría en Sociología de la Universidad de Grenoble, Francia. Ha ocupado cargos directivos en el sector educativo colombiano como Directora de Educación del Departamento Nacional de Planeación, Directora de Planeación del Ministerio de Educación y Directora de CORPOEDUCACIÓN. Actualmente se dedica a la consultoría y la investigación con diferentes organismos internacionales que promueven el estudio de las reformas educativas y con la Universidad de Ottawa en Canadá.

BIBLIOGRAFÍA

- Archila, Mauricio. 2007. "Las protestas por la educación: Un ejercicio de ciudadanía". Revista Cien días vistos por CINEP. No. 61.
- Chambers, Christopher-Ju. 2006. "Union Leadership and State Incorporation: Education Reform and Teacher Unions in Colombia, 1993-2002". Documento sin publicar.
- Corpoeducación; Fundación Corona; Fundación Empresarios por la Educación; y PREAL. 2006. "Hay avances, pero quedan desafíos – Informe de Progreso Educativo de Colombia". Bogotá.
- Cuesta, Laura. 2005. "Impacto de los sindicatos en Colombia: ¿Mayores salarios y más desigualdad?" Documento CEDE 2005-45. Bogotá: Universidad de los Andes. Tesis para obtener el grado de Magíster en Economía.
- Delgado, Alvaro. 2001. "Las nuevas relaciones de trabajo en Colombia". En Archila, Mauricio, y Mauricio Pardo (Ed). 2001. *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*. Bogotá: CES/Universidad Nacional – ICANH.
- De Moura Castro, Claudio, y Gustavo Ioshpe. 2007. "La remuneración de los maestros en América Latina ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza?". Documento No. 37. PREAL.
- FECODE. Estatutos de la Federación Colombiana de Educadores reformados por la Asamblea General Federal realizada del 27 al 30 de marzo de 2001.
- Gaynor, Cathy. 1998. *Decentralization of Education. Teacher Management*. Washington, D.C. The World Bank.
- Grindle, Merilee S. 2004. *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Grindle, Merilee S. 2000. "The Social Agenda and the Politics of Reform in Latin America". En Joseph S. Tulchin, y Allison M. Garland. *Social Development in Latin America*. Boulder; London: Lynne Rienner Publishers.
- Hernández, Nohema. 2007. *Participación e incidencia de la sociedad civil en políticas públicas educativas: el caso colombiano*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- Hernani-Limarino, Werner. 2005. "Are Teachers Well Paid in Latin America and the Caribbean?" En Vegas, Emiliana (Ed.). *Incentives to Improve Teaching- Lessons From Latin America*. World Bank Publication.
- Kaufman, Robert R., y Joan M. Nelson. 2005. "Políticas de reforma educativa. Comparación entre países". Documento No. 33. PREAL.
- Kaufman, Robert R., y Joan M. Nelson (ed.). 2004. *Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Liang, Xiaoyan. 2003. "Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: Quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones". Documento No. 27. PREAL.
- López, María Margarita. 2001. "Pluralidad en la manera de hacer política educativa: Reforma de descentralización de la educación". Bogotá: Fundación Corona.
- López María Margarita. 2003. *Élaboration d'une politique publique: Le cas de la décentralisation de l'enseignement primaire et secondaire en Colombie*. Tesis de doctorado. Université Laval, Canadá.
- Lowden, Pamela S. 2004. "Education Reform in Colombia: The Elusive Quest for Effectiveness". En: Nelson, Joan M., y Robert R. Kaufman. *Crucial Needs, Weak Incentives: The Politics of Health and Education Reform in Latin America*. Washington, D.C: Woodrow Wilson Center y Johns Hopkins U. Press.
- Montenegro, Armando. "An Incomplete Educational Reform: The Case of Colombia" World Bank, HCO Working Paper 1995.
- Morduchowicz, Alejandro. 2002. "Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes". Documento No. 23. PREAL.
- Nelson, Joan M. 2000. "Reforming Social Sector Governance: A Political Perspective". En Joseph S. Tulchin, y Allison M. Garland. *Social Development in Latin America*. Boulder; London: Lynne Rienner Publishers.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. 2006. "Movimiento sindical en Colombia" Boletín temático No. 6. En: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio>

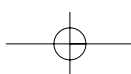
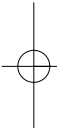
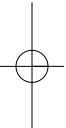


Palamidessi, Mariano. 2003. "Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina". Documento No. 28. Santiago de Chile. PREAL.

Peña, Margarita. 2005. "Aprendizaje sobre gestión educativa – La experiencia de Bogotá 1998-2003". Bogotá: Fundación Empresarios por la Educación.

Tiramonti, Guillermina. "Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los 90". Documento No. 19. Santiago de Chile. PREAL, 2001.

Vaillant, D. 2005. *Les réformes éducatives et les syndicats d'enseignants: des pistes pour l'action*. Paris: Unesco.



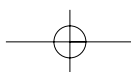
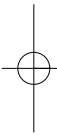
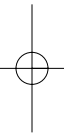
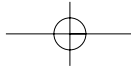
ANEXO

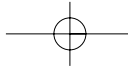
Los aspectos más controvertidos de las reformas y la posición del sindicato

Reforma	Medidas adoptadas	Posición del sindicato
Disminución de presencia del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Utilización de la capacidad instalada del sector privado • Financiación con fondos públicos de estudiantes de escasos recursos en establecimientos privados • Programa de colegios en concesión en Bogotá • Contratación de organizaciones para que realicen acompañamiento para el mejoramiento de las instituciones educativas 	<ul style="list-style-type: none"> • La expansión de la infraestructura pública y la vinculación de maestros al sector público deben ser las únicas vías para ampliar la cobertura de la educación
Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de la administración educativa y de las transferencias constitucionales para la educación a los departamentos y distritos y a 42 municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Oposición a la municipalización de la educación y a la entrega de responsabilidades administrativas nuevas a los rectores de las instituciones educativas
Mejoramiento de la calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de medición de la calidad de la educación • Definición de estándares curriculares • Nuevos contenidos temáticos y programas especiales 	<ul style="list-style-type: none"> • Corresponde a los educadores efectuar la evaluación de los aprendizajes de los alumnos • Defensa de la autonomía curricular y pedagógica
Nuevos modelos de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de los centros educativos, y fortalecimiento del papel del rector y de la institución educativa • Modernización y reingeniería de las Secretarías de Educación territoriales y del Ministerio de Educación • Programa de reorganización de la distribución de los docentes con base en el número de alumnos • Nuevo Estatuto de Profesionalización Docente 	<ul style="list-style-type: none"> • Resistencia a aceptar una mayor dirección por parte de los rectores • Oposición a la reducción del número de cargos directivos con la integración de centros educativos • Los educadores no aceptan que la nueva carrera docente excluya derechos adquiridos en el pasado

Lista de abreviaciones

- ADE Asociación Distrital de Educadores
- CEID Centro de Estudios e Investigaciones Docentes
- CSTC Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia
- CTC Confederación de Trabajadores de Colombia
- CUT Central Unitaria de Trabajadores de Colombia
- FECODE Federación Colombiana de Educadores
- PDA Polo Democrático Alternativo
- UTC Unión de Trabajadores de Colombia

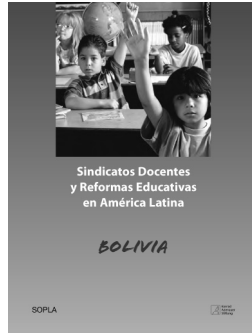




SERIE SINDICATOS DOCENTES Y LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA



Argentina



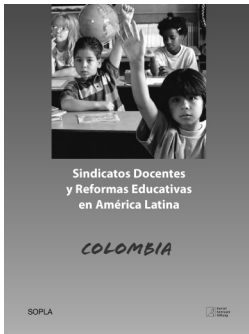
Bolivia



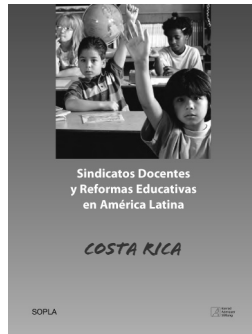
Brasil



Chile



Colombia



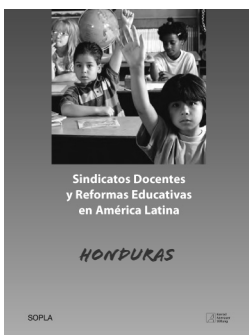
Costa Rica



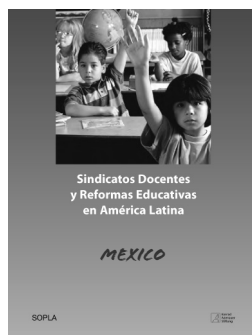
Ecuador



Guatemala



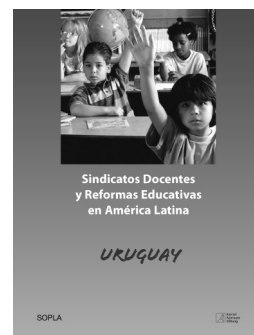
Honduras



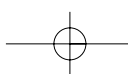
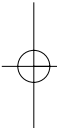
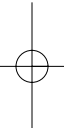
Mexico

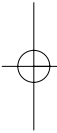
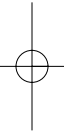
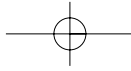


Paraguay



Uruguay





*Este livro foi composto por Cacau Mendes
em Meta c.10/16 e impresso pela gráfica Vozes para a
Fundação Konrad Adenauer em setembro de 2008*

