

Sindicatos Docentes  
y Reformas Educativas  
en América Latina

*URUGUAY*

*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
LOS SINDICATOS Y LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN URUGUAY .....	13
1. GÉNESIS Y TRAYECTORIA DE LOS SINDICATOS DOCENTES .....	14
1.1. Nivel de adhesión/sindicalización .....	16
1.2. Posiciones ideológicas .....	17
1.3. Carácter de las reivindicaciones .....	19
1.3.1. Salarios .....	20
1.3.2. Condiciones de trabajo y estabilidad laboral .....	21
1.3.3. Presupuesto para la enseñanza .....	22
1.3.4. Política educativa .....	23
1.3.5. Problemas de la sociedad .....	23
1.4. Formas de lucha de los sindicatos .....	24
1.4.1. Diálogo y negociación .....	26
1.4.2. Alianzas .....	27
2. LAS RELACIONES DE LOS SINDICATOS CON EL ESTADO .....	27
2.1. Los vínculos con las autoridades .....	27
2.2. El proceso reformista 1995-1999 .....	27
2.3. El período 2000-2004 .....	32
2.4. A partir de 2005 .....	33
3. CÓMO VEN LOS ACTORES SOCIALES A LOS SINDICATOS .....	35
4. CONCLUSIONES .....	35
Bibliografía .....	41



## Prefacio

**D**urante 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 representados.

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, abril de 2009.

DR. PETER FISCHER-BOLLIN  
*Director del Programa Regional SOPLA*  
*Fundación Konrad Adenauer*

# Introducción

---

MARÍA MARGARITA LÓPEZ

**E**nmarcar 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 actor 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 le-

yes 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 brasi-

lero 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 autoridades, 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 presen-

tados 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 sociedades 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 Uruguay. El estudio destaca las particularidades de este país en relación con su tamaño y organización institucional. La presencia de la Federación Uruguaya del Magisterio (FUM) y de la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) en el diseño de las propuestas más recientes de reformas muestra el reconocimiento que estas organizaciones han logrado en el campo educativo. En un ambiente de resistencias y enfrentamientos, los sindicatos han logrado sin embargo participar en los años recientes en comisiones de trabajo relacionadas con temas claves como la planificación y el diseño curricular.

---

**MARÍA 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.



# Los sindicatos y la educación pública en Uruguay

DENISE VAILLANT

Los docentes son por lo general el grupo más grande de empleados públicos en los países latinoamericanos. Cuando se habla de docentes se hace referencia a millones de personas, y en cada país –aun en naciones pequeñas como el Uruguay–, el cuerpo de maestros y profesores representa un porcentaje muy elevado de su población activa y tiene una participación muy alta en el empleo público (Vaillant, 2004). Este rasgo lo diferencia fuertemente de otros sectores públicos y permite hablar, en cierto sentido, de la irreductibilidad de los sistemas educativos.

El caso de Uruguay tiene una serie de puntos en común con la situación de otros sindicatos latinoamericanos, pero también presenta una serie de particularidades relacionadas con su origen y desarrollo. Se trata de un país que presenta un alto nivel de sindicalización en las distintas ramas de actividad y también una fuerte y arraigada estructura institucional de educación pública.

La peculiaridad del caso uruguayo en América latina refiere a un modelo históricamente liderado desde y por el Estado, y también a un contexto que por su escala y características es muy distinto a otros países de la región. Recordemos

que la población total es de tan sólo 3.260.000 habitantes, de los cuales casi la mitad residen en su capital, Montevideo.

Para facilitar la comprensión del contexto, veremos a continuación algunas cifras globales (BID, 2005) referidas a la educación pública:

- 88.000 alumnos en educación inicial, 317.000 alumnos en primaria, 233.000 en secundaria y 60.000 en educación técnica,
- 20.000 docentes en educación primaria, 13.000 en secundaria y 17.000 estudiantes en formación docente,
- 2.300 establecimientos educativos preescolares y primarios (urbanos y rurales); 290 locales destinados a educación secundaria y 110 locales de educación técnica.
- Los recursos asignados a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) representan el 2,75% del PBI y el 10,75% del gasto del gobierno central, totalizando un promedio anual por alumno matriculado del orden de los US\$ 850.

Las características mencionadas se traducen en una organización del sistema educativo que presenta diferencias sustantivas respecto de otros casos de la región, debido a que en Uruguay, si bien existe un Ministerio de Educación y Cultura, no tiene potestades para definir políticas educativas, reservadas a dos órganos autónomos, la Universidad de la República (UDELAR) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

El Ministerio de Educación y Cultura tiene entre sus cometidos el ordenamiento, la coordinación y la evaluación del sistema educativo en su conjunto, pero no tiene asignadas potestades para definir las políticas educativas o establecer lineamientos más generales en los niveles de formación básica, media, superior, formación docente y universitaria pública. Tampoco tiene una función relevante a nivel de políticas universitarias privadas.

La ANEP, conforme a la Ley de Educación No. 15.739 del 28 de marzo de 1985, es el órgano autónomo competente en materia de educación primaria, secundaria, técnica y formación docente. Está presidida por un órgano colegiado, el Consejo Directivo Central, integrado por cinco miembros, tres de los cuales deben haber ejercido la docencia por un lapso no menor a diez años. Entre éstos se designa el Presidente o Director Nacional de Educación Pública, Vicepresidente o Subdirector Nacional de Educación Pública y tres Consejeros o Vocales. La ley establece, en su artículo octavo, que todos los

miembros son designados por el Presidente de la República venia de la Cámara de Senadores, para la cual se requiere una mayoría especial de 3/5 de sus miembros.

Esta peculiaridad del caso uruguayo responde a un modelo original de organización de los sistemas educativos, diseñado con el propósito de amparar a la educación del espacio político, reconociendo en ésta su especificidad técnica y la necesidad de desarrollar una política de Estado en la materia.

El sistema educativo uruguayo sigue siendo en el presente uno de los más desarrollados de la región. Sin embargo, los progresos que ha logrado el país en algunos indicadores educativos básicos en los últimos años son inferiores a los de países vecinos de similar desarrollo humano. Mientras que Argentina pasó entre 1990 y 2002 de un promedio de 9 años de estudios completos en la población de 15 a 24 años de edad a 10,4, y Chile de 10,1 a 10,6, Uruguay sólo logró avanzar de 9,2 a 9,6, obteniendo así un aumento del 4,3% (CEPAL 2003:325-326).

## 1. GÉNESIS Y TRAYECTORIA DE LOS SINDICATOS DOCENTES

En Uruguay existen tres Entes Autónomos<sup>1</sup> de Enseñanza: Primaria (Inicial y Básica), Secundaria (Ciclo Básico y Superior) y Técnico y Profesional<sup>2</sup>. Esta organización de la enseñanza pública estatal condujo al desarrollo de los sindicatos de educación por rama o nivel de enseñanza.

1 Como ya hemos señalado, los tres Entes Autónomos integran la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que reúne todos los niveles de enseñanza pública estatal no universitaria y la Formación de Docentes.

2 Este subsistema abarca el Ciclo Básico con componentes tecnológicos de tres años, los Bachilleratos Tecnológicos, los cursos técnicos y los cursos de formación profesional.

La **Federación Uruguaya del Magisterio (FUM)** es el sindicato con mayor cantidad de afiliados y significativa tradición. Además de ser el más numeroso y antiguo (existe desde 1945), cultivó junto a sus reivindicaciones salariales y condiciones de trabajo el estudio de los problemas de la enseñanza en los medios rurales y urbanos, destacándose por la defensa y el desarrollo de la profesión magisterial<sup>3</sup>. Se trata de una Federación de Asociaciones Magisteriales existentes en cada uno de los 19 municipios del país. Cada Asociación tiene una Comisión Directiva electa por elecciones con voto secreto. Sus autoridades son: el *Congreso*, integrado por delegados de las asociaciones según el número de afiliados; la *Mesa Representativa Federal*, constituida por los miembros del Secretariado Ejecutivo Nacional y delegados de las asociaciones afiliadas, y el *Secretariado Ejecutivo Nacional*, compuesto por 15 miembros electos a nivel nacional por voto directo y secreto.

La **Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES)** creada en 1963, agrupa a los profesores de Ciclo Básico y de Educación Superior General. Los funcionarios no docentes constituyeron una Asociación de Trabajadores de Enseñanza Secundaria (ATES). La FENAPES es una federación de Asociaciones de Profesores integrada por docentes nucleados en alguno de los 19 municipios del país o agrupados en ciudades o localidades. Cada Asociación tiene su Comisión Directiva electa por voto secreto. Las autoridades de FENAPES son: el *Congreso*, integrado por delegados de las asociaciones según el número de afiliados; la *Asamblea*

*General de Delegados*, compuesta por un representante (o más) de las Asociaciones afiliadas y el *Comité Ejecutivo Nacional*, electo en el Congreso mediante un procedimiento eleccionario de segundo grado.

La **Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU)**, surgida en 1983, agrupa a los profesores y funcionarios de la Enseñanza Técnico-Profesional. Los docentes y funcionarios de la enseñanza privada<sup>4</sup> no universitaria se agrupan en el **Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza Privada (SINTEP)**, fundado en 1983.

La Federación de Docentes de la Universidad de la República fue fundada en 1964 y proscripta durante el gobierno militar de 1973. En vísperas del retorno de la democracia fue refundada en 1983 como **Asociación de Docentes de la Universidad de la República (ADUR)**. Su acción por la propia estructura autónoma y de cogobierno se encuentra abocada a los problemas de la vida universitaria. Cabe señalar que de los 85.000 estudiantes universitarios en el país, la Universidad de la República atiende a más de 70.000<sup>5</sup>. Los docentes de las universidades privadas no están agrupados en un sindicato.

Los diversos sindicatos se agrupan en la **Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU)**. Se trata de un nivel de coordinación que funciona en base a acuerdos, que no condiciona las posiciones y acciones que los distintos sindicatos puedan asumir individualmente.

3 Ver Objetivos de la FUM en Anexos.

4 La enseñanza privada atiende al 18% de los estudiantes, mientras que la pública estatal se ocupa del 82%.

5 Datos del Instituto Nacional de Estadísticas : [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

Tabla 1. Los sindicatos docentes: nivel y contexto

Cuatro entes autónomos	Sindicatos educación por nivel de enseñanza	Contexto
Enseñanza primaria (inicial y básica)	Federación Uruguaya de Magisterio (FUM)	100% maestros titulados/efectivos
Enseñanza secundaria (Ciclo básico y superior)	Federación Nacional Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES)	Profesorado déficits/ alto % interinos
Enseñanza técnica y profesional	Asociación Funcionarios Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU)	Idem anterior
Universidad de la República	Asociación Docentes Universidad de la República (ADUR)	Unos 5000 docentes efectivos

Fuente: Elaboración propia a partir de Vilaró, R. (1999).

Todos los sindicatos mencionados están afiliados a una central única de trabajadores: **Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) – Confederación Nacional de Trabajadores (CNT)**. La FUM-TEP está representada en el Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT, que es órgano de conducción permanente de la central sindical.

### 1.1. Nivel de adhesión/sindicalización

La existencia de un sindicato de educación por nivel de enseñanza, los altos porcentajes de afiliación, el funcionamiento de un marco de coordinación de los sindicatos de la enseñanza (CSEU) y la participación de todos ellos en el PIT-CNT dan cuenta de un nivel importante de sindicalización y de presencia activa en el plano social y político.

La Federación Uruguaya del Magisterio (FUM) agrupa a los maestros de las escuelas comunes, rurales y especiales de todo el país. En el sector público estatal trabajan aproximadamente 16.000 maestros, de los cuáles el **88%** está afiliado a la FUM. Este organismo, junto con los

funcionarios no docentes de Enseñanza Primaria pública estatal constituyeron la FUM-TEP (Federación Uruguaya del Magisterio y Trabajadores de Enseñanza Primaria) y abarcan un total de 19.715 trabajadores, de los cuales aproximadamente el **81%** está afiliado. La Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) tiene un **33,3%** de profesores de secundaria afiliados de un total de aproximadamente 15.656<sup>6</sup>.

El cumplimiento de las decisiones de huelga no está directamente condicionado por el status de afiliado al sindicato o no. En este sentido, la adhesión a las acciones de paro (huelga de un turno o detención parcial de actividades por unas horas) es variable y depende del nivel de identificación con la plataforma y la valoración de coyuntura de la acción por parte de los docentes tanto afiliados como no afiliados. Las decisiones de huelga por varios días o por un período prolongado en general implican el no funcionamiento de los servicios educativos (escuelas, liceos, facultades) “arrastrando” a una alta proporción de los docentes no afiliados.

6 Según el Censo Nacional de Docentes de junio de 2007.

Las movilizaciones suelen tener mayor adhesión en Montevideo (la capital) que en el resto del país. Esto se debe a que en Montevideo el gremio docente interacciona con las asociaciones estudiantiles, con un alto grado de repercusión social y periodística.

## 1.2. Posiciones ideológicas

En Uruguay, el movimiento sindical se desarrolló a principios del siglo XX bajo la influencia de las corrientes ideológicas europeas, gestándose sindicatos cuya orientación aparece estrechamente ligada a dichos movimientos. Un ejemplo de lo anterior es que en la rama de la industria, el comercio o en las dependencias del Estado se fundaron distintos sindicatos en función de la filiación ideológica del grupo militante que asumió su formación y desarrollo. Se constituyeron así distintas centrales sindicales que se asociaban a las corrientes comunistas, socialistas, anarquistas, y cristianas.

El proceso de desarrollo y crecimiento de los sindicatos, la complejidad de los conflictos y las luchas sociales, la profundización de la crisis económica y social llevaron a un proceso de unión bajo la diversidad de corrientes ideológicas. Ese proceso culminó en 1964 con la creación de una central única denominada Convención Nacional de Trabajadores (CNT).

En el año 1973 se produce en Uruguay un derrocamiento del régimen democrático, los militares gobiernan el país, los integrantes de la CNT son perseguidos y sus dirigentes son apresados o deben partir al exilio. Surge entonces el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT). Cuando se recupera la democracia, en el año 1985, el movimiento sindical uruguayo ratifica su unidad

y tradición histórica en una central única que asume el nombre de PIT-CNT. Sus militantes y dirigentes participan de distintas posturas ideológicas, predominando decididamente las posiciones cercanas a los partidos integrantes del Frente Amplio-Encuentro Progresista.

El Programa del PIT-CNT no remite explícitamente al socialismo; es un programa progresista, que propone cambios profundos al conjunto de la sociedad y se orienta a desarrollar alianzas con distintas fuerzas sociales: movimientos barriales, culturales, movimientos de jubilados y pensionistas, amas de casa, pequeños productores y empresarios de la ciudad y del campo.

Los sindicatos de la enseñanza pública estatal forman parte del PIT-CNT y, como ya hemos explicado, se encuentran organizados por nivel de enseñanza (Primaria, Secundaria, Técnica, Universitaria). Estos sindicatos representan al conjunto de los trabajadores del respectivo nivel, más allá de las distintas posiciones políticas e ideológicas que sustenten sus dirigentes. Las diversas posturas se dirimen en las instancias electorales y en las asambleas sindicales. La confrontación ideológica aparece frecuentemente en torno del tenor de los manifiestos, a los pronunciamientos y los reclamos o las propuestas de cambio, y en torno de las medidas de lucha por asumir.

Para entender el contexto de las diversas posturas ideológicas es necesario recordar que en Uruguay la enseñanza pública estatal ha constituido un espacio incluyente y democrático.

La Constitución de la República garantiza la libertad de enseñanza, establece que la Universidad de la República será un Ente Autónomo

cuyo gobierno será electo por sus órdenes, y que la educación Primaria, Secundaria y Técnica se organizará en uno o más Entes Autónomos cuyas autoridades serán designadas de acuerdo con procedimientos que determinará la Ley. La Constitución establece también como principio la coordinación de la enseñanza en el marco de las funciones del Ministerio de Educación y Cultura. Esto significa que el Ministerio de Educación y Cultura no tiene competencias normativas respecto de la Universidad de la República<sup>7</sup> y a la Administración Nacional de Educación Pública. Y se ha desarrollado una cultura de rechazo a toda “intromisión” del Poder Político (Ministerio de Educación incluido) en las decisiones educativas que asumen los Entes de Enseñanza. Esto ha conducido hasta el momento a que la coordinación de la enseñanza sea una mera ficción.

En el ámbito sindical, esta determinación autónoma emergente de la Constitución de la República se radicaliza en exigencias de designación corporativa, llegándose a rechazar todo tipo de participación del poder político en el nombramiento de las autoridades de la educación. Es por ello que, en el ámbito sindical, ha primado durante décadas la idea de que la Educación Pública Estatal debe organizarse en Entes Autónomos con plena autonomía técnica y de gestión de recursos, y con participación de los distintos actores (docentes, estudiantes y padres) en su gobierno sin intervención alguna del poder político. Esta concepción ideológica, desarrollada con mucha fuerza y elaboración discursiva durante décadas, hizo que el Uruguay sea el único país del mundo en el cual el Minis-

terio de Educación y Cultura no tenga facultades para intervenir en las decisiones educativas. En este último punto se registran actualmente algunas diferencias, y debates, que adquieren fuerza ante la inminencia de discusión de una nueva ley de educación.

El Ministerio de Educación y Cultura convocó en el año 2006 a un debate nacional en torno de la educación pública, promoviendo asambleas e instancias de discusión y elaboración de propuestas así como la realización de un Congreso de Educación que se realizó en diciembre de 2006. Los sindicatos de la enseñanza participaron activamente en el Congreso y en la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) convocada por el Ministerio de Educación y Cultura con la participación de la ANEP, la Universidad de la República, las Instituciones Privadas de Enseñanza y personalidades relacionadas con los distintos partidos políticos<sup>8</sup>.

Un tema central del debate entre sindicatos y gobierno refiere a esa nueva Ley de Educación que el gobierno se comprometió a enviar para discusión parlamentaria. Uno de los puntos de confrontación tiene que ver con la elección de las autoridades de enseñanza. La Federación Uruguaya del Magisterio (maestros de enseñanza primaria) reclama un representante elegido por los maestros en el gobierno de la enseñanza primaria admitiendo que los restantes miembros sean nombrados por el poder político con requisitos de mayorías especiales en el Senado de la República para otorgar la venia. Los sindicatos de la Enseñanza Media (FENAPES, AFUTU) exigen que las autoridades sean elegidas exclu-

7 Unica Universidad Estatal.

8 Este tema se desarrollará con más amplitud más adelante en el documento.

sivamente por los docentes, dando también participación a los padres y a los alumnos. El sindicato de los profesores de la única universidad estatal no se ve afectado por la discusión en torno de la nueva ley, pues la Constitución de la República le otorga plena autonomía para la elección de sus autoridades.

### 1.3. Carácter de las reivindicaciones

El eje permanente y principal de reivindicación de los sindicatos en el Uruguay ha sido la dimensión económico-corporativa (mejores salarios y condiciones laborales) y, crecientemente por la mejora del presupuesto de la enseñanza, así como la reivindicación de participación y consulta. Estos ejes de reclamo y protesta han sido permanentes y muchas veces se han manifestado con independencia del color político de la reforma.

La Federación Uruguaya de Maestros (FUM) ha centrado sus acciones en el reclamo salarial. A éste se suman otros referidos a las condiciones de trabajo, las políticas asistenciales focalizadas y funciones socializadoras en escuelas de con-

texto socio-económico desfavorable, al número de alumnos por grupo, a la inestabilidad en las condiciones del “contrato de trabajo”, al respeto irrestricto del concurso, a los derechos a licencia de maestros suplentes. Por otra parte, el sindicato elaboró un proyecto para la reforma de la ley de jubilaciones docentes. También se reclamó del reconocimiento universitario del título de maestro, lo mismo que el mejoramiento de las propuestas de Formación Inicial y Permanente de los maestros.

La Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) y la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo (AFUTU) también llevaron adelante una serie de acciones por la mejora de las condiciones salariales, de trabajo y sociales. El principal reclamo histórico de la FENAPES y de AFUTU ha sido el salario base por 20 horas de trabajo docente de Media Canasta Familiar. A estos requerimientos salariales se suman otros referidos a la estabilidad laboral, el número de alumnos por grupo, al ingreso en los cargos por concurso de méritos y pruebas y a la revisión de la ley de jubilaciones.

**Tabla 2. El carácter de las reivindicaciones**

<b>Salarios</b>	Por presupuesto quinquenal y por ajustes salariales/inflación
<b>Condiciones de trabajo</b>	Por disminución aulas superpobladas, por más apoyo en centros educativos en áreas socio-económicas desfavorables
<b>Estabilidad laboral</b>	Por concursos para disminuir número de interinos en educación media y por mejoras en la carrera docente
<b>Presupuesto enseñanza</b>	Por el 4,5 del PBI para la enseñanza. Ciertos sindicatos reclaman el 6%.
<b>Política educativa</b>	Reclamos de horas pagas para participación en comisiones técnicas sobre diseño curricular
<b>Problemas de sociedad</b>	Por los derechos humanos, por cambios en la política económica y social, manifestaciones anti-imperialistas y solidarias

*Fuente: Elaboración propia a partir de artículos periódicos (La República y El País). Tabla 3. Retribuciones salariales de maestros de educación primaria.*

Además, los sindicatos de la enseñanza han asumido una postura sumamente crítica respecto de determinado proyecto de sociedad. Así, en la década de 1990, los cuestionamientos apuntaron al modelo neoliberal, la pérdida de legitimidad y control por parte del Estado, la descentralización y las tendencias a la privatización.

### 1.3.1. Salarios

Casi el 90% de los maestros uruguayos trabaja exclusivamente en la docencia -sea directa y/o indirecta- y sólo una minoría realiza otro tipo de actividades remuneradas. El número promedio de horas trabajadas semanalmente ha sido estable en el tiempo y varía entre 24 y 28 horas (Labadie et al., 2001). A esta carga horaria hay que añadir el “plus de trabajo declarado”, esto es las horas extras semanales que los maestros dicen trabajar en preparación de clases, corrección, etc.

Fernández et al. (1999) encontraron que un 39% de los maestros realizaba hasta 10 horas extras y un 30% hacía hasta 20 horas. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre con los profesores de enseñanza media, las dos terceras partes de los maestros están concentrados en un solo centro educativo, lo cual constituye un diferencial importante en cuanto a las condiciones de trabajo.

La investigación realizada por ANEP-UIPE (2001), da cuenta de que “la mayor parte de los maestros y profesores uruguayos trabaja exclusivamente en la docencia” y afirma que entre quienes están “dedicados exclusivamente a la

docencia, casi el 70% dicta más de 30 horas de clase semanales”, proporción que se reduce “entre aquellos que tienen además otro trabajo (41,8%)”.

Tal como se visualiza en la Tabla N°3, los salarios son bajos no sólo en términos absolutos sino en comparación con el salario mínimo nacional que a julio de 2007 asciende a los \$ 3244 (aproximadamente 141 dólares americanos)<sup>9</sup>. Un maestro a su ingreso en la docencia gana dos salarios mínimos y pasa a tres en la etapa final de su carrera. Esta es básicamente “plana” ya que la diferencia entre el profesor que ingresa y el que está en la etapa final de su carrera (7ª categoría luego de 24 años de trabajo) es de menos de 100 dólares.

**Tabla 3. Retribuciones salariales de maestros de educación primaria.**

Grado	Retribución por 20 hrs. semanales en \$	En dólares calculados en base a 1 dólar 23\$
1er	7749.8	337
2do	8094.2	352
3er	8430.0	366
4to	8853.4	385
5to	9396.0	408
6to	10012.8	435
7mo	10599.5	461

Fuente: Elaboración propia a partir de CODICEN: RES/DNEP, 2 de enero de 2007.

El peso de los salarios en el presupuesto de toda la ANEP se aproxima al 80%, por lo cual las remuneraciones docentes representan una proporción importante del gasto educativo. Los ma-

<sup>9</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (www.ine.gub.uy)

estros deben cubrir en la escuela un turno de 20 horas. Y a los profesores de secundaria y técnica se les adjudica teóricamente<sup>10</sup> una unidad docente de 20 horas de aula. Como consecuencia de los bajos salarios, un porcentaje muy elevado de maestros trabaja en dos escuelas (dos turnos diarios) y un porcentaje de profesores de enseñanza media tienen cargas horarias de 48 horas de aula. Los docentes acumulan una elevada concentración de horas de aula o bien ejercen varias ocupaciones.

Históricamente, los sindicatos de la enseñanza pública estatal han aprovechado el inicio de cada nuevo gobierno nacional para hacer valer sus reclamos durante el proceso de discusión y aprobación del Presupuesto de Gastos e Inversiones quinquenal en el Parlamento. Además, las protestas se hacen sentir en cada Rendición Anual de Cuentas, que es cuando el Poder Ejecutivo otorga ajustes salariales para compensar las pérdidas causadas por la inflación.

El gobierno que asumió en marzo de 2005 instaló los Consejos de Salarios por rama profesional, con el objetivo de instalar una negociación tripartita para abordar la temática salarial. Es el CODICEN<sup>11</sup> el que homologa el preacuerdo de ajuste salarial entre la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y la Coordinadora

de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU) en el marco de los Consejos Tripartitos de Salarios<sup>12</sup> puestos en marcha por el gobierno nacional por rama de trabajo.

### **1.3.2. Condiciones de trabajo y estabilidad laboral**

En un país donde más del 50% de los niños nace en zonas pobres o marginales<sup>13</sup>, la población estudiantil en escuelas y liceos presenta problemas graves de carácter socio-económico que requieren la presencia de personal adscrito a la dirección, psicólogos y asistentes sociales. Su número es notoriamente insuficiente, produciéndose problemas de comunicación y de conducta que tensan y hacen compleja la tarea del docente. Este es un tema de permanente reclamo de los sindicatos.

En la actualidad se dispone en promedio de un profesor adscrito<sup>14</sup> para cada 6 grupos de Bachillerato (2º ciclo de enseñanza media) y para cada 4 grupos en el Ciclo Básico de Enseñanza Media. En muchos centros de educación media, los profesores no sólo tienen que hacer frente a la sobrepoblación sino también a una situación de alta vulnerabilidad social debida, entre otros, a la infantilización de la pobreza, evidenciada en el cuadro que sigue.

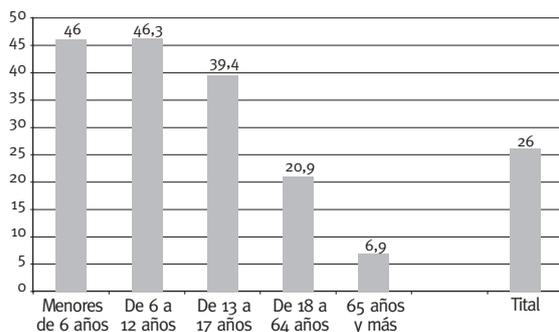
10 La retribución a los docentes es por hora de aula. La unidad docente de 20 horas es la base del cálculo salarial.

11 Recordemos que la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es dirigida por el Consejo Directivo Central (CODICEN) órgano designado por el Poder Ejecutivo.

12 Los Consejos de Salarios constituyen un marco de negociación colectiva, impulsado por el gobierno nacional. De no llegar a un acuerdo, el Poder Ejecutivo resuelve por un decreto.

13 Encuesta de Hogares, Instituto Nacional de Estadísticas ([www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy))

14 El profesor adscrito es aquel que acompaña y gestiona a varios grupos de alumnos de una misma generación.

**Tabla 4. Infantilización de la pobreza**

Fuente: Elaboración en base a INE (2008) Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2007. Montevideo: INE. Disponible en [http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/ECH\\_2007\\_Pobreza%202.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/ECH_2007_Pobreza%202.pdf)

La infantilización de la pobreza hace imprescindible diseñar centros educativos diferentes, con mayor atención horaria (tiempo completo) con una comunidad docente con adecuado desempeño, con profesores a tiempo completo y con equipos multidisciplinarios que cuenten en su integración a psicólogos y asistentes sociales. Este tema crucial es controversial inclusive para los sindicatos de la enseñanza. Las condiciones laborales de los docentes constituyen muchas veces un obstáculo a un adecuado desempeño en escuelas de contexto desfavorable. A esto se agrega la situación de precariedad en la que se encuentran muchos profesores de educación media.

El trabajo de los docentes públicos está regulado por criterios homogéneos en todo el territorio nacional. Los maestros son “efectivos” y “no efectivos” y entre estos últimos están los temporarios (“suplentes”) y los sustitutos (“interinos”), quienes ocupan los puestos que aún no han sido asignados a los maestros efectivos, hasta que se realice el nombramiento. Los maestros efectivos tienen una serie de derechos -la estabilidad en el cargo, entre otros- de los que no gozan los maestros suplentes ni los interinos.

En la enseñanza pública estatal, que incluye el 82% del total de estudiantes del país, los docentes efectivos (por concurso de méritos y/o oposición) adquieren el estatus de funcionarios públicos. Su destitución está regida por las causales constitucionales de “omisión, ineptitud o delito”. En el nivel de la Enseñanza Media (general o técnica) más de la mitad de sus docentes son interinos (no efectivos), como consecuencia de que los institutos de formación docente no han producido un número suficiente de egresados. Esta es la razón por la que los mecanismos de contratación han constituido históricamente parte de los reclamos de los sindicatos.

### 1.3.3. Presupuesto para la enseñanza

El actual gobierno había prometido, durante su campaña electoral, elevar al 4,5% del PBI el monto total del presupuesto destinado a la Enseñanza Pública Estatal (que rondaba el 2,8%). Los sindicatos se movilizan actualmente en reclamo de que el gobierno cumpla con su compromiso electoral e, incluso, varios sindicatos de la enseñanza reclaman que el porcentaje sea el 6% del PBI.

El aumento del presupuesto para la educación pública estatal es un aspecto esencial de la lucha de los sindicatos de la enseñanza, que reclaman una buena infraestructura, buen equipamiento y el personal necesario y competente para alcanzar una educación de calidad. Además, un aspecto reivindicativo que motivó movilizaciones ante el Poder Ejecutivo y el Parlamento fue el reclamo de financiación presupuestal de un seguro social de salud que cubra a todos los trabajadores de la enseñanza. La FUM-TEP elaboró un proyecto para que a los maestros se les pague la cuota mutual (afilia-

ción a un sistema mutual de salud), y logró el apoyo parlamentario convirtiéndose en ley.

#### **1.3.4. Política educativa**

La ley de educación pública vigente estableció en cada uno de los subsistemas de la ANEP - Enseñanza Primaria, Secundaria, Técnica y Formación Docente - las Asambleas Técnico Docentes (ATD) por Centro Educativo, así como una Asamblea Técnica Nacional electa por los docentes. Estas Asambleas Técnicas tienen cometidos de asesoramiento y consultivo a las autoridades de cada subsistema sobre temas educativos conforme a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 15739.

Los sindicatos de la enseñanza operan hoy en dos ámbitos: directamente expresando sus puntos de vista y reclamos mediante las diversas instancias de participación sindical y también procurando incidir en los pronunciamientos de las Asambleas Técnico Docentes, presentando o propiciando listas en el proceso de elección de éstas. De este modo, temas de política educativa son asumidos en las plataformas de movilización de los sindicatos.

Las actuales autoridades de la enseñanza pública estatal han otorgado a los dirigentes sindicales de la educación un volumen de horas de aula pagas para posibilitar su militancia sindical. Fueron los sindicatos quienes negociaron exitosamente para este fin. Esto ha facilitado la participación de los sindicatos en comisiones técnicas junto a autoridades, inspectores, directores

y técnicos en comisiones que atienden diversos problemas de política educativa (diseño curricular, programas de asignaturas).

#### **1.3.5. Problemas de la sociedad**

Los sindicatos de la enseñanza comparten con el movimiento sindical, el PIT-CNT, acciones solidarias con otros sindicatos en lucha, por los derechos humanos, por cambios en la política económica y social, por manifestaciones antiimperialistas y solidarias.

Como ejemplo de lo anterior, destacamos el reclamo por los desaparecidos durante el gobierno militar (1973-1985), exigiendo información respecto de su ubicación, en qué condiciones desaparecieron y quiénes fueron los responsables de los hechos. Además, los sindicatos se han manifestado en favor de la derogación de la “Ley de Caducidad”<sup>15</sup>.

El Sindicato de los Maestros ha reclamado junto al resto del movimiento sindical por el reconocimiento de los casos de torturas y desaparecidos durante el gobierno militar (1973-1985). El gremio de magisterio tiene ejemplos emblemáticos: el maestro Julio Castro, desaparecido sin información sobre su paradero, y la maestra Elena Quinteros, secuestrada por la fuerza en el momento en que se refugiaba en la Embajada de Venezuela en el año 1976, sin información hasta el presente. Al igual para la FUM, la FENAPES y AFUTU, ha reclamado por los desaparecidos durante el gobierno militar y han demandado a las autoridades el despido de los profesores so-

15 Los sindicatos y otros actores del ámbito social y político denominan “Ley de Caducidad” a la “Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado”, que sancionó una amnistía a los militares con responsabilidad en delitos de lesa humanidad durante el gobierno militar.

bre quienes pesan acusaciones de vinculación con torturas.

Si bien la lucha de los sindicatos ha estado muy centrada en la temática de los derechos humanos, en algunas ocasiones han tomado posición por asuntos que tienen que ver con la gestión de bienes públicos por parte del Estado. Tal fue el caso del plebiscito por una reforma constitucional en octubre de 2004, para que el Estado nacionalice y administre preceptivamente todos los recursos de agua (acuíferos, pluviales).

En la agenda sindical también aparece la crítica a la política económica, al pago de la deuda externa, a los compromisos con la banca internacional y a la estructura de los gastos e inversiones del Estado. La solidaridad con distintos pueblos del mundo, la defensa de los principios de autodeterminación y el rechazo del bloqueo económico de los EE.UU. a Cuba son otros de los temas que han concitado la atención y expresiones públicas de los sindicatos de enseñanza.

#### 1.4. Formas de lucha de los sindicatos

Los paros<sup>16</sup> parciales (un turno, suspensión de clases por unas horas) y de 24 horas son prácticas de movilización usuales. Esta forma de pronunciamiento afecta naturalmente el desarrollo de las jornadas escolares. Las acciones de propaganda, manifestaciones de protesta ante la sede de las autoridades de enseñanza, las conferencias de prensa, la edición de volantes o boletines con exposición de posturas y calificacio-

nes verbales fuertes son formas de crear las condiciones para incidir en el debate político y presionar por los reclamos sindicales. Las huelgas son los recursos más extremos que se registran en situaciones más específicas: en 1973, contra la nueva ley de enseñanza (dos meses), en 1989, por aumento de salarios (dos meses) y, en 1993, por aumento de salarios (15 días).

En el período más convulsionado de la reforma educativa (1995-1999), los pronunciamientos sindicales asumieron una agresividad inusitada, trascendiendo con mucha fuerza en los medios de información pública (diarios, radios, televisión). Se sucedieron manifestaciones y acciones sistemáticas de rechazo.

En el nivel de la enseñanza media y en los Institutos de Formación Inicial de Maestros y Profesores (especialmente en Montevideo), los estudiantes tomaron medidas drásticas de lucha, en especial la ocupación por días, semanas y en algún caso un mes, de sus centros de estudios. Estas acciones fueron rodeadas por la solidaridad y el respaldo de los sindicatos de la enseñanza mediante el paro de actividades por un turno o un día.

El clima de movilización y confrontación sindical es más relevante y permanente en el sector de enseñanza pública estatal, y más puntual en el sector privado, donde la continuidad de los cursos se ve mucho menos afectada por medidas sindicales. En el ámbito privado, las pérdidas de clase por acciones gremiales es mínima y se pueden registrar en las instancias claves del

<sup>16</sup> En el Uruguay es usual denominar “paro” a la suspensión temporal y acotada de trabajo, y reservar la palabra huelga cuando se asume una medida de suspensión del trabajo por varios días o por tiempo indeterminado.

consejo de salarios o en caso de oposición a despidos de algún docente.

Para ilustrar lo que mencionado párrafos más arriba, veamos cuáles han sido algunas de las movilizaciones que la Federación Uruguaya de Maestros (FUM) llevó adelante en los últimos años:

- En **1985**, recién recuperada la democracia luego de 12 años de dictadura, la FUM resolvió no recibir en las escuelas a los inspectores que habían actuado en compromiso con la dictadura militar.
- En **1989** la FUM llevó adelante una movilización por un incremento en partida fija de salarios, con paros de 72 horas acompañados por medidas de difusión y propaganda. Esta acción duró más de dos meses y culminó sin haber obtenido los reclamos realizados.
- En los años **1992 y 1993**, junto con los sindicatos de la CSEU, se desarrolló una gran movilización por incrementos salariales. Se realizaron actos públicos, acciones de propaganda y suspensión de clases por 24 horas. Se amenazó al gobierno nacional con detener el inicio de las clases en marzo de 1993 si no se concedía un aumento sustancial en los salarios. Se constituyó una Comisión Tripartita integrada por el Poder Ejecutivo (Ministerio de Economía y Finanzas), las autoridades de la Enseñanza (ANEP) y los sindicatos. El acuerdo alcanzado no satisfizo a las asambleas sindicales y, finalmente, fue aceptado luego de 15 días de huelga.
- En el período **1995 – 2004**, los conflictos se desarrollaron contra la implementación de la reforma educativa. Se realizaron manifesta-

ciones públicas, planteos ante las Comisiones de Educación de las Cámaras de Diputados y Senadores y algunas acciones de paro de 24 horas.

- A partir de **2005**, con la llegada del nuevo gobierno del Encuentro Progresista, se han abierto nuevos caminos de diálogo y negociación. Sin embargo, la conflictividad persiste. Durante el período 2006 - primer trimestre de 2008, el Sindicato de Maestros ha reclamado mediante manifestaciones y paro de actividades por ajustes salariales y mejores condiciones de trabajo.

Si nos referimos a la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES), las movilizaciones más relevantes fueron las siguientes:

- En **1986**, la FENAPES se moviliza muy duramente en oposición de la reforma implementada por las autoridades educativas para reformar el Ciclo Básico de la Enseñanza Media.
- En **1989**, la FENAPES adhirió a la movilización de la FUM ya mencionada.
- En el año **1992**, la FENAPES, con el apoyo de la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay, reclamó al gobierno la instalación de una Comisión Tripartita para discutir un incremento de salarios y condiciones de trabajo. La Comisión Tripartita se instaló y trabajó por un período de 2 meses. Se elaboró una propuesta de aumento, rechazada por los sindicatos. Finalmente, luego de dos meses de conflicto, se logró un acuerdo entre sindicatos y gobierno.

- En el período **1995–1999**, los conflictos fueron múltiples y estuvieron todos vinculados con la implementación de la reforma educativa. Se realizaron planteos ante las Comisiones de Educación de las Cámaras de Diputados y Senadores, acciones de paro de 24 horas y respaldo y solidaridad con las movilizaciones de los estudiantes, que en muchos casos ocupaban por días y semanas sus centros de estudio.
- En el período **2000–2004**, con menos intensidad se continuó un proceso de contraposición con las líneas de acción educativa y decisiones de gobierno adoptadas por las autoridades de la enseñanza.
- A partir de **2005**, asumido el nuevo gobierno del Encuentro Progresista, se abre un doble camino de participación: a nivel nacional en la Comisión Organizadora del Debate Educativo y en el subsistema de Enseñanza Secundaria en comisiones instaladas por sus autoridades. No obstante, la FENAPES ha emitido pronunciamientos críticos y ha realizado movilizaciones y acciones de paro de 24 horas por reclamos fundamentalmente reivindicativos.

#### **1.4.1. Diálogo y negociación**

El análisis del proceso de diálogo y negociación entre sindicatos y gobierno de la educación nos permite identificar un “antes y un después” de la reforma educativa del período 1995-2004. Durante esa etapa, la situación estuvo marcada por un conflicto de tipo político–corporativo. Los sindicatos docentes criticaron al gobierno por el

carácter autoritario e inconsulto de los procesos de reforma y por la velocidad con la que se llevó a cabo su implementación. La negociación fue muy difícil y el diálogo se rompió en múltiples oportunidades.

Las autoridades de la enseñanza pública estatal que asumieron en marzo del año 2005 intentaron retomar el diálogo con los sindicatos. Estos participan en comisiones de trabajo sobre asuntos pedagógicos, curriculares y presupuestales. Se les ha concedido licencia gremial para facilitar la acción sindical de sus dirigentes. En particular, tuvieron participación activa durante 2006, en la Comisión Organizadora del Debate Educativo, cuyo principal objetivo era “promover el más amplio debate educativo, asegurando la participación ciudadana, tomando especial cuidado en que éste se desarrolle en todo el territorio nacional”<sup>17</sup>.

Recrear un clima de diálogo ha sido uno de los objetivos centrales de las actuales autoridades de la enseñanza, lo que ha implicado una disposición a conceder y evitar conflictos. Tal lo afirmado, esto ha significado entre otros, el otorgamiento de la licencia gremial para la participación en el Consejo de Salarios del sector de la enseñanza pública estatal. La actitud complaciente de las autoridades educativas no tuvo la conflictividad ya que, a pesar de los acuerdos alcanzados, la FUM, la FENAPES y la AFUTU han continuado la movilización por mayores aumentos salariales.

Otra de las concesiones de las autoridades de la enseñanza para evitar el conflicto ha sido la participación de los sindicatos en comisiones técni-

17 Según documentos que figuran en : <http://www.debateducativo.edu.uy/> (última fecha consulta 1/3/2008)

cas, lo que ha tenido cierta gravitación en decisiones sobre transformaciones curriculares y cambios en los programas de las asignaturas. La Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Media ha tenido mucha influencia en la reformulación de los diseños curriculares implementados durante el proceso de reforma educativa correspondiente al período del gobierno anterior.

#### **1.4.2. Alianzas**

Los sindicatos de la educación tienen en distinto grado relación directa con los padres de los alumnos, destacándose en este sentido la FUM-TEP por la proximidad natural de los padres con las escuelas. Los sindicatos de Enseñanza Primaria han promovido el desarrollo de Comisiones de Fomento<sup>18</sup> que les permiten mantener una relación fluida con los padres de los alumnos.

En la Enseñanza Media, la APAL (Asociación de Padres de Alumnos del Liceo) no ha logrado el nivel de desarrollo y de presencia activa que se aprecia en las escuelas primarias. Los sindicatos de profesores de enseñanza media construyen su alianza estratégica con los estudiantes, quienes apoyan sus movilizaciones. Se constata que las plataformas estudiantiles recogen con fuerza las reivindicaciones que respecto de las reformas educativas y a la legislación de la enseñanza levantan los sindicatos de profesores.

Adicionalmente, la participación activa de los sindicatos de la educación en la central sindical PIT-CNT constituye un marco natural de alianzas, que se amplía con los vínculos y relaciones del PIT-CNT con la sociedad.

## **2. LAS RELACIONES DE LOS SINDICATOS CON EL ESTADO**

### **2.1 Los vínculos con las autoridades**

En Uruguay, a excepción del período de gobierno militar, los sindicatos de la educación pública estatal han tenido una presencia activa en el escenario nacional por medio de diversas propuestas, reivindicaciones y acciones de movilización. Históricamente han mantenido relaciones de diálogo y de confrontación reivindicativa con las autoridades de la ANEP y de sus Consejos Desconcentrados. Los temas en la agenda han sido numerosos y entre ellos se destacan: los reivindicativos salariales y profesionales, el presupuesto de la educación, la participación de los sindicatos en la toma de decisiones y la legislación educativa.

El relacionamiento de los sindicatos con las autoridades de la educación ha tenido variantes en el tiempo. Para facilitar la comprensión de ese proceso, analizaremos en los párrafos que siguen tres períodos: el proceso reformista 1995-1999; el período 2000-2004 y la etapa actual.

### **2.2 El proceso reformista 1995-1999**

Entre los años 1990 y 1994, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con la dirección del Profesor Germán Rama, analizó en profundidad los problemas afrontados por la Enseñanza Pública Estatal en el Uruguay. Se publicaron 5 volúmenes con investigaciones y propuestas para mejorar el sistema educativo nacional. Estos trabajos tuvieron una muy buena

<sup>18</sup> Cada escuela del subsistema público estatal tiene asociada una Comisión de Fomento Escolar que coopera con su Director para contribuir a resolver sus dificultades presupuestales y edilicias.

difusión y una excelente acogida en los medios de prensa y en la población en general.

Las circunstancias históricas facilitaron luego la implementación de las propuestas de la CEPAL: cuando en 1995 Julio María Sanguinetti asumió como Presidente de la República, una de sus primeras designaciones fue la de Germán Rama como Director Nacional de Educación Pública<sup>19</sup>.

Rama asumió la Dirección de la Educación Pública luego de largos años en la CEPAL, donde había estudiado la realidad educativa del país y reflexionado acerca de cómo cambiar el sistema educativo nacional. Entre las principales medidas por impulsar figuraban: la universalización de la educación inicial para los niños de 4 y 5 años; la reducción de los índices de fracaso escolar en la escuela básica; la adecuada atención de las escuelas de contexto crítico; el desarrollo de las Escuelas de Tiempo Completo<sup>20</sup>; la extensión del tiempo pedagógico<sup>21</sup> para el ciclo básico de enseñanza media; la implementación

de la enseñanza por áreas<sup>22</sup>; la entrega de libros de textos gratuitos para los alumnos y guías curriculares; la puesta en marcha de inspectores regionales<sup>23</sup>; la obligatoriedad de la enseñanza de la informática; la introducción a nivel de la Enseñanza Técnica y Profesional de Bachilleratos Tecnológicos, y la creación de Centros Regionales de Profesores de Enseñanza Media para descentralizar la Formación de Profesores situada en Montevideo. Estas reformas se acompañaron de una propuesta de cambios en la gestión, en la evaluación externa, en los cursos para Directores y en otras acciones complementarias.

Las autoridades de la enseñanza acompañaron la propuesta de reforma de una solicitud de recursos presupuestales enviada al Parlamento en 1995. También lograron autorización parlamentaria para negociar con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) préstamos que permitieran financiar los costos e inversiones de la reforma educativa.

19 Es importante señalar que las nuevas autoridades de Educación fueron designadas por el Senado a propuesta del Presidente de la República. La designación fue votada por la mayoría de los senadores presentes; incluso por los representantes del Frente Amplio (hoy gobernando el país). Este hecho otorgaba a las nuevas autoridades de la enseñanza un reconocimiento político muy amplio, que luego se desgastaría por los choques con los sindicatos al implementar las reformas.

20 El tiempo escolar en el Uruguay es de 4 horas por día de lunes a viernes. En cada edificio escolar funcionan dos escuelas distintas (de 8 a 12 horas; de 13 a 17 horas). Las Escuelas de Tiempo Completo son escuelas de 8 horas diarias.

21 Hasta 1995 en cada centro educativo de educación media funcionaban tres turnos diurnos de 3 horas 20 minutos por día de lunes a sábado (en algunos funcionaba además un turno nocturno). La reforma educativa propuso dos turnos diurnos de 5 horas 30 lo que recogía una antigua aspiración de los sindicatos.

22 La investigación de la CEPAL identificaba como un factor de fracaso escolar la cantidad de asignaturas y de profesores (entre 12 y 14) que debía afrontar el alumno en el Ciclo Básico. La propuesta de la reforma educativa fue la disminución del número de asignaturas y el agrupamiento de las mismas en las áreas de Ciencias Sociales y Ciencias Naturales. Este último cambio produjo una enorme resistencia entre los profesores de Historia, Geografía, Física, Química y Biología.

23 La Inspección en Enseñanza Secundaria y de la Enseñanza Técnico Profesional era nacional y con sede en Montevideo.

A las resistencias e incertidumbres naturales que producen los cambios se agregaron problemas que contribuirían a la confrontación progresiva y frontal entre las autoridades de la enseñanza y los sindicatos de la educación. Existió un *problema con el estilo* del conductor del proceso de reforma, el Prof. Rama, cuestionado por su modalidad de gestión e implementación de los cambios. Además, las autoridades tenían *urgencias* y querían que el proyecto global y complejo de cambios se llevara adelante en los plazos de su mandato (5 años). Esto hizo que las autoridades de la enseñanza no aceptaran las postergaciones solicitadas por los sindicatos en las instancias de consulta. El resultado fue que los cambios se impusieron a pesar de reclamos por un mayor tiempo de discusión respecto de algunas medidas y pronunciamientos contrarios sobre otras, por parte de los sindicatos y luego de las Asambleas Técnico Docentes. A estas resistencias se agregaron las críticas sindicales a la financiación del BID y del Banco Mundial, que era un fenómeno compartido por otros países de América latina<sup>24</sup>.

### **Los temas de confrontación en Enseñanza Primaria**

Si nos referimos a Enseñanza Primaria, el Uruguay tenía –en el sistema público estatal– una historia muy positiva en los Jardines de Infantes, aunque su número era reducido. La reforma educativa propuso la universalización progresiva de la educación inicial para niños de 4 y 5 años

cuya población en 1996 era de 96.000 para el país urbano y 10.000 para el ámbito rural.

La meta de las autoridades de Enseñanza Primaria fue lograr el 67% de escolarización en el sector urbano para los niños de 4 años y el 95% para los de 5 años. En el medio rural, solamente 4500 niños de un total de 10.000 estaban escolarizados<sup>25</sup>. Las críticas al **plan de universalización de la educación inicial** se asociaban al hecho que los maestros debían ocuparse de alumnos preescolares sin poseer la especialización correspondiente. Se recurrió a un traslado de maestros a estas nuevas responsabilidades, desprotegiendo otras áreas escolares. La Federación Uruguaya de Maestros (FUM) marcó su posición crítica con firmeza, pero acompañando en los hechos el proceso de implementación del nuevo plan.

Pero las resistencias a la universalización de la educación inicial fueron mínimas comparadas con otras que se plantearon al **sistema de alimentación escolar**. Recordemos que en el Uruguay las medidas de protección social en la escuela primaria tienen una larga tradición. Existe un impuesto directo que tiene como destino la alimentación de unos 150.000 niños en un total de 360.000 alumnos de escuelas primarias. En un número muy importante de escuelas se crearon comedores que se atendían con la colaboración de los padres ya que las autoridades de la educación entendieron que el sistema tenía dificultades y resolvieron sustituirlo por un régimen de bandejas que proporcionaban empresas pri-

24 Una visión ideológica catalogaba todas las propuestas de reforma educativa como neoliberales, sin analizar sus aspectos comunes y sus diferencias. En particular en el Uruguay, la reforma impulsada por el Prof. Germán Rama reafirmaba y privilegiaba el carácter estatal de la educación; no obstante se la incluía en las tendencias privatizadoras que operaban en América latina y en el propio Uruguay.

25 Esta meta fue cumplida satisfactoriamente ya que en 1999, sumando la cobertura pública y privada el 90% de la población de 4 y 5 años asistía a un centro educativo (Vilaró, R. 1999).

vadas seleccionadas por licitación pública. Esta decisión fue muy resistida, con protestas en varias escuelas, debate público y planteos de la FUM ante autoridades, el Parlamento y la opinión pública. No obstante, el sistema se impuso.

Otro tema de confrontación fue la oposición al **plan de nucleamiento de escuelas rurales** (propuesto a mediados de los 90) por considerar que éste afectaba seriamente la posibilidad de algunos niños de llegar al centro educativo. En Uruguay existen aproximadamente 1100 escuelas rurales, entre ellas muchas se sitúan en áreas muy despobladas, lo que justificaría una política de nucleamiento escolar. Sin embargo, la Federación Uruguaya de Maestros, acompañando los temores de los padres, se opuso al plan de nucleamiento por el riesgo de la no continuidad de los buses que se ponían a disposición para trasladar los niños, por las eventuales averías de dichos vehículos y por la falta de dinero para el combustible.

La Federación Uruguaya de Maestros también se opuso a un nuevo **plan de formación inicial y al cierre del Instituto Magisterial Superior**, por considerar que estas decisiones no fueron sometidas a debate de las Asambleas Técnico Docentes ni consultadas con el sindicato. En 1996, las autoridades de la enseñanza deciden clausurar el Instituto Magisterial de Estudios Superiores, con larga tradición en el país. Su cierre se basó en la futura creación del Instituto Superior de Docencia, que tendría como cometido el desarrollo de posgrados para docentes de magisterio, enseñanza media y formadores de formadores. La FUM resistió dicha clausura y el malestar

se incrementó, ya que el anunciado instituto no se ha instalado hasta la fecha.

### ***Las resistencias en Enseñanza Secundaria***

En Enseñanza Secundaria, las confrontaciones entre la FENAPES y el proceso de reforma del período 1995–1999 se pusieron de manifiesto ya en los primeras acciones del nuevo CODICEN. En primera instancia, un clima de tensión progresivo se va gestando por la urgencia de las autoridades de imponer decisiones largamente estudiadas, y el deseo de instrumentarlas en un horizonte menor a cinco años<sup>26</sup>. La política reformista tenía objetivos muy amplios y precisos que generaban resistencia. Los sindicatos demandaban más tiempo para estudiar y aportar sus puntos de vista, y expresaban su rechazo a aspectos muy específicos de la propuesta y de la modalidad de gestión de las autoridades.

Entre los temas de confrontación más relevantes, se destacan las críticas a **un curso o de tres meses con internado** para docentes de Ciclo Básico de Enseñanza Media, respecto del cual no se habilitó la opinión ni de la Asamblea Técnico Docente de Secundaria ni de FENAPES, contratándose docentes para el curso sin proceder a un llamado a aspirantes. Pero el frente más importante de oposición fue el **nuevo plan para el primer ciclo de educación media** en el año 1996, propuesto por las autoridades educativas. Este Plan consistía, entre otras características, en una ampliación horaria de 3 horas y 20 minutos a 5 horas y 30 minutos. Además, proponía un nuevo diseño curricular concentrado en 6 asignaturas: Matemática, Lengua Materna, Inglés, Infor-

<sup>26</sup> El mandato del CODICEN que asumió en julio de 1995 culminaba en marzo de 2000, con el inicio de un nuevo gobierno.

mática y enseñanza por áreas en Ciencias Sociales y Ciencias Naturales.

El Sindicato de Profesores se opuso al nuevo plan por falta de participación en la discusión y por la nueva propuesta curricular basada en la enseñanza por áreas disciplinares. La FENAPES defendió la enseñanza por asignaturas por entender que los docentes no estaban formados para asumir la enseñanza por áreas disciplinares y probablemente también por un espíritu corporativista en defensa de las asignaturas suprimidas. Tampoco el sindicato acordó con la política de conformación de equipos docentes en el armado técnico-ejecutivo del proyecto de reforma, que implicaba en muchos casos un proceso de designación directa.

Además, el Sindicato de Enseñanza Secundaria estaba en desacuerdo con el **financiamiento internacional de programas educativos** (BID, Banco Mundial) y en particular con los reglamentos operativos que permitían procedimientos paralelos de gestión y afectaban competencias de las autoridades educativas. La FENAPES atribuye a estas financiaciones y programas especiales de financiación internacional ser el canal para la penetración del “neoliberalismo privatizador” en el área educativa.

Por otra parte, existió una fuerte resistencia a la **contratación de docentes sin llamado público**<sup>27</sup>, para distintas responsabilidades necesarias al proceso de reforma, con remuneraciones y condiciones de trabajo que la FENAPES entendía privilegiadas<sup>28</sup>.

### ***Conflictos en Enseñanza Técnico-Profesional y en Formación Docente***

En el ámbito de la Enseñanza Técnico-Profesional, la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo (AFUTU) también se opuso con fuerza al **nuevo plan para el primer ciclo de enseñanza media** y llevó adelante una serie de movilizaciones y medidas de lucha similares a las ya descritas (párrafos más arriba) en el caso de la FENAPES. También la disminución de los “**cursos móviles**”<sup>29</sup> constituyó una medida muy resistida por los sindicatos ya que implicaba una reducción de puestos de trabajo. Pero no todas las reacciones fueron del carácter de resistencias ya que durante el período 1995-1999 se constató una aceptación bastante generalizada por parte de AFUTU, de los **Bachilleratos Tecnológicos**<sup>30</sup> que se implementaron sin prácticamente ninguna dificultad.

27 El “contrato de obra” es una figura prevista legalmente, que facilita resolver situaciones de contratación de personal a las empresas públicas en ciertas condiciones, pero que otorga discrecionalidad a la autoridad en la selección del candidato y en la fijación de la remuneración.

28 Al respecto se difundieron cifras de sueldos en dólares sin verificar en absoluto la verdad de las denuncias. No obstante, en el marco de las bajas retribuciones docentes y las deterioradas condiciones de trabajo, las denuncias sistemáticas contribuían a aumentar el malestar entre los docentes.

29 Los “cursos móviles” en el Consejo de Educación Técnico y Profesional eran cursos itinerantes que se trasladaban con docentes y equipos a la localidad donde eran necesarios.

30 Esta modalidad se caracteriza por combinar una formación general, equivalente a los bachilleratos de la Educación Secundaria, con una formación tecnológica que habilita a ingresar en el campo laboral como auxiliar técnico en distintas opciones. Las ocho orientaciones básicas de los bachilleratos tecnológicos se ofrecen en 33 escuelas técnicas o agrarias.

En Formación Docente, la instalación de un **nuevo centro de formación inicial de maestros** en la ciudad de la Costa (Canelones) fue rechazado por los formadores de docentes y por los estudiantes por falta de consulta a las organizaciones sindicales y por diversos aspectos de su diseño. Pero el rechazo mayor refirió a la creación de **Centros Regionales de Profesores (CERP)** para la Enseñanza Media en seis regiones del país. Hasta la creación de esos centros en 1997, sólo existía una institución de formación de profesores, el Instituto de Profesores Artigas (IPA), fundado en Montevideo en los años 50.

La creación de los Centros Regionales de Profesores consideraba prácticamente todo lo señalado como clave en la literatura y práctica internacional respecto de la calidad de la formación inicial docente<sup>31</sup>. Sin embargo, la innovación provocó el rechazo y la resistencia de los sindicatos de enseñanza, que asumieron una defensa a ultranza del modelo “IPA” y una postura crítica hacia la nueva propuesta. Las críticas eran de distinto tipo: se afirmaba que había un vaciamiento de contenidos en los programas de los CERP; surgían oposiciones frente a la eliminación de materias como Filosofía; se criticaban las referencias al contexto regional; se decía también que las autoridades otorgaban privilegios a los formadores y que los gastos de infraestructura eran muy altos. Mientras que en el interior del país la curiosidad fue mayor que la resistencia, en la capital nacional el rechazo hacia la innovación fue más radical y la crítica ideológica de algunos profesores se manifestó explícitamente como muy destructiva.

### 2.3 El período 2000-2004

Las autoridades que asumieron el gobierno de la educación en el año 2000 procuraron reestablecer el diálogo con los sindicatos, que se había deteriorado enormemente en el período anterior. El clima de confrontación se distendió mientras que el proceso de reforma educativa se desaceleraba paulatinamente.

En **Enseñanza Primaria** no se registraron mayores cambios y se continuó básicamente con el proceso de transformación iniciado en los años 90 y con un relacionamiento bastante fluido con la Federación Uruguaya de Maestros. Se profundizó el desarrollo de áreas integradas en ciencias sociales y naturales en los últimos dos años de la escuela primaria. También se introdujo en escuelas primarias la enseñanza de inglés por inmersión y se diseñó un plan de estudios de cuatro años en la formación de maestros.

Fue en **Enseñanza Secundaria** y en **Enseñanza Técnico-Profesional** donde se registraron nuevamente las mayores dificultades en el diálogo con los sindicatos. Se introdujeron ajustes a la reforma del Ciclo Básico implementada en 1996, mitigando la enseñanza por áreas. También se inició la Transformación de la Educación Media Superior en forma gradual y en centros pilotos en el año 2003. Los sindicatos de la enseñanza media asumieron ante estas propuestas la misma posición que mantuvieron ante la reforma educativa impulsada en el período 1995-1999, impulsando una política de rechazo y resistencia.

<sup>31</sup> Ver Vaillant, D. 2005.

## 2.4 A partir de 2005

El gobierno del Frente Amplio-Encuentro Progresista asumió el poder en marzo de 2005 y designó nuevas autoridades, quienes de inmediato intentaron recomponer el diálogo y crear un marco de confianza, para poder procesar cambios con la anuencia de los sindicatos de educación. Estos fueron incorporados a comisiones de planificación, de diseño curricular y de elaboración de propuestas presupuestales. Además, se instaló el Consejo de Salarios de los trabajadores docentes y no docentes de la ANEP, en el marco de la política nacional del nuevo gobierno de instalación de Consejos de Salarios Tripartitos por rama profesional.

Entre las reformas impulsadas durante el período actual, podemos señalar la reorganización de los organismos administradores de los préstamos internacionales con el BID y su reglamento operativo. Además, se modifica la estructura de gestión del órgano de gobierno de la Educación Pública (CODICEN) y de sus principales gerencias: Planeamiento, Recursos Financieros, Humanos, Investigación y Evaluación.

El relacionamiento con los sindicatos mejoró por la aceptación por parte de las autoridades de buena parte de los reclamos corporativos. Sin embargo, la confrontación no ha desaparecido y existe un marcado debate y confrontación en relación con la nueva Ley de Educación. Para la propuesta de esa ley, el gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), juntamente con las autoridades de la Universidad de la República y de la ANEP convo-

có a un debate educativo nacional, creando para su conducción una Comisión Coordinadora (CODE), que ha dirigido la discusión y promovido asambleas en todo el país. Ese proceso culminó a fines de 2006 con un Congreso Nacional de la Educación.

El MEC deberá enviar al Parlamento un proyecto para una nueva ley de educación con los aportes que diversos sectores hicieron en el transcurso de Asambleas y en el Congreso Nacional de Educación. Este proyecto de ley aún no había sido tratado y todo hace pensar que el tema se postergará debido a las fuertes discrepancias surgidas durante el proceso de consulta y también por la falta de una propuesta que obtenga un alto nivel de consenso.

La Federación Uruguaya de Maestros, la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria y la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo se han declarado en **estado de alerta ante la futura ley de educación** por ser estudiada por el Parlamento en el transcurso de 2008. Los tres sindicatos mantienen una postura crítica hacia dos aspectos sustanciales: el “avance” o grado de incidencia que el proyecto le asigna al Ministerio de Educación y Cultura, y las competencias consultivas que se le atribuyen a los Consejos de Participación en los Centros Educativos<sup>32</sup>. Se ha objetado además la incidencia del Poder Ejecutivo, en los entes de enseñanza que son autónomos y cogobernados de acuerdo con la Constitución de la República.

El gobierno que asumió en 2005 registra, al igual que en gobiernos anteriores, los mayores

32 Estos Consejos estarían integrados por docentes, estudiantes y padres de la comunidad en que está inserta la escuela.

niveles de **conflictividad en Enseñanza Secundaria** y en **Enseñanza Técnico-Profesional**. Y esto a pesar de que las autoridades de la educación, que asumen luego de la instalación del gobierno del Encuentro Progresista, procuran como un objetivo central la recomposición de un clima de diálogo con los sindicatos de la educación y las Asambleas Técnico Docentes. FENAPES y AFUTU se incorporaron a distintas comisiones establecidas por las autoridades educativas. Además, las autoridades asumieron como propios muchos de los reclamos que durante años hicieron los sindicatos de educación secundaria. Es así que aceptaron reformular en 2006 el diseño del Ciclo Básico de Enseñanza Media (eliminación de la “enseñanza por áreas”) y también suspendieron la transformación impulsada en el Bachillerato<sup>33</sup>.

El punto final a la enseñanza por áreas y la reintroducción de la enseñanza por asignatura conducen a un retorno con ajustes a una propuesta similar en el Ciclo Básico al Plan que existía antes de la reforma del año 1996, con 12 asignaturas y 38 horas semanales en un turno de 5 horas 30 minutos. El primer año de Bachillerato insumirá 36 horas semanales y 11 asignaturas. A fines de 2006 se proyectan los respectivos segundos años y a fines del 2007 los respectivos terceros, para completar el nuevo diseño de la reformulación 2006 tanto en el Ciclo Básico como en el Bachillerato. Este proceso transcurre

no sin confrontaciones, aunque en un marco de diálogo y cooperación entre el Consejo de Educación Secundaria y la FENAPES.

Otro ámbito de conflictividad ha sido **Formación Docente**, ya que las autoridades educativas que asumieron en el año 2005 propusieron un Plan Unico Nacional de Formación Inicial de Maestros y Docentes, que comprende los centros de formación inicial de maestros, al IPA y a los CERP. Uno de los focos de resistencia mayores han sido los formadores, estudiantes y egresados de los CERP al Plan Unico Nacional de Formación Docente.

Durante el mes de septiembre de 2007, el Director Nacional de Educación Pública (Presidente del CODICEN) Dr. Luis Yarzabal, realizó una gira por diversas regiones del país visitando los CERP, con el propósito de presentar el Plan Unico Nacional de Formación Docente. En todos esos centros recibió una fuerte oposición, notoriamente en los CERP de Florida y de Maldonado. En este último, la reunión se interrumpió y el Director Nacional se retiró luego de la lectura de documentos de rechazo por parte de estudiantes, formadores y egresados<sup>34</sup>.

Por otra parte, los sectores sindicales han cuestionado el futuro de la Formación Docente con posturas que se oponen a su inclusión en la Universidad de la República o a la creación de un

33 En octubre de 2007, el Consejo de Educación Secundaria presenta un informe a las autoridades centrales (CODICEN) en el cual se evidencian los buenos resultados obtenidos en los centros que iniciaron la transformación del 2º ciclo de educación media (bachilleratos). A pesar de esta evaluación positiva, el CODICEN rechaza la continuidad de la inscripción de nuevos alumnos en el plan TEMS por la presión ejercida por la el sindicato (FENAPES) y para marcar un corte con las reformas introducidas por el Prof. Rama en 1995-99 y por el Prof. Javier Bonilla en 2000-04.

34 Diario El País ediciones del miércoles 3 de octubre, sección nacional, Pág. 10, y del domingo 14 de octubre, sección nacional, Pág. 8.

Consejo Directivo con mucha autonomía. Otro tema de debate ha sido la discrepancia en relación al grado de descentralización de los centros educativos con pronunciamientos contrarios de los sindicatos (en especial FENAPES) y del propio Congreso Nacional de Educación.

### 3. CÓMO VEN LOS ACTORES SOCIALES A LOS SINDICATOS

El examen del caso Uruguay, muestra que los actores de la política, del mundo empresarial y del sector productivo ven con preocupación la situación de la enseñanza pública en el país debido al clima de confrontación y de tensión permanente entre los sindicatos y las autoridades de la enseñanza<sup>35</sup>. La apreciación externa que puede recogerse en sectores no vinculados al ámbito educativo es sumamente crítica. Se observa una falta de proyecto, una oferta que no atrae ni interesa a los adolescentes y jóvenes, que mantiene un elevado índice de fracaso escolar, el cual constituye una constante en los últimos 20 años.

Las familias, y en particular aquellas que tienen sus hijos en la Enseñanza Media, han manifestado en numerosas oportunidades el descontento y el desánimo por la detención de actividades en los centros educativos. El ausentismo docente alcanza el 20% de las horas que deberían dictarse; la violencia en los liceos se ha incrementado; el fracaso escolar en los liceos de Montevideo alcanza el 35% de los estudiantes del Ciclo Básico. La pérdida de exámenes, la repetición y el abandono en la Enseñanza Media

Superior es un problema angustiante para las familias. La Universidad señala con fuerza que los alumnos admitidos no poseen los conocimientos y competencias que los certificados de egreso de Enseñanza Secundaria y Técnico-Profesional dejarían esperar.

### 4. CONCLUSIONES

La conflictividad entre las autoridades educativas y los sindicatos de la enseñanza ha tenido diversas características según el tema de negociación y el período en el tiempo. Si nos referimos a la última década, es en 1995, con la puesta en marcha de la reforma educativa, que los conflictos asumen expresiones y calificativos muy fuertes, y generan un clima no favorable al buen funcionamiento del sistema educativo. Los sindicatos de enseñanza se movilizaron con manifestaciones callejeras e incluso en algunos casos llegaron a ocupar centros de estudios.

Los sindicatos de profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) y de Técnico- Profesional (AFUTU) se constituyeron en los detractores permanentes de la reforma educativa. No obstante el áspero nivel de confrontación y movilización sindical, los sindicatos de la educación apelaron en muy pocas ocasiones a la huelga como medida de lucha, más allá de medidas de paro de 24 horas.

En el año 2000, con un nuevo gobierno y la designación de nuevas autoridades para la educación, se mantuvieron muchos cambios implementados en el período anterior, pero el

<sup>35</sup> Ver entre otros los pronunciamientos de la Cámaras Empresariales y de la Cámara Uruguaya de Tecnología Informática (CUTI) en sus respectivas páginas web y en artículos de prensa consultados para este informe en los periódicos El País y La República.

proceso de reforma sufrió una desaceleración. El nivel de conflictividad disminuyó, aunque continuaron los conflictos y las dificultades en el diálogo con los sindicatos, ya que para éstos permanecía la política “neoliberal” en la educación.

En 2005, con el arribo del gobierno del Frente Amplio-Encuentro Progresista al poder, llegan nuevas autoridades que plantean como meta la reconstrucción del diálogo con los sindicatos de la enseñanza y las Asambleas Técnico Docentes. En ese contexto se van desmontando muchas de las reformas implementadas en la reforma educativa desarrollada en el período 1995-1999.

Los sindicatos de la enseñanza en el Uruguay tienen una larga historia y reconocimiento social y de las autoridades, más allá de coincidencias o desacuerdos. El nivel de confrontación elevado en el período de la reforma educativa 1995-1999 no impidió que los cambios se impusieran, aunque algunas medidas fueron retiradas bajo los gobiernos siguientes. Sin embargo se gestó un clima de polarización que afectó tanto la marcha del sistema educativo público estatal como a las condiciones de estudio, elaboración y construcción de propuestas de cambio que pudieran alcanzar un nivel mínimo de consenso y aceptación.

El problema de representatividad parecería ser (tal como lo hemos afirmado previamente) diferente en Educación Primaria y en Educación Media. Mientras que en el primer caso el sindicato tiene un alto grado de representatividad y de capacidad técnica acumulada, en el caso del Sindicato de Profesores de Enseñanza Secundaria la situación es distinta. Se trata de una agru-

pación gremial que representa sólo a un tercio del total de los profesores y además sus preocupaciones han sido esencialmente corporativistas. Por otra parte, el Sindicato de Profesores ha sido muchas veces, al igual que las autoridades educativas, intransigente y no ha estado dispuesto al diálogo y a la negociación.

Las organizaciones sindicales de docentes en Uruguay, están predominantemente conformadas por maestros y profesores que trabajan en el sector público. Por lo tanto es importante tener en cuenta que el Estado no sólo es el principal empleador de los afiliados de los sindicatos, sino que además es quien tiene la potestad de fijar las reglas de juego y condiciones de trabajo y, a la vez, definir e impulsar diferentes transformaciones en la forma de políticas educativas concretas. Esto explica en parte las posiciones asumidas por el sindicalismo docente, a menudo partidario de la presencia interventora del Estado en educación y defensor del carácter público de ésta.

Además de los rasgos institucionales y las tradiciones históricas de los sindicatos, debemos recordar que las organizaciones sindicales docentes suelen tener objetivos contradictorios. Los sindicatos actúan guiados por lógicas de acción diferentes: por un lado, pretenden garantizar la supervivencia de su organización y, por otro, actúan bajo una lógica gremialista, que busca mejorar las condiciones de trabajo concretas de sus afiliados. Adicionalmente, los sindicatos se encuadran en una dinámica de acción político-partidaria y político-sindical. También hacen de uno de sus principales objetivos la revalorización profesional. Todos estos elementos conforman la identidad de los sindicatos docentes, generando contradicciones que

muchas veces pueden llegar a obstaculizar la posibilidad de diálogo e intercambio fructífero con los gobiernos.

El análisis del caso Uruguay muestra que la resistencia y el conflicto por parte de los sindicatos, han estado centrados en las reivindicaciones sobre las condiciones laborales de los docentes. El segundo eje de conflicto refiere a las transformaciones que afectan el rol de los sindicatos docentes como actores políticos de peso desde una perspectiva económico-corporativa. En esta dimensión se incluyen las resistencias a los procesos de descentralización y “devolución” de responsabilidades de gestión a las comunidades locales. Estos cambios desafían el poder de aquellas organizaciones sindicales que están organizadas centralmente y que ven debilitada su capacidad de presionar a las autoridades de la enseñanza. Un tercer eje de conflictos entre sindicatos docentes y gobiernos se basa en el interés de los primeros de tener presencia en los espacios de decisión. En este sentido, la información recabada muestra que los sindicatos perciben que las reformas educativas se han realizado en forma inconsulta. Esta forma de ver las cosas aparece como un serio obstáculo para la consolidación de espacios de concertación efectiva entre ambas partes.

### **Recomendaciones**

En el presente estudio nos propusimos describir y analizar el papel de los sindicatos docentes y su relacionamiento con el Estado en el contexto de las reformas educativas impulsadas en el Uruguay en la década de los 90 y de los 2000. Como se recoge a lo largo del documento, ese relacionamiento depende de un gran número de variables.

Es evidente que las tradiciones institucionales y culturales del país juegan un rol clave, y también es claro que las organizaciones sindicales de docentes son instituciones muy complejas que se enfrentan cotidianamente a la inherente contradicción entre los diferentes objetivos que persiguen.

### ***Promover políticas sistemáticas para la mejora de condiciones laborales***

Las reformas educativas impulsaron, entre otras, las transformaciones curriculares, el aumento de la cobertura y la búsqueda de mejoras en la calidad. En algunos casos, también se implementaron estrategias para la profesionalización docente. Sin embargo, el proceso de reforma no se acompañó de políticas sistemáticas para mejorar las condiciones de trabajo de los docentes. Esto pone de manifiesto un escenario en el que se ha contado con los docentes para el impulso e implementación de políticas de gran peso sin que existiera una contrapartida en términos salariales o con compensaciones significativas de otro tipo. Este hecho ha marcado fuertemente el contexto de las negociaciones e intercambios entre gobiernos y organizaciones sindicales, generando un punto de partida en el que la confrontación era prácticamente inevitable.

Se sugiere considerar el aumento de los salarios como condición *sine qua non* para asegurar que los docentes acompañen los procesos de transformación educativa. El mejoramiento de la situación resulta difícil con docentes que se sobrecargan de trabajo para subsistir, con otros que se privan de desarrollo profesional y con casi todos que se restringen en sus consumos culturales.

Además de incrementar las remuneraciones, es necesario revisar la estructura salarial nacional, para evitar la carrera docente “plana” que existe en la actualidad, la cual obliga a salir del aula como forma de mejorar sustantivamente los ingresos. La carga horaria de los docentes debe ser ampliada de forma que permita la realización, con tiempo remunerado, de tareas centrales en el proceso de enseñanza, como la planificación y la evaluación de los alumnos.

Al mismo tiempo que el aumento de salarios constituye una condición *sine qua non*, esto no debería ocurrir sin una consiguiente contrapartida, lo que implicaría poner en marcha mecanismos adecuados para la evaluación del desempeño de los docentes. He aquí un potencial terreno de conflicto con los sindicatos que suelen reclamar aumentos salariales, pero resisten a la hora de poner en marcha mecanismos que permitan dar cuenta de la actuación de los docentes.

### ***Evitar una marcada fragmentación sindical***

La heterogeneidad de las organizaciones sindicales también se refleja en la capacidad de las mismas de constituirse como interlocutores válidos frente a los actores gubernamentales. El caso presentado permite concluir que la posibilidad de los sindicatos docentes de convertirse en contrapartes de los ministerios, está asociada con su propio formato organizacional y al nivel de fragmentación de sus estructuras. En general, la información empírica indica que la posibilidad de éxito en el diálogo es mayor allí donde existe un número reducido de organizaciones sindicales. En contrapartida, cuanto más fragmentado esté el frente sindical, más débil es éste como actor negociador con los gobiernos.

La competencia interna de grupos de poder dentro de los sindicatos docentes también es un elemento que debe ser tomado en cuenta. Las pugnas internas pueden debilitar la posibilidad de generar un frente común frente respecto de las autoridades gubernamentales a la hora de negociar las diferentes políticas. En la actualidad, la situación de los gremios docentes resulta complicada, aunque en el caso de Uruguay aparecen claras diferencias entre la FUM y la FENAPES.

En el primer caso, la legitimidad es muy alta, mientras que en el segundo hay una suerte de agotamiento del discurso gremial y de sus promesas, por lo que se registra una distancia considerable entre el grupo gremial y los docentes. Por lo tanto, se esperaría que en el futuro el Sindicato de Profesores de Secundaria logre una representatividad mayor o surjan otras instancias más legitimadas de representación sindical que faciliten el diálogo con las autoridades educativas históricamente mucho más complejo que en el caso del Sindicato de Maestros.

### ***Impulsar la acumulación técnica en las organizaciones docentes***

Otra variable importante para definir el lugar que los sindicatos ocupan frente a los gobiernos es su capacidad técnica y la posibilidad de influir en decisiones que afectan el diagnóstico y la formulación de las políticas. Como se muestra en este informe, la FUM ha desarrollado propuestas propias sobre políticas educativas y ha tenido cierta capacidad propositiva. En el caso de FENAPES, ha existido poca capacidad de reflexión sobre políticas de largo plazo, lo que los deja en una situación de “desventaja técnica” respecto de las autoridades educativas.

Muy vinculado con lo anterior aparece el perfil más o menos profesional de las organizaciones. En el caso de la FUM, hay más similitud con una organización profesional, mientras que en el caso de la FENAPES, su estructuración básica se asemeja a la de un sindicato más tradicional. Es importante entonces que los sindicatos refuercen su capacidad técnica como forma de incidir y tener impacto en las políticas educativas.

### ***Evitar el sesgo ideológico marcado a la hora de negociar***

La capacidad de los sindicatos docentes de constituirse como interlocutores válidos frente al Estado también depende de su perfil ideológico y, más importante aún, de su vinculación con otros actores relevantes dentro del sistema político, como lo hemos analizado en este informe. A veces los sindicatos tienden a reaccionar a las reformas de acuerdo a las posiciones que “el” o los partidos a los que están vinculados asumen. Esto condiciona fuertemente las posibilidades de desarrollar espacios de diálogo y negociación y pone de manifiesto las contradicciones que surgen a partir de la llegada al poder de los sectores partidarios del Frente Amplio-Encuentro Progresista.

La información sobre algunos casos exitosos de negociación entre autoridades educativas y organizaciones sindicales muestra que no hay recetas ni hipótesis concluyentes sobre cual es el “escenario ideológico” más favorable para el desarrollo de experiencias de diálogo. En cualquier caso, lo que parece claro es que la identificación de los sindicatos con determinados partidos o facciones partidarias condiciona el posicionamiento que éstos adoptan frente a

los procesos de reforma. De la misma manera, esto restringe el campo de acción de los gobiernos, así como su disposición a crear espacios de negociación y concertación con las organizaciones sindicales.

### **En síntesis**

Las configuraciones institucionales tanto de los sindicatos docentes como de las autoridades educativas marcan el punto de partida para el diálogo en cada país. La posibilidad de un diálogo entre sindicatos y autoridades educativas depende en buena medida de las tradiciones políticas y culturales de cada país y, más aún, de los formatos y tradiciones institucionales. En Uruguay existe una fuerte cultura democrática y una importante tradición de gobiernos democráticamente constituidos, exceptuando el período del gobierno militar. El escenario político, social y cultural del país parecería ser uno de los factores determinantes para el surgimiento de espacios de concertación y diálogo entre sindicatos y gobiernos.

La participación de los sindicatos se hace indispensable no sólo para evitar resistencias a las diferentes transformaciones diseñadas por los gobiernos, sino para incorporar a los procesos de toma de decisiones el punto de vista de un colectivo docente que es fundamental para la elaboración de diagnósticos, estrategias de actuación y modalidades de evaluación de las políticas.

Es importante destacar que el éxito de los procesos de concertación entre sindicatos docentes y autoridades educativas es más probable en un contexto de mejora de las condiciones laborales de los docentes mediante el aumen-

to de salarios de la concesión de beneficios e implementación de políticas la dignificación de la profesión docente. El caso examinado muestra que los diseños institucionales que buscan generar concertación y diálogo deben tener en

cuenta una serie de variables para construir modelos participativos que, yendo más allá de los componentes formales, se asienten sobre las estructuras y prácticas tradicionales de cada realidad.

---

**DENISE VAILLANT** es Doctora en Educación de la Universidad de Québec à Montréal, Canadá y tiene una Maestría en Planeamiento y Gestión Educativa de la Universidad de Ginebra, Suiza. Ocupó varios cargos de responsabilidad en la Administración de Educación Nacional de Educación Pública en Uruguay. Es profesora universitaria, consultora de varios organismos internacionales y autora de numerosos artículos y libros referidos a la temática docente, reforma e innovación educativas. Pertenece a numerosas Asociaciones Científicas y Profesionales. Es Catedrática en Políticas Educativas de la Universidad ORT de Uruguay y de la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Es actualmente Coordinadora del Programa sobre Desarrollo Profesional Docente en América Latina de PREAL. Sus tres libros más recientes son: *Maestros de Educación básica en América latina: hacia una radiografía de la profesión*, Santiago de Chile, PREAL, 2006; *Education Reforms and Teachers' Unions*. Paris, UNESCO, 2006; *Formación de docentes en América Latina. Re-inventado el modelo tradicional*, Barcelona, Editorial Octaedro, Enero 2005.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros, informes y documentos

- ADEMU (Asociación de Maestros de Montevideo) (2005) Boletín informativo Nº 136. Montevideo: ADEMU.
- ANEP-CODICEN (2007a) Censo Nacional de Docentes. Montevideo: ANEP-CODICEN.
- ANEP-CODICEN (2007b) Balance de 2 años de Gestión. Montevideo: ANEP-CODIEN.
- ANEP-CODICEN. Resolución 2 del 19 de enero de 2007. Homologación del Consejo de Salarios y actualización de las tablas vigentes de sueldos al 1º de enero de 2007.
- ANEP/CODICEN–UNESCO/IIPE (2003) “Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización”. Montevideo: ANEP-CODICEN.
- ANEP-CODICEN (1995) “Proyecto de presupuesto: Sueldos, Gastos e Inversiones”. Tomos I – V. Montevideo: ANEP-CODICEN.
- ANEP, Gerencia General de Planeamiento y Gestión de la Educación (2002) “La formación docente en cifras”. Serie estadística educativa. Montevideo: ANEP/CODICEN.
- ANEP - Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa(2000) “Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay, 1995–1999”. Montevideo: ANEP-CODICEN.
- ANEP-MECAEP (2004) “Plan de formación inicial de maestros 2004”. Montevideo: ANEP-MECAEP. (mimeo)
- ANEP-MECAEP (1994) “Los recursos humanos en el Consejo de Educación Primaria”. Montevideo: mimeo.
- ANEP-MESyFOD (2000) “Primer Informe de resultados del Censo de Estudiantes y Docentes de los Institutos de Formación Docente (IFD). Año 1999”. En Cuadernos de Trabajo, Series Estudios Sociales Sobre la Educación. Número IV. Montevideo: ANEP-MESyFOD.
- ANEP-MESyFOD (1006) “Docentes de Secundaria. A un año del censo de octubre de 1995. La Reforma de la Educación. Documento V”. Montevideo: ANEP/CODICEN.
- Asamblea Técnico Docente (ATD) de Enseñanza Secundaria (1994&1995) “Una apuesta a la participación. Tomo I ANEP”. Montevideo (1994) y Tomo II ANEP. Montevideo (1995).
- Asamblea Técnico Docente (ATD) de Enseñanza Técnico–Profesional. Documentos publicados en la Revista Cambio, órgano del Consejo de Enseñanza Técnico Profesional.
- BID- Banco Interamericano de Desarrollo (2005) “La ANEP Tras un Proceso de Reforma y Dos Administraciones (1995-2004)”. Washington: Informe mimeo.
- CEPAL (2007) “Anuario Estadístico 2006”. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (1994) “Los Bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan”. Montevideo: CEPAL.
- CEPAL (1992) “¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de la Educación Media?” Montevideo: CEPAL.
- CEPAL-UNESCO (1990) “Los recursos humanos del Consejo de Educación Técnico–Profesional”. Montevideo: CEPAL-UNESCO.
- Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) (2007) Informe Final. Montevideo.
- Fernández, T. et Al (1999) “Estudio muestral sobre las condiciones de desempeño profesional de los maestros en siete departamentos del Uruguay”. Montevideo: Universidad de la República-Federación Uruguaya de Magisterio, mimeo.
- Gajardo, M. y Puryear, J. (Ed.) (2004) “Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño”. Santiago de Chile: PREAL-BID.
- Ibarrola, M. y Loyo, A (1999) “Estructura del sindicalismo docente en América Latina”. Documento del grupo de trabajo sobre sindicalismo docente – FLACSO/PREAL, en [www.preal.org](http://www.preal.org)
- Labadie, G., Opertti, R. y Retamoso, A. (2001) “Mercado laboral interno y los salarios de los maestros en el Uruguay”. Montevideo: mimeo.
- Lanzaro, J. (2004) “La reforma educativa en Uruguay (1995–2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa”, en Serie Políticas Sociales. Número 91. Santiago de Chile: CEPAL.

- Mancebo, M.E. (2003) “Políticas de formación docente, profesionalización y equidad. El caso de los Centros Regionales de Profesores en el marco de la reforma educativa uruguaya”. Tesis de Doctorado presentada en la UCUDAL. Montevideo: mimeo, 2003.
- Mancebo, M.E. (2000) “El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuestas de políticas públicas para el sector”. Washington DC: BID.
- Morduchowicz, A. (2003) “Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes”, en Documentos de trabajo Nro. 23. Santiago de Chile: PREAL, en [www.preal.org](http://www.preal.org)
- Palamidessi, M. (2003) “Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina”. Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. PREAL.
- Vaillant, D. (2007). “La identidad docente en Nuevas Tendencias de la Formación Permanente del Profesorado”. Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Vaillant, D. y Rossel, C. (2006) “Maestros de Educación básica en América latina: hacia una radiografía de la profesión”. Santiago de Chile: PREAL, en [www.preal.org](http://www.preal.org)
- Vaillant, D. (2006) “Education Reforms and Teachers’ Unions”. París, UNESCO.
- Vaillant, D (2005) “Formación de docentes en América Latina .Re-inventado el modelo tradicional”. Barcelona: Editorial Octaedro.
- Vaillant, D. (2004) “Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debate”. Documento de PREAL N° 31. Santiago de Chile: PREAL. en [www.preal.org](http://www.preal.org)
- Vaillant, D. y Wettstein, G. (1999) “Centros regionales de Profesores. Una apuesta al Uruguay del Siglo XXI”. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Vilaró, R. (1999) “Todo por la Educación Pública”. Montevideo: Ediciones Banda Oriental.

## Páginas web

- Página web de FUM:  
<http://www.magisterio.org.uy/>
- Página web de FENAPES.:  
<http://www.fenapes.org.uy/>
- Página web de AFUTU: <http://www.afutu.org.uy/>
- Página web de ADUR: <http://www.adur.org.uy/>
- Revistas QueEduca de la FUM-TEP:  
[http://www.magisterio.org.uy/paginas/revistas\\_tapas.htm](http://www.magisterio.org.uy/paginas/revistas_tapas.htm)
- Boletines electrónicos FUM-TEP:  
<http://www.magisterio.org.uy/paginas/sintesis.htm>
- Boletines electrónicos FENAPES:  
[http://www.fenapes.org.uy/bolets/bol\\_13/index.htm](http://www.fenapes.org.uy/bolets/bol_13/index.htm)
- Boletines electrónicos de AFUTU:  
<http://www.afutu.org.uy/Publicaciones/publicaciones.htm>
- Página web del Diario La República:  
<http://www.larepublica.com.uy/>
- Página web del Diario El País:  
<http://www.elpais.com.uy/>

## ANEXOS

### La Federación Uruguaya de Maestros-FUM

#### *Fines y principios* <sup>36</sup>

- Representar a los trabajadores de Educación Primaria agremiados en la Federación, defender sus derechos y sus organizaciones gremiales.
- Expresarse en la vida nacional solidariamente por medio de los mecanismos de la democracia sindical, sobre la base del pluralismo y la más amplia participación, asumiendo el compromiso de hacer efectivas las resoluciones sindicales.
- Reclamar la vigencia de una educación popular, democrática, gratuita, laica y obligatoria, bregando por su permanente actualización de acuerdo con la etapa histórico-social que se vive y que esté orientada a todo integrante de la sociedad durante toda su vida.
- Impulsar un desarrollo político social hacia el pleno ejercicio de la libertad, de la justicia social y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del país y luchar por una auténtica democratización de la educación.
- Producir las modificaciones necesarias para una mayor eficacia y racionalidad del sistema, de modo que incorpore de manera real y efectiva al conjunto de la sociedad.
- Asegurar el contenido y la forma del sistema de educación mediante la preservación permanente de la autonomía técnica, financiera y administrativa y luchar por la conquista y defensa de la autonomía de gobierno como su garantía de existencia.
- Promover una educación que tienda a poner el patrimonio cultural de la humanidad a disposición del conjunto de la sociedad y que esté al servicio de la liberación nacional y personal.
- Ejercer la defensa intransigente de la pureza de la carrera docente sobre la base del título habilitante surgido de cursos de adecuado nivel y el procedimiento del concurso como única vía legítima de ingreso a los cargos docentes y no docentes.
- Impulsar la formación científica del docente para mejora la calidad de la Educación y jerarquizar la labor educativa.
- Lograr una educación diferenciada que trate de cubrir las necesidades de los distintos medios socioeconómicos del país y sobre todo preste atención a los medios más carenciados.

---

<sup>36</sup> Síntesis propia a partir de documentos oficiales.

- Promover una educación orientada a la comprensión y conocimiento de la realidad nacional como contribución a una legítima toma de conciencia del destino independiente en el ámbito de América latina y el mundo.
- Contribuir al desarrollo del espíritu de comprensión y solidaridad entre todos los pueblos de América latina y el mundo que coadyuve a al fortalecimiento de los vínculos, el respeto y la fraternidad entre los pueblos; a la preservación del principio de autodeterminación; a la vigencia irrestricta de los derechos humanos y a la defensa de la paz mundial.

### **Capacidad técnica**

La FUM edita periódicamente (bimestral) la Revista Quehacer Educativo, que constituye un espacio de reflexión pedagógica y didáctica para los maestros. A su vez, la revista promueve concursos nacionales en los que se premian trabajos pedagógicos que se publican luego. Además, la FUM creó su propia editorial, *QuEduca* para la publicación de libros y compilaciones técnico-pedagógicas.

Con motivo del Debate Educativo y Congreso de la Educación (año 2006) promovido por el Ministerio de Educación y Cultura, la FUM editó una Revista Quehacer Educativo con aportes de la FUM-TEP para el debate educativo y, en el año 2007, la FUM-TEP organizó un Congreso Pedagógico Nacional.

## **Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria- FENAPES**

### **Fines y principios** <sup>37</sup>

Los fines de la Federación son:

- Defender la enseñanza pública del país.
- Representar y defender los derechos de los trabajadores afiliados.
- Fomentar la organización sindical de los trabajadores de enseñanza secundaria, propender a la creación de asociaciones donde no existieran y su posterior afiliación a la Federación.
- Impulsar la unificación sindical de todos los funcionarios de enseñanza secundaria.
- Unificar la actividad sindical de los docentes de la enseñanza pública fortaleciendo la coordinación de sus sindicatos.
- Defender la vigencia de los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad, pilares fundamentales de nuestra enseñanza pública.
- Luchar por la efectiva democratización de la enseñanza en todos sus aspectos, propiciando medidas técnico-pedagógicas que aseguren una mayor eficacia de las prácticas docentes, atendiendo especialmente al conocimiento de la realidad nacional y su inserción en la realidad latinoamericana.

<sup>37</sup> Síntesis propia a partir de documentos oficiales y de los Estatutos de FENAPES.

- Bregar por la sanción de una ley de educación que establezca un régimen de autonomía técnica, financiera y de gobierno de la educación secundaria pública.
- Bregar por establecer la extensión de la educación media a todos los ciudadanos habilitados para cursarla.
- Promover la labor docente como factor esencial en la formación de un ciudadano crítico, solidario y capaz de transformarse a sí mismo y al contexto que lo rodea.
- Procurar la profesionalización y jerarquización de la función docente mediante la formación sistemática del profesorado y defender el concurso como única forma de ingreso a todos los cargos de educación secundaria.
- Luchar por la obtención de los recursos presupuestales necesarios para mejorar la calidad del servicio y una adecuada remuneración de todos los funcionarios.
- Propiciar las medidas que hagan efectivo el mejoramiento económico, social y su inserción en la realidad latinoamericana.
- Exigir el respeto por el cumplimiento y perfeccionamiento de las normas vigentes que garanticen los derechos de los funcionarios.
- Intervenir en los problemas que afecten a la enseñanza pública, tomando las medidas que se juzguen oportunas y convenientes.
- Promover las relaciones con otros sindicatos de educadores a nivel internacional.
- Propiciar la creación, corrección o derogación según corresponda de leyes, reglamentaciones y normas, así como el establecimiento de medidas administrativas, tendientes en todos los casos a asegurar en todos los órdenes el bienestar espiritual y material de los funcionarios docentes.
- Defender las libertades públicas e individuales así como los derechos gremiales consagrados en la Constitución y leyes de la república y en convenios internacionales ratificados por ley.

### ***Capacidad técnica***

La FENAPES, desde 1963 a la fecha, ha organizado permanentemente talleres y comisiones de trabajo en torno de los temas pedagógicos, curriculares y profesionales de la educación, publicando fascículos, el libro *La Educación en el Horizonte de los años 2000*, lo mismo que revistas editadas por sus filiales.

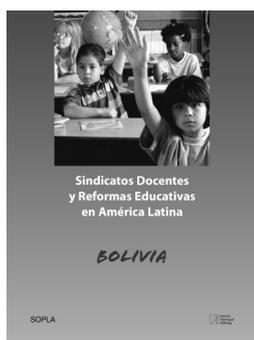
La FENAPES edita un boletín mensual con resoluciones y posturas asumidas por sus organismos de conducción y artículos sobre distintos temas bajo la responsabilidad de sus autores (Asociación o afiliados).



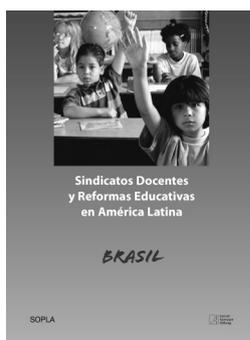
# SERIE SINDICATOS DOCENTES Y LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA



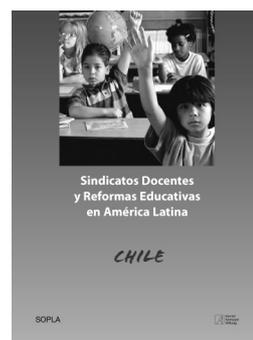
Argentina



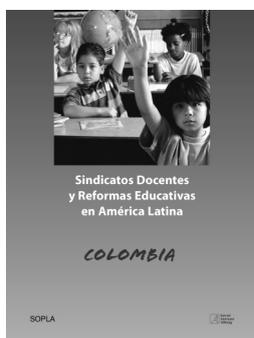
Bolivia



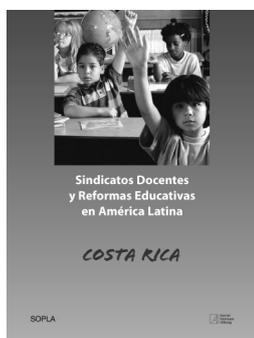
Brasil



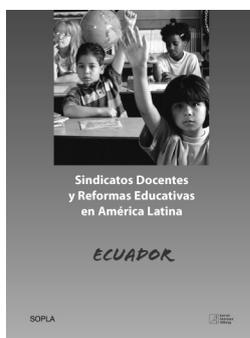
Chile



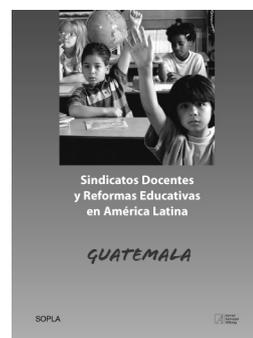
Colombia



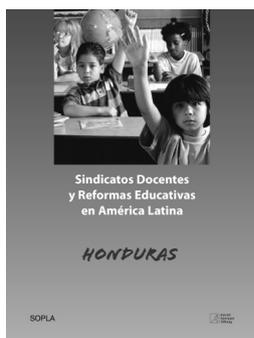
Costa Rica



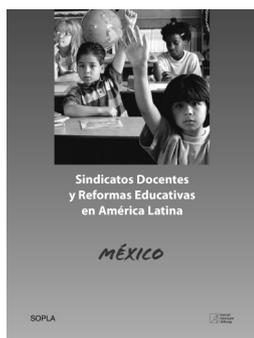
Ecuador



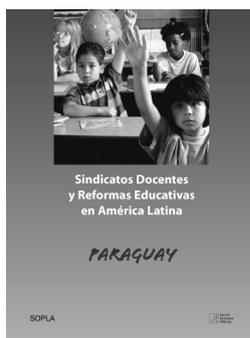
Guatemala



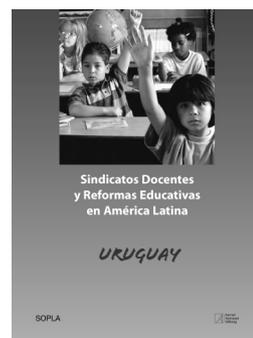
Honduras



México



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 abril de 2009*