

SINDICALISMO DOCENTE EN MÉXICO, BRASIL Y ARGENTINA

Una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada¹

JULIÁN GINDIN

Resumen:

Las diferencias entre el sindicalismo docente mexicano de educación básica y sus homólogos de Brasil y Argentina se explican fundamentalmente a partir de la relación diferenciada que establecieron con los respectivos Estados. Sólo en México –donde el corporativismo como régimen de relaciones entre trabajadores, sindicato y Estado adquirió su expresión más plena– el Estado estableció con el magisterio una relación corporativista. Esta significó recursos y poder para la entidad sindical docente, pero también promovió la autonomización de su élite dirigente y su participación en el control de los trabajadores. Este es el punto de partida para comprender, más recientemente, las distintas respuestas de cada sindicato nacional a los programas neoliberales de reforma educativa, su poder dentro del sistema educativo y su relación con el Estado y su propia base.

Abstract:

The differences between Mexican teachers' unions at the elementary and secondary levels and their counterparts in Brazil and Argentina are explained fundamentally by the relations they have established with their respective governments. Only in Mexico—where corporatism as the system of relations among workers, union and state has acquired its fullest expression—has the state established a corporatist relation with teachers. Such a relation has translated into resources and power for the teachers' union, yet has also promoted the autonomy of elite leadership and participation in controlling workers. Thus the corporatist relation is the starting point for understanding the different responses in recent times of each national union to neo-liberal programs of educational reform, as well as their power in the educational system and their relation to the state and their own members.

Palabras clave: sindicalismo, magisterio, Argentina, Brasil, México.

Keywords: unionism, teaching profession, Argentina, Brazil, Mexico.

Julián Gindin es investigador del Laboratorio de Políticas Públicas (LPP) de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LPP-UERJ). Rua São Francisco Xavier, 524-12º- Andar, Sala 12.111, Río de Janeiro, Brasil, CP 2550-013. CE: julian@lpp-uerj.net

* El presente trabajo constituye una síntesis del principal argumento presentado en mi disertación de maestría en educación (Gindin, 2006). Se realizó con el apoyo del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Introducción

Si guiendo el surco abierto por el protagonismo de las organizaciones magisteriales de enseñanza básica del sector público, las ciencias sociales latinoamericanas incorporaron al sindicalismo docente a su agenda de investigaciones.¹ Ya en la década de los ochenta, fundamentalmente en México y Brasil, se realizaron numerosos trabajos académicos sobre la cuestión. La producción se vio potenciada, a partir de la segunda mitad de los años noventa, por diversos proyectos internacionales que colocaron la discusión en un terreno internacional y fortalecieron la posibilidad de un debate regional.²

Un recorrido por la bibliografía internacional y la producida sobre los casos de México, Argentina y Brasil, confirma las grandes diferencias entre el primero y los dos últimos casos. En México, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) es una organización nacional con gran control sobre las secciones subnacionales, creada en la primera mitad del siglo XX y de afiliación obligatoria. La oposición interna tiene enormes dificultades para ser reconocida como conducción, inclusive donde es apoyada mayoritariamente por la base sindical. El SNTE ejercía hasta hace pocos años el monopolio de la representación legal del sector, tiene un alto grado de control sobre la carrera docente e integra organismos con poder de veto dentro del sistema educativo. El poder sindical y la cantidad de recursos económicos hacen del SNTE uno de los sindicatos más importantes de América Latina, y el gobierno mexicano sólo pudo avanzar con reformas significativas en el área educativa luego de negociar con él. Estos elementos no permanecieron estáticos en las últimas cinco décadas, pero ninguno de ellos aparece en los casos de Argentina y Brasil. Como una contribución a un área en la que los trabajos internacionales son todavía escasos, el objetivo de este artículo es avanzar en una hipótesis explicativa de esta diferencia.

A pesar de la existencia temprana de entidades docentes, la organización en sindicatos fue un proceso accidentado en Argentina y en Brasil. Si bien nadie en estos países se ha preguntado por la diferencia con otros casos nacionales, sí ha aparecido como un tema de investigación a partir del contraste con otros gremios nacionales, tradicionalmente sindicalizados. Para algunos investigadores los elementos vocacionales, profesionales, intelectuales y de funcionario público presentes en la identidad docente habrían dificultado la identificación con el conjunto de la población trabajadora

que supone la sindicalización. En estos países los docentes se organizan en sindicatos y se afilian a las centrales obreras recién a partir de la década de los setenta.

¿Puede explicarse la diferencia entre las organizaciones docentes de los tres países que nos interesan en términos de las distinciones entre la base de cada organización y su identidad profesional/laboral? El espacio del que disponemos nos impide explorar en profundidad esta posibilidad, pero hicimos algunas referencias en otra oportunidad (Gindin, 2006).³ Adelantamos el argumento que desarrollaremos en el presente artículo: la variable fundamental para explicar la diferencia entre los casos de Brasil/Argentina y México es la relación diferenciada con el Estado que estableció la docencia en el periodo de consolidación de los sistemas de relaciones laborales.

Estado y sindicalismo en América Latina

El incremento de la población asalariada en la primera mitad del siglo XX potenció en toda América Latina al sindicalismo, que había dado sus primeros pasos con banderas socialistas y anarquistas ya en el siglo XIX. En Brasil, Argentina y México esta situación es reestructurada por movimientos nacional-populistas que llevaron adelante proyectos intervencionistas tanto en el área económica como en la social, estableciendo padrones corporativos de relación con el movimiento sindical que reconstituyeron el sindicalismo.

Hacemos nuestra la definición de Collier y Collier (1991), cuando estudiando ocho países latinoamericanos definen al corporativismo como:

[...] a pattern of relationship between the state and interest groups based on state structuring of representation that produces a system of officially sanctioned, non competitive, compulsory interest associations; state subsidy of these associations; and state imposed constraints on leadership, demand-making, and internal governance (Collier y Collier, 1991:781).⁴

Sobre una fuerza objetiva (la expansión del trabajo asalariado), estos regímenes trataron de institucionalizar la actividad sindical, reconocer como actor al movimiento obrero e integrarlo de forma más o menos subordinada a la gobernabilidad. Esta relación, conjuntamente con los demás atributos que tomó el Estado en las esferas laboral y económica, tuvo entre sus objetivos conjugar paz laboral con crecimiento económico.

El gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945) logró consolidar la variante brasileña del esquema corporativo entre 1937 y 1945, aunque las primeras medidas en ese sentido sean casi contemporáneas con el inicio de su gestión, en 1930. Si bien Vargas promovió la formación de un partido de base obrera (el Partido Trabalhista Brasileiro, PTB), fue en México y Argentina donde de manera más clara los trabajadores organizados actuaron como base política de los partidos que impulsaron el intervencionismo estatal en las relaciones laborales y económicas. Por lo demás, el golpe militar de 1964 contra João Goulart, del PTB, logró marginar a los sindicatos por más de veinte años.

En Argentina el sindicalismo fue “columna vertebral” del Movimiento Nacional Justicialista y alcanzó un gran poder, dejando a las corrientes clasistas con posiciones minoritarias. Sin embargo, el hecho de que su expresión política, el peronismo, fuera proscrito y perseguido por la mayoría de los gobiernos civiles y militares en el periodo 1955-1983 empujaba al sindicalismo una y otra vez a la oposición militante y dificultaba la “integración” de los trabajadores al sistema político (James, 1990).

El corporativismo mexicano fue el único surgido a partir de una revolución y por eso fue, inicialmente, el más radical. Como en Argentina, se identificó estrechamente con un partido político, en este caso el Revolucionario Institucional (PRI). Pero con los años el corporativismo mexicano se apoyó cada vez más en la subordinación de los sindicatos al Estado y menos en la pertenencia de éstos a un partido político (Bensusán, 2006). Esta evolución debe entenderse en el propio contexto mexicano, en el que el PRI o sus antecesores estuvieron en el gobierno ininterrumpidamente desde la primera mitad del siglo hasta 2000. El corporativismo mexicano se convirtió por este camino en uno de los regímenes de la región con mayor grado de control sobre los trabajadores, lo que contribuyó decisivamente para que la historia de la clase obrera mexicana se caracterice por una relativa “pasividad” en el contexto latinoamericano (Zapata, 1995).

En todos los casos y pese a las grandes diferencias, el vínculo corporativista de los Estados con los trabajadores significó, al mismo tiempo, control sobre la actividad sindical, derechos para los trabajadores y poder para las organizaciones obreras. Ese es, en términos generales, el sentido de la legislación laboral y sindical que caracteriza al corporativismo. La necesidad del reconocimiento estatal para negociar convenios colectivos, el monopolio de la representación de su base y la asignación de recursos económicos

garantizada por el Estado son tres de los mecanismos por los cuales operó y opera la relación corporativista entre trabajadores, sindicatos y Estado. Este sistema tiene características productivas de los activistas y los dirigentes obreros, promoviendo su autonomización de los trabajadores.

Mientras tanto, el hecho de que el Estado no se pensara como parte en la negociación laboral significó una legislación diferenciada para el magisterio y el conjunto de los empleados públicos en todos los países. Las leyes que regulan el trabajo en el sector privado, estableciendo mecanismos de negociación bilateral entre trabajadores y patrones con participación del Estado (y que deben ser leídas junto a las leyes que regulan la actividad sindical), no se aplicaron al sector docente. Sin embargo, pese a este trazo común, por mecanismos que describiremos, en México el sindicato fue integrado a un sistema corporativista y estructuralmente actuó como mediador de la relación entre el Estado y los docentes.

En las últimas décadas, América Latina ha sido el escenario de profundos cambios asociados con el desarrollo de un nuevo padrón de organización económica e inserción internacional de su capitalismo periférico. Los Estados ejercieron un papel fundamental en este proceso, mediante el impulso de “reformas estructurales”, que contribuyeron a desarticular las sociedades consolidadas en el periodo inmediatamente anterior y promovieron el empobrecimiento de los trabajadores y el aumento de la desigualdad social. Esta reestructuración es profundamente heterogénea y comprende problemas de diferentes niveles, desde cuestiones económicas hasta ideológicas, desde el desenlace político de procesos de movilización social anterior hasta las modificaciones en la organización del trabajo (De la Garza, 2000). Pese a la radicalidad de algunos cambios, y al cuestionamiento de los modelos de articulación de los sindicatos con el sistema político (Zapata, 1993), no se comprende la situación actual del movimiento sindical tradicional sin estudiar su pasado y sin ponderar su propia estructuración en las décadas anteriores. Lo mismo vale para el magisterio.

El caso mexicano

Luego de los años de mayor inestabilidad política que siguieron a la Revolución Mexicana (1910-1917), el gobierno provisorio de Portes Gil (1928-1930) establece una relación con las entidades magisteriales que define desde entonces la realidad laboral y sindical de la docencia: se negocian leyes para el sector y se incorporan representantes de las organizaciones

docentes a instancias dentro del propio sistema educativo. A partir de estos años, las entidades gremiales defienden y consolidan estas posiciones en la estructura del sistema educativo, alcanzando un papel definitivo en el control de los ascensos escalafonarios (Arnaut, 1996).

Paralelamente, avanzan las discusiones sobre la regulación del trabajo en el sector privado. La Ley Federal del Trabajo (1931) establece la posibilidad de un régimen de relaciones laborales realizado por el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y cuyas líneas directrices se mantienen desde entonces: número limitado de sindicatos con el monopolio de la representación, formas coercitivas de afiliación, control estatal del sindicato, de sus líderes y de su acción reivindicatoria, ausencia de organismos obreros reconocidos oficialmente dentro de las empresas y amplias facultades estatales para determinar el nivel real de la protección legal (Bensusán, 2000).

En 1938 es sancionado el Estatuto del Trabajadores al Servicio del Estado Federal, que supone la estabilidad laboral para este segmento, la limitación de las huelgas y el reconocimiento como única organización representativa de los empleados públicos federales a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). El Estatuto también definió que en el ámbito de cada secretaría del gobierno federal se reconocería sólo un sindicato, al que la afiliación sería obligatoria. En este marco, cinco años después se crea el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para representar a todos los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública (SEP). En el mismo año de 1943, la FSTSE se integra formalmente al gobernante Partido de la Revolución Mexicana (PRM) –antecedente del PRI. En idéntico sentido, en la década de los setenta, el SNTE colocaría en sus estatutos la pertenencia al PRI.

Luego de algunos años, en los cuales la vida interna del SNTE se mantiene agitada, en 1949 Jesús Robles Martínez ocupa la conducción de la entidad y la disciplina, promoviendo la conversión del sindicato en una organización integrada al régimen político. Los trabajadores de la educación empleados por los estados en algunos casos se organizan dentro del SNTE y en otros mantienen su independencia. Pero de cualquier manera el crecimiento del sistema federal aumenta el poder del SNTE en todo el país. Esto se expresa, por ejemplo, en el fracaso de los intentos, en 1959 y 1969, de desconcentración del sistema debido a la oposición sindical (Arnaut, 1996). Mientras tanto, las huelgas docentes que a finales de la década de

los cincuenta en el Distrito Federal desafían simultáneamente al gobierno y a la conducción del SNTE, son derrotadas (Loyo, 1979).

En 1972 Carlos Jonguitud Barrios, apoyado por el gobierno, ocupa la conducción del SNTE y refuerza el poder del sindicato apoyándose en un sistema de relaciones entre el magisterio, el Estado y el SNTE que lo precede. Este sistema se compone de:

- 1) *El monopolio de la representación* frente a la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal, que hacia 1980 tenía más de tres veces el total de los trabajadores empleados por los estados. En virtud de los convenios de nivelación y de las secciones estatales del SNTE, su influencia también se extiende entre los trabajadores de los estados.
- 2) *Los mecanismos de control interno*, legales y extralegales, tanto respecto de la base sindical como sobre las secciones del propio sindicato, vinculados con el alto grado de centralización de la organización y entrelazados con el control laboral del magisterio.
- 3) *El control laboral sobre el magisterio*, que hace que los controles dentro del sindicato y el ámbito laboral se unifiquen ya que ambas situaciones son interdependientes (Sandoval, 1985). La reglamentación había ratificado que el sindicato integraba paritariamente la comisión que define los ascensos escalafonarios y los traslados, y que tenía derecho a indicar la mitad de los candidatos a cubrir las vacantes en las categorías presupuestales más bajas.
- 4) *La relación con el PRI*, que en el contexto mexicano al que hicimos referencia expresa la relación con el Estado.

La relación del SNTE con el gobierno no se mantiene estable y afloran tensiones cuando el presidente mexicano nombra en la Secretaría de Educación Pública a un equipo alejado de la tradicional burocracia, que impulsa una amplia reforma del sistema educativo. El sindicato la enfrenta llegando a disputar el control de los docentes, los cargos medios de la Secretaría y, de hecho, la dirección del sistema educativo con los altos funcionarios de la SEP (Arnaut, 1996). Facilitadas por el quiebre entre la conducción del sistema educativo y la dirección del SNTE comienzan huelgas fuera del control del SNTE en Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Morelos, Guerrero y Valle de México. En 1979 los docentes movilizados crean la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). En Chiapas

–una de las regiones más movilizadas– la cadena de mandos se invierte y las relaciones son democratizadas, no sólo dentro del sindicato sino dentro del sistema educativo (Street, 1992a). El rígido control sobre el sindicato deja en las manos de los dirigentes nacionales la capacidad de reconocer o no la conducción de una sección, mientras la instancia en la cual se podría cuestionar cualquier legalidad es el gobierno del PRI. Esto significa que no hay ninguna garantía y cualquier arbitrariedad puede ser cometida. El valor del reconocimiento por la dirección nacional de la CNTE como conducción seccional opositora (logrado en Oaxaca y Chiapas) significa, además de una parte del dinero de las cuotas sindicales, cierto control sobre los supervisores, directores y docentes.

La emergente CNTE es usada, en los primeros años por unos contra otros en el enfrentamiento entre el SNTE y la SEP por el control del sistema educativo. Pero luego la disputa alrededor de la descentralización del sistema educativo se encamina a un acuerdo que establece algunos límites para la descentralización: aun si se constituyen “delegaciones” en las cuales es menor el poder del SNTE, se mantiene la vigencia de una relación laboral centralizada en escala nacional, las condiciones generales de trabajo y ascenso escalafonario y se conceden importantes cargos ministeriales a los líderes sindicales (Arnaut, 1992).

Aun con el retroceso de la movilización social luego de 1983, a finales de la década de los ochenta el control del PRI sobre las organizaciones populares y el sistema político mexicano se encontraba amenazado. Un sector del PRI rompe con el partido y se presenta en las elecciones presidenciales de 1988 (luego constituiría el Partido de la Revolución Democrática, PRD). Carlos Salinas de Gortari, el candidato del PRI, es electo presidente, pero el proceso es denunciado como fraudulento y la imagen del partido queda profundamente deslegitimada. En este delicado contexto, en abril de 1989, los docentes del Distrito Federal, Valle de México, Oaxaca y Chiapas, Michoacán y Guerrero, van a la huelga. El gobierno de Salinas aprovecha para deshacerse de Carlos Jonguitud e indica a Elba Esther Gordillo como líder del magisterio. El gobierno y la nueva conducción realizan concesiones con las que consiguen el final de la huelga.

La década de los noventa comienza con una dirección sindical relativamente débil, una CNTE fortalecida y un ministro de Educación, Manuel Bartlett, decidido a avanzar en la descentralización inconclusa. El SNTE da señales de “modernizarse” política y sindicalmente, alejándose aparente-

mente del esquema corporativo de relación con el PRI, intentando contener a la oposición interna y presionando para negociar la reforma educativa. En 1992, cuando el SNTE logró la renuncia de Bartlett y ratificó su poder dentro del sistema educativo, el sindicato y el gobierno firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). A cambio de aceptar la descentralización, el SNTE logra conservarse como entidad nacional que negocia centralizadamente. Superada la oposición del SNTE, en 1993 es sancionada la Ley General de Educación.

La política de Gordillo en el SNTE expresa menos una respuesta a las presiones del magisterio que una recomposición de las relaciones entre la conducción del SNTE y el Estado. La nueva relación erosiona parcialmente el poder del sindicato dentro del sistema educativo, pero lo hace limitadamente y no es parte de un cuestionamiento global del poder sindical. Los sectores del PRI y del Partido Acción Nacional (PAN), que estuvieron decididos a avanzar con las reformas neoliberales sin integrar el SNTE a ellas, finalmente tuvieron que ceder la actitud más realista de aceptar el sindicato como partícipe.

Con la transferencia de responsabilidades de la gestión educacional, buena parte de la actividad sindical se desconcentra de hecho, lo que significa una nueva situación política en los estados. Poco antes había sido quebrada la hegemonía del PRI en los estados con los triunfos electorales en Baja California, Chihuahua y Guanajuato del Partido Acción Nacional. Estos gobiernos tienen que hacer frente a las poderosas secciones de docentes transferidos, vinculadas con el PRI. También es problemática la situación del gobernador de Oaxaca, que debe negociar con la más fuerte de las secciones conducidas por la CNTE. El estado gobernado por el PRI en el cual la relación con el oficialismo del SNTE es más conflictiva es Puebla, gobernado por Manuel Bartlett, el ex-titular de la cartera federal de educación (Loyo y Muñoz, 2001).

El ANMEB también establece la creación de la Carrera Magisterial (CM), un mecanismo de pago por desempeño, paralelo al escalafón y voluntario. CM significa el deterioro de uno de los fundamentos del poder del SNTE, el ascenso *escalafonario* controlado por el sindicato (Street, 2000). Incluso así, es un ejemplo de cómo la vieja relación entre docentes, sindicatos y Estado se reproduce, ahora, en un nuevo sistema de evaluación de desempeño. La capacidad de veto y el control laboral del SNTE, aun menguados, vuelven a aparecer en la CM.

A partir de 1996 la Suprema Corte de Justicia emitió fallos que permitirían la flexibilización del régimen sindical de los trabajadores antes contratados por el estado federal. Esta posibilidad legal permaneció latente hasta que, en 2004, la autoridad competente otorgó el registro al Sindicato Independiente de Trabajadores de la Educación de Tabasco. El movimiento de creación de entidades paralelas en lo que era el ex magisterio federal fue un hecho inédito de la mayor importancia y se extendió a otros estados, impulsado no por la CNTE sino básicamente a partir de una disputa dentro del PRI entre Madrazo (ex-presidente del PRI) y Gordillo (ex-secretaria general del mismo partido). En esta disputa también se inserta el fin del control monopólico de la representación de los trabajadores federales por la FSTSE, dirigida desde fines de los noventa por Joel Ayala. En la lucha por el control del PRI, Ayala se coloca con Madrazo y, en 2003, un grupo de sindicatos organizados alrededor del SNTE se alejan, y forman una central paralela, la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP), reconocida en 2005.

La pérdida de poder con CM, la pequeña apertura del sistema de sindicato único y la descentralización de parte de la negociación claramente han debilitado al SNTE. Pero la conducción sindical le ha hecho frente de manera inteligente, movilizándolo sus enormes recursos para intervenir de manera más decisiva en la arena política. Vendiendo caro el apoyo al Partido Acción Nacional en las elecciones de 2006, según *The Economist*, Gordillo probablemente sea la política más poderosa después del propio Presidente.⁵

Que se trata de una relación entre el magisterio y el Estado, con la mediación del SNTE y no del grupo dirigente con el PRI, queda claro en dos situaciones aparentemente sin conexión: cuando, continuando con la política definida en el comienzo de la década de 1990, el SNTE colabora con la política educativa del gobierno nacional del PAN (2000-2006), presionando por mantener y aumentar sus cuotas de poder, cambiando aquellas que habían sido sus banderas históricas por el apoyo a las reformas neoliberales en la educación; y cuando, en la década del noventa, en la principal sección conducida por la izquierda sindical, Oaxaca, reaparecen las prácticas (de control laboral, corrupción, etcétera) que el mismo magisterio oaxaqueño había rechazado de manera militante en la década de los ochenta (Cortés, 2006).

El caso brasileño

En 1930 Getúlio Vargas ocupa la presidencia y desde entonces son decretadas medidas en el ámbito laboral y sindical, reunidas en 1943 en la *Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)*. La legislación estableció que en cada región podría existir sólo un sindicato por cada rama de actividad, y llegó a definir cuáles serían las confederaciones sindicales nacionales a las que las organizaciones regionales se afiliarían. Además del monopolio de la representación, los sindicatos, reconocidos por el Estado por medio de la “carta sindical”, contaban con recursos asegurados en virtud del “impuesto sindical”, descontado del salario de todos los trabajadores de la base de representación, independientemente de si fueran o no afiliados.

Por entonces ya actuaban asociaciones docentes en diferentes estados brasileños, que eran los principales empleadores, ya que la descentralización del sistema educativo hizo siempre prácticamente inexpressiva la participación federal. Éstas tenían, entre sus demandas laborales, reivindicaciones por mejoras salariales, pago en fecha, régimen especial de jubilación y promulgación de “Planos de Carreira” –estatutos de funcionarios públicos que regulan la actividad. Por décadas, las organizaciones del sector se caracterizan por un espíritu negociador y legalista, inclusive al presentar sus demandas laborales. El Centro do Professorado Paulista (CPP), la más importante de estas entidades, pese a que llega a realizar medidas de fuerza, se alimenta de un ideario que lo mantiene alejado del movimiento obrero y la izquierda política. Esta característica se hace extensiva a las organizaciones de los restantes estados.⁶

Interesa destacar que, como en México, el sector público quedó fuera del derecho laboral. Por eso las organizaciones docentes no tienen, entre otras cosas, que amoldarse a los rígidos marcos de la legislación sindical ni cuentan con los recursos del *imposto sindical* obligatorio ni con mecanismos de negociación con los empleadores establecidos legalmente. La constitución al margen de la legislación sindical también contribuyó a que la organización federal fuese tardía e institucionalmente débil. Los primeros pasos son dados a partir de 1953 y continúan en 1960 cuando se crea la *Confederação dos Professores Primários do Brasil (CPPB)*. Pero, a diferencia de México, no hubo una política para regular de manera corporativista a este segmento. No significa que no había relaciones entre el movimiento de organización del magisterio y el Estado. De hecho, la relación con los

gobiernos era en general próxima. Joaquim Alvares Cruz, quien participó en la reunión en la que fue creado el Centro do Profesorado Paulista, escribiría años más tarde que la máxima autoridad educativa del estado de San Pablo había apoyado a la naciente entidad, y añadía “no sé si el profesorado paulista de hoy es capaz de comprender lo que ese apoyo significaba en aquella época” (en Menucci, 2004: 50).

Numerosos líderes docentes participaban de manera destacada en el escenario político, o trabajaban en las secretarías de educación. Sud Menucci, presidente del CPP entre 1933 y 1948, estaba ligado al varguismo como vice-presidente de la Legião Revolucionária y fue la máxima autoridad del sistema educativo en ese estado. La União dos Professores Primários de la ciudad de Río de Janeiro estaba estrechamente vinculada con Lygia Lessa Bastos, que llegó a ser diputada federal por la derechista Aliança Renovadora Nacional (ARENA, el partido oficialista creado por los militares luego del golpe de 1964). La União dos Educadores do Distrito Federal, que disputaba con la UPP la representatividad del gremio, era dirigida por una militante del PTB. La presidenta de la Associação dos Professores Primários de Minas Gerais, Marta Nair Monteiro, y el presidente del Centro do Profesorado Paulista, Solon Borges dos Reis, fueron diputados estatales del Partido Democrata Cristão y se adhieron, después, a ARENA. La relación fue también buena con el gobierno militar y, en el congreso de la Confederación en 1974, la Comisión de Honor estaba integrada por el entonces presidente de Brasil (Vicentini, 1997; Lugli, 1997; Andrade, 2001; Ferreira, 1998). De cualquier manera, esta relación con la política era en términos personales, no expresaba una relación corporativista entre el Estado y las organizaciones del sector.

Hacia fines de los años setenta la situación sindical y política cambia dramáticamente. En diferentes gremios estallan huelgas que son reprimidas por el Estado y desde entonces las luchas sindicales y la movilización social reclamando el fin de la dictadura se alimentan una a la otra. Es el nacimiento del *novo sindicalismo*, que protagoniza la formación del Partido dos Trabalhadores (PT) y de la Central Única dos Trabalhadores (CUT). Es interesante notar que del *novo sindicalismo* participaban los llamados “sindicalistas auténticos” (como era el caso del propio dirigente metalúrgico Lula da Silva), oriundos del corazón del sistema de relaciones corporativistas, pero críticos a él por denunciar que generaba una dependencia respecto del Estado. En el magisterio no había nada parecido y los

dirigentes tradicionales que se sumaron a las movilizaciones no se identificaban con la CUT: unificados política y sindicalmente, eran claramente diferenciadas las experiencias de las que provenían los militantes cutistas del magisterio.

Con las luchas magisteriales de finales de los setenta crecen corrientes radicalizadas de docentes que promueven la reconstitución del panorama gremial del magisterio. Hay entidades que no participan de las movilizaciones o lo hacen lateralmente. Pero un segundo grupo de organizaciones (compuesto por direcciones que se radicalizan, entidades que son conquistadas por los sectores movilizadas y nuevas organizaciones) reconfigura desde entonces y durante la década siguiente la organización de la docencia, protagonizando o siendo canal de expresión de cuatro procesos.

En primer lugar, el fortalecimiento organizacional, que se produce por medio de la unificación de diferentes entidades y/o su propio desarrollo. En segundo lugar, el aumento de la base de representación, incorporando inclusive a los trabajadores del sistema educativo sin formación docente. En tercero, el crecimiento de la participación política dentro de las entidades y su radicalización y, por último, la reconstitución de la CPB (que en los setenta había extendido su base de representación y había dejado de ser de “docentes primarios”), con el desplazamiento de los sectores conservadores. En 1987 la CPB se afilia a la CUT y, en 1990 se unifica con entidades nacionales de orientadores, supervisores, técnicos y administrativos para crear la Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Es importante tomar nota de que las definiciones acerca de la base de representación de la CNTE y la decisión de afiliarse a una central obrera fueron tomadas por los propios trabajadores, no definidos por el Estado.

Uno de los momentos más expresivos del proceso instituyente que vive Brasil en los ochenta es la Asamblea Constituyente de 1987/1988. Para participar de las discusiones, la CPB organiza, junto con otras entidades de la sociedad brasileña, el Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. La Asamblea Constituyente discute diferentes reformas en la legislación sindical y laboral, permitiendo la sindicalización y la huelga de los empleados públicos. Sin embargo, la situación continúa siendo ambigua, debido a que no cuentan con mecanismos de negociación con los empleadores y el derecho a huelga no fue regulado. Respecto del impuesto sindical, las organizaciones docentes decidieron, en general, no recibirlo, criticándolo

por el carácter coercitivo y la dependencia financiera que genera con el Estado. La Constitución también sanciona la demanda de un Plano de Carrera y de un piso salarial nacional y establece la revisión anual de las remuneraciones.

La derrota de Lula da Silva, candidato del PT, en las elecciones presidenciales de 1989 fue un importante golpe para la Izquierda y abrió una etapa en la cual la movilización social perdió la iniciativa. Sin embargo, la inestabilidad política dificulta la puesta en marcha del programa del presidente electo Fernando Collor de Melo. Esta misma debilidad del gobierno permite a la CNTE negociar el “Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação” (1994). Se trata de un pacto inédito, en el que se establece, entre otros puntos, el valor del piso salarial nacional. La situación se expresa también en la arena legislativa, con la aprobación en la Cámara de Diputados del proyecto de Ley de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), impulsado por el Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que también considera el establecimiento de un piso salarial nacional.

En 1995 asume el gobierno Fernando Henrique Cardoso y la situación cambia rápida y regresivamente. El Pacto no es respetado y en 1996 se aprueba una nueva ley educativa, no consensuada con el magisterio. Esta medida se complementa con un gradual, pero fuerte, impulso a la descentralización educativa: en el último quinquenio de la década, las redes estatales dejan de ser los principales empleadores de docentes para dejar ese lugar a las redes municipales –lo que promueve un escenario de fragmentación en la docencia. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso también lleva adelante medidas rechazadas por el magisterio en el área laboral (permitiendo la flexibilización y precarización del empleo en el conjunto del sector público) y previsional.

Aunque Cardoso sea reelecto en 1998, el proyecto gubernamental pierde aliento y, en 2002, es electo presidente Lula da Silva, del PT, partido que llega al gobierno siendo muy diferente del que era en los años ochenta, más volcado a la actividad gubernamental y parlamentaria que a los movimientos sociales. En las últimas dos décadas el magisterio se había reestructurado totalmente: se consolidó como un sector sindicalizado, “cutista” y en su mayoría identificado con el PT. Se apropió también de las tradicionales herramientas de lucha del movimiento sindical, apelando naturalmente a las huelgas y movilizaciones. Sus organizaciones habían crecido organizacionalmente y, en un contexto de desmovilización y fuerza ideo-

lógico-política de las propuestas neoliberales en casi todas las áreas, la distancia entre las bases y las conducciones se había ampliado.

La primera gestión de Lula comenzó con una reforma del sistema previsional rechazada por el magisterio y terminó negociando un fondo de financiamiento educativo que permitió, en 2007, la sanción del ansiado piso salarial nacional. Sin embargo, pese a las polémicas y las recomposiciones políticas, importa tomar nota de que, para los fines del argumento de este artículo, la política del Estado hacia las organizaciones no ha cambiado sustancialmente. La fuerza del magisterio organizado, hoy como en décadas atrás, depende de la sintonía política con el gobierno y de la presión que pueda ejercer a través de la movilización de su base; no de los recursos garantizados por un sistema corporativista de relaciones laborales.

El caso argentino

Sin haber alcanzado nunca el estado federal argentino el papel que tuvo el mexicano en la gestión del sistema de educación básica, claramente la situación estaba mucho más centralizada que en el caso brasileño. A finales del siglo XIX son creadas asociaciones docentes, a las que a comienzos del siglo XX se suman las entidades provinciales formadas en Córdoba (1920), Buenos Aires (1925) y Santa Fe (1928). También se crea una organización con base en la capital que nuclea a los docentes nacionales.

En 1943, 32 entidades de todo el país participan del Congreso pro Unidad del Magisterio Argentino (Nigro, 1984). A pesar de este impulso, las condiciones parecen no estar todavía maduras; habrá que esperar hasta la década de 1970 para que sea constituida una organización nacional unitaria. Todavía sin estar constituidas como sindicatos, estas asociaciones tienen reivindicaciones laborales: pago en fecha, aumento salarial, ingreso por concurso, estabilidad, empleo para los formados, cuestiones previsionales y regulación de la carrera mediante la promulgación de Estatutos docentes.

En Argentina existía desde la década de 1920 una tendencia a la formación de sindicatos por industria, que Juan Perón, desde 1943 (cuando ocupa la cartera de trabajo), fortaleció y desarrolló, para integrarlos subordinadamente. El Estado intervino decisivamente en lo que se refiere a la unicidad, garantizando el monopolio de la representación a un sindicato por sector (Doyon, 1988). Poco después de 1946, la Confederación General del Trabajo (CGT) creó una comisión arbitral, con la intención de reestructurar

los sindicatos en función del principio de organización única por sector establecido en la Ley de Asociaciones Profesionales de 1945. En el mismo sentido, la afiliación automática, la negociación centralizada de las condiciones de trabajo y la naciente estructura de servicios sociales gestionada por los sindicatos fortalecieron las grandes organizaciones únicas nacionales (Godio, 2000).

La política del peronismo en el sector docente niega como interlocutores a las agrupaciones tradicionales, persiguiendo al Centro de Profesores Diplomados y a la Confederación de Maestros (Nigro, 1984). Las razones de la oposición de algunas entidades al peronismo van desde su origen de clase hasta el rechazo a la política educativa del Estado y la falta de respuestas a sus demandas laborales (Puiggrós y Bernetti, 1993). Interesante es notar que para disputar con las entidades tradicionales que le eran remisas, el peronismo impulsó entidades afines y promovió la sindicalización obligatoria. A diferencia del caso mexicano, no las pensó como entidades sindicales sino profesionales –lo que a los fines de este trabajo no es tan importante como mostrar esbozos de medidas tendientes a hacer a las entidades del sector partícipes de un sistema de relaciones corporativistas. En 1948 se estableció la afiliación obligatoria del magisterio a la Confederación de Personal Civil de la Nación (Puiggrós y Bernetti, 1993) y dos años después se promovió una entidad específica para el magisterio empleado por el estado nacional, la ADA (luego UDA, Unión de Docentes Argentinos). El estado nacional empleaba entonces a todos los docentes de la capital federal y los territorios nacionales, así como un porcentaje variable del magisterio que se desempeñaba en las provincias ya constituidas. El Estatuto del Docente Argentino del General Perón, sancionado en 1954 para aplicarse a este segmento, fue derogado poco después. De hecho, al golpe militar que acabó con la gestión de Perón en 1955 se sucedieron expulsiones de docentes identificados con el régimen depuesto, fue cancelada la personería gremial de la UDA y fue derogado el Estatuto docente.

En 1958 se sanciona un nuevo Estatuto para los docentes nacionales y sobre esa base las provincias desarrollaron los propios. Son años en los que crece el activismo magisterial. Pese a la cantidad de organizaciones docentes, para la década de los sesenta sólo cinco en todo el país contaban con personería gremial (Vázquez y Balduzzi, 2000). El bajo número es eloquente de cómo, aun legalmente permitida, la organización del sector en los marcos regulados por el Estado todavía no avanzaba como proyecto.

Uno de los elementos que contribuye a explicar esto es que algunos de los principales beneficios creados para las organizaciones sindicales reconocidas por el Estado –y que operan como un factor activo en el encuadramiento de las organizaciones en el régimen establecido, inclusive de las no peronistas– no se aplican a la docencia (como la posibilidad de firmar convenios colectivos de trabajo y el control de las obras sociales).

Los esfuerzos por agrupar a las entidades docentes llevan a la creación, en 1970, del Acuerdo de Nucleamientos Docente (AND). Por entonces la movilización social no hacía más que crecer y se llevan adelante importantes huelgas docentes, en el marco del ciclo de movilizaciones iniciado en 1969 y cerrado represivamente con la dictadura militar de 1976. En 1972 surge la Central Unificadora de Trabajadores de la Educación (CUTE) y un año después el AND y la CUTE confluyen en la formación de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA). La derecha peronista, entonces en el gobierno, enfrenta a la CTERA, reimpulsando a la UDA. Poco después, la dictadura militar desarticula el proceso de organización del sindicalismo magisterial. Numerosos dirigentes docentes son asesinados.

A medida que se abren las posibilidades de rearticulación gremial dentro de la propia dictadura, la CTERA promueve la creación de sindicatos provinciales únicos. Con algunas excepciones, la situación gremial se caracterizaba por una debilidad institucional y una fragmentación organizacional notables. En este proceso se forma la lista Celeste, actual conducción de la CTERA. Aunque aglutine sectores del peronismo, no puede definirse de modo cerrado en términos de partido político (la UDA, lo más próximo al peronismo sindical tradicional en la docencia, poco tiene que ver con los procesos de reorganización provincial de los cuales participa la lista Celeste).⁸ En el Congreso de la CTERA de 1985 la conducción es retenida por los sectores no peronistas organizados en la lista Blanca, entre los cuales se encuentran docentes de la Unión Cívica Radical (UCR) y comunistas.

La escalada de tensiones internas acaba con la unidad sindical en 1987. La CTERA se divide entre la CTERA Arizcuren (dirigida por un miembro de la UCR disidente y apoyada por troskistas y comunistas) y la CTERA Garcetti (dirigida por la Celeste y apoyada por todo el peronismo y otros grupos políticos). 1988 comienza con una huelga nacional conducida por la CTERA Garcetti que significa, internamente, la liquidación de la CTERA Arizcuren. Después de treinta y cinco días de huelga, los profesores vuelven a clases

aceptando la conciliación obligatoria decretada por el Ministerio de Trabajo. Aunque haya una aproximación en cuanto al salario básico unificado, el problema de los descuentos salariales aplicados por los gobiernos de la UCR hace que la CTERA reinicie la huelga, si bien con menos fuerza y un acuerdo próximo, finalmente alcanzado. Éste supone la suspensión de las sanciones aplicadas en algunos distritos, un piso salarial nacional único y la creación de una comisión bilateral que discuta nacionalmente los salarios docentes. CTERA logra discutir algunos acuerdos paritarios, pero poco después de la llegada de Menem al gobierno, en 1989, ese camino se cierra. De todos modos, en 1991 es sancionada la Ley de Negociaciones Colectivas de Trabajadores Docentes, un resultado tardío de la resolución de la huelga de 1988. La ley nunca fue aplicada.

La ofensiva de Menem contra la propia base social del Partido Justicialista, por el que había sido electo, provoca la primera escisión de la CGT ante un gobierno peronista. En el sector confrontador, la CGT Azopardo, la CTERA milita como uno de los sindicatos más combativos; pero esta CGT no tiene larga vida y los sindicatos más moderados marchan a la reunificación de la confederación de trabajadores.

En este escenario la CTERA, en primer lugar, hace frente a las leyes nacionales de reforma educativa. El gobierno sanciona la que transfiere a las provincias escuelas que restaban en la órbita nacional (en 1991) e impulsa una nueva ley de educación finalmente promulgada en 1993. Aunque crítica de ambas leyes, la CTERA se concentra en garantizar que sean establecidos los recursos necesarios y la gratuidad de la educación pública. Esta actitud evolucionaría en los años subsecuentes a una crítica general de la política educativa menemista.

En segundo lugar, repiensa su proyección sindical, alineada con una redefinición política de la lista Celeste. Esta lista promueve la participación de la CTERA en la formación del Congreso de Trabajadores Argentinos (CTA), protagonizando el fin de la central sindical única y enfrentando al gobierno de Menem. En la arena política, participa como una corriente interna de la Frente Grande, creado alrededor de un grupo de diputados peronistas disidentes y militantes oriundos de otras experiencias políticas.

En tercer lugar, fortalece la organicidad. Esta política acarrea fricciones con diferentes sectores y al comienzo de la década de los noventa varias entidades se separan o son suspendidas de la CTERA. Algunas impulsan organizaciones federales paralelas. Después de acabar con la

conformación proporcional del Consejo Ejecutivo y con los Congresos con mandato –llamados Confederales– la CTERA modifica los estatutos para permitir el voto directo de su conducción. Por este camino se convierte en una organización más centralizada y más homogénea, más fuerte, de sindicatos docentes provinciales únicos. El Estado no tuvo ninguna intervención en esto; fue la hegemonía política de la lista Celeste la que le permitió llevar adelante las reformas internas que hacía años entendía necesarias.

A lo largo de la década de 1990 los gobiernos provinciales tornan menos democrática la gestión de los sistemas educativos. Los consejos de educación, organismos pretendidamente autárquicos y democráticos responsables por la gestión de la educación, son eliminados en muchas provincias o relegados a un papel consultivo; en tres existe una superposición entre el Consejo y el Ministerio y sólo en cuatro provincias pequeñas mantienen su papel original. De éstas, únicamente en Neuquén el magisterio tiene la capacidad, en virtud de que cuenta con el mismo número de integrantes que el gobierno, de intervenir decisivamente (Rivas, 2004).

En abril de 1997 docentes de la CTERA comienzan un ayuno en la *Carpa Blanca*, instalada en frente al Congreso de la Nación para presionar por la aprobación de un Fondo de Financiamiento para el sistema educativo que incluya la recomposición salarial, proponiendo impuestos progresivos para financiarlos. La adhesión a la lucha docente es impresionante, colocando a la CTERA al frente de la oposición al menemismo. El gobierno finalmente propone la creación de un Fondo Nacional de Incentivo Docente financiado con un impuesto sobre los vehículos, que comienza a ser cobrado en 1999 y tiene por objetivo licuar la base social de la reivindicación magisterial. Tiene éxito. De cualquier manera, el incentivo docente significa un claro retroceso desde el punto de vista de la descentralización y una victoria para la lucha de este sector. La CTERA no levanta la *Carpa Blanca* hasta diciembre de 1999, cuando el gobierno electo en oposición a Menem y encabezado por Fernando de la Rúa (UCR) incluye al incentivo docente en el presupuesto nacional y deroga el impuesto con que se financió el cobro de la primera cuota.

El gobierno de De la Rúa termina dramáticamente con la insurrección espontánea de diciembre de 2001, hecho que marca el fin de la hegemonía ideológica neoliberal y la crisis de las iniciativas políticas inspiradas en ella. Un rápido balance indica que las propuestas más programáticas de

reforma educacional no fueron alcanzadas. Tampoco se avanzó sustancialmente en la municipalización o en la desregulación de las condiciones de contratación docente. Los retrocesos mayores fueron en el área salarial y en las condiciones laborales; se evidencian algunos cambios progresivos en cuanto a las negociaciones paritarias de las condiciones laborales, a pesar de la no aplicación de una ley nacional. En Mendoza, Santiago del Estero, Jujuy, Río Negro y Entre Ríos (y recientemente en Buenos Aires) se establecen y funcionan negociaciones paritarias.

En la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007), al tiempo que en las provincias estallan protestas laborales para recuperar el poder adquisitivo de los salarios, la CTERA mantiene una buena relación con el gobierno federal. Tal vez el único antecedente de una relación de este tipo sean los efímeros primeros años de la redemocratización del país, en los ochenta. Entre los avances que reconoce la CTERA se encuentra la sanción de una ley de financiamiento que hace referencia a un “convenio marco” entre las autoridades educativas provinciales, el ministerio nacional y las entidades docentes nacionales. El fracaso del proyecto político al que había apostado la conducción de la CTERA en los noventa,⁷ los fuertes conflictos laborales y la aproximación de los líderes docentes al gobierno permiten la consolidación de una oposición interna demandando mayor confrontación.

Conclusiones

A diferencia de lo ocurrido en Argentina y Brasil, en México el Estado estableció con el magisterio una relación corporativa donde el sindicato actuó como mediador. Esta diferencia se entiende en el contexto nacional de México, un país gobernado por el mismo partido hasta el año 2000, en el cual la integración de las organizaciones sociales al Estado alcanzó un grado excepcional en toda América Latina. Esto ayuda a explicar la fuerza del SNTE, pero también su nivel de burocratización e integración al sistema político. Esa relación, establecida entre el magisterio, el sindicato y el Estado, es el punto de partida para entender la situación actual.

El poder del SNTE se ejerce sobre la propia docencia en términos de control; frente al Estado, presiona y defiende sus posiciones desde una relación corporativa, esto es, integrada al sistema educativo, comprometida con el Estado, interesada como parte en el control sobre el magisterio (Street, 1992b). Como concluye Arriaga (2002), es por esta relación del sindicato con el Estado que la oposición no alcanza cambios de fondo en

el SNTE y por esta impermeabilidad del sindicato la oposición a la conducción se expresa como un movimiento paralelo. Las últimas décadas permiten la emergencia de dos proyectos: por un lado, y como la mayoría del sindicalismo mexicano, la conducción del SNTE acepta progresivamente las reformas neoliberales, a cambio de tener garantizada su auto-reproducción. Para esto precisa de la estructura del SNTE y por eso no resigna el control del sindicato; precisa también de concesiones para su base; pero como proyecto pasa a integrarse a la reconversión del régimen.

En Argentina y en Brasil, que no se generase nada parecido al SNTE no implicaba que el Estado se desentendiese del control de los docentes. El control laboral era ejercido directamente. La demanda por la estabilidad laboral contenida en los estatutos docentes era justamente contra el control total y discrecional del Estado sobre el empleo. El control sobre la formación fue también muy importante. Que no haya algo similar al SNTE simplemente significa que las entidades sindicales no fueron parte de este control por medio de su integración a un sistema corporativista.

En Argentina y Brasil, aunque había organizaciones con cierta importancia, las asociaciones no tenían interlocución ni recursos asegurados por ley. La principal lucha de la docencia durante buena parte del siglo XX es ser aceptada como contraparte en una negociación que no está regulada, sin mecanismos legales que canalicen el conflicto.

¿Por qué el peronismo, que se esmeró tanto en intervenir en el movimiento sindical de conjunto, no lo hizo de manera tan decisiva en la docencia? El problema puede ser colocado también para Brasil, porque la prohibición de la sindicalización del sector público no lo explica; ella misma precisa ser explicada. Al menos parte de la respuesta debe buscarse en la razón de ser del corporativismo: paz industrial entre el capital y el trabajo para garantizar crecimiento económico. En ese sentido, el eje fue la regulación del trabajo y las organizaciones laborales en el sector privado. ¿Qué habría ocurrido con la Unión de Docentes Argentinos, el proyecto peronista para el magisterio, en caso que se mantuviese el justicialismo en el poder? Es terreno de conjeturas, pero desde nuestro punto de vista no se trata de una pregunta ociosa.

La relación corporativa con el Estado tiene características productivas respecto del tipo de activismo y conducción sindical. En Brasil y en Argentina el sindicalismo docente alcanza su configuración actual en la década de los ochenta, en el contexto de una gran movilización y sin que los

respectivos Estados tengan el papel que tuvo el mexicano en la constitución del SNTE. Ni en el crecimiento de la afiliación, ni en la unificación organizacional, ni en la creación de “incentivos selectivos” para las organizaciones reconocidas, el Estado tuvo un rol importante. El ejercicio de los derechos sindicales, sancionados entonces, fue después entorpecido, retaceado o directamente negado. Es por esta historia compartida parcialmente por Argentina y Brasil que las “viejas” entidades no actúan como un impedimento real a la movilización docente de los ochenta como ocurrió en México.

Mientras en Argentina y Brasil las movilizaciones de los ochenta reestructuran completamente el sindicalismo docente, en México las movilizaciones y la crisis final de la estabilidad y el control quiebran más que cambian el sindicalismo: un sector rompe con el régimen y otro lo acompaña en su reestructuración neoliberal. Esto ocurre porque, al desarrollarse la organización gremial del sector, no hay una política estatal que permita la consolidación en los sindicatos de una élite cuya prioridad sea su auto-reproducción y que cuente con los recursos para sostenerla. En otras palabras: en Argentina y Brasil el magisterio se organiza sindicalmente cuando el modelo económico, social y político en el que se estructuraran las relaciones entre sindicatos, empresarios y Estado en la América Latina está agotado. En ninguno de los dos países el sindicalismo docente participó en la gobernabilidad corporativa. En México sí. Esta es la clave para entender cómo elaboraron diferencialmente sus relaciones con los respectivos Estados en las últimas décadas.

Notas

¹ Vale una aclaración. En México y Brasil los mismos sindicatos agrupan también a los trabajadores técnicos y administrativos del sistema educativo sin formación docente. Hubo también experiencias en Argentina y Brasil, raramente exitosas, de organización conjunta de los docentes del sector público con los del privado.

² Sobre sindicalismo docente en América Latina puede consultarse Núñez (1990), Torres R. M. (2000); Tiramonti y Filmus (2001), Loyo (2001), Palamidessi (2003) y Gentili y Suárez (2004). Un trabajo también internacional, en el que se incluye la experiencia del magisterio, es el de Murillo (2001).

³ El magisterio parece, en efecto, tener una composición diferente. En México la docencia

es de origen social más humilde que en Brasil y Argentina (Tenti y Steinberg, 2007), y tiene una composición mayor de hombres, según los datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (ver www.uis.unesco.org). De cualquier manera, consideramos que el argumento que desarrollamos en este artículo es el factor suficiente para explicar las diferencias.

La temprana organización en un sindicato de los docentes de enseñanza media de la red privada de Río de Janeiro constituye un buen ejemplo, a contramano de lo que pasaba en la década de los treinta en el sector público, del papel productivo de la legislación laboral y sindical corporativista. Mientras los patrones apelaban a la imagen del magisterio como sacerdocio

y querían negociar en el marco del Ministerio de Educación, los propios profesores se apoyaron en la naciente legislación laboral y sindical y en la acción del Estado, para luchar por sus reivindicaciones. En ese camino se organizará la estructura sindical brasileña, exactamente como los otros asalariados. La relación con el Estado y el papel del sindicato como mediador proveyó de recursos organizativos (monopolio de la representación), financieros y políticos que fortalecieron la sindicalización del sector (Coelho, 1988).

⁴ “[...] un patrón de relación entre el Estado y los grupos de interés, basado en la estructuración estatal de la representación que produce un sistema de asociaciones de interés oficialmente sancionadas, no competitivas y obligatorias; el subsidio estatal de estas asociaciones; y límites impuestos por el Estado a la dirección, a la presentación de las demandas y al gobierno interno” (Collier y Collier, 1991:781).

⁵ “The teacher” holds back the pupils”, *The Economist*, 19 de julio de 2007.

⁶ El sistema educativo profundamente descentralizado de Brasil se expresa en la realidad sindical y dificulta las generalizaciones. Estamos trabajando con un corpus de investigaciones realizadas en diferentes programas de post-graduación, con informaciones sobre la historia de las organizaciones docentes en los estados de Ceará, Paraná, Distrito Federal, Bahía, Río de Janeiro, San Pablo, Río Grande do Sul y Minas Gerais.

⁷ La UDA (que se integra a CTERA en los ochenta) y AMET eran los sindicatos nacionales de nivel medio (único nivel con presencia importante de la red federal luego de la dictadura). Como la principal entidad de docentes privados, el Sindicato Argentino de Docentes Particulares, SADOP, se niega a disolverse en sindicatos provinciales únicos.

⁸ Analizamos con detenimiento las políticas llevadas adelante por la CTERA en los noventa en Gindin (2008).

Referencias

- Andrade, Teresa (2001). *A União dos professores do Rio de Janeiro: um capítulo da história da organização docente (1948-1979)*, disertación de la maestría en Educación, Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- Arnaut, Alberto (1992). *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arnaut, Alberto (1996). *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*, México: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.
- Arriaga, María de la Luz (2002). *Impacto político de las luchas magisteriales en México (1979-2000)*. Tesis de maestría en ciencias políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bensusán, Graciela (2000). *El modelo mexicano de regulación laboral*, México: UAM/ Fundación Friedrich Ebert / FLACSO/ Plaza y Valdés.
- Bensusán, Graciela (2006) (org.). *Instituições trabalhistas na América Latina. Desenho legal e desempenho real*, Río de Janeiro: Revan.
- Coelho, Ricardo (1988). *O sindicato dos professores e os estabelecimentos particulares de ensino no Rio de Janeiro 1931-1950*, disertación de maestría en Historia, Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- Collier, Ruth y Collier, David (1991). *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*, Oxford: Princeton University Press.
- Cortés, Joel V. (coord.) (2006). *El movimiento magisterial oaxaqueño. Una aproximación a sus orígenes, periodización, funcionamiento y grupos políticos sindicales. Educación, sindicalismo y gobernabilidad en Oaxaca*, Oaxaca: SNTE.

- De la Garza, Enrique (org.) (2000). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México: El Colegio de México/ FLACSO/ UAM/ Fondo de Cultura Económica.
- Doyon, Louise (1988). “El crecimiento sindical bajo el peronismo”, en J. C. Torre (comp.) *La formación del sindicalismo peronista*, Buenos Aires: Legasa.
- Ferreira, Amarilio (1998). *Sindicalismo e proletarização: a saga dos professores brasileiros*. Tesis de doctorado en Historia Social, San Pablo, Universidade de São Paulo.
- Gentili, Pablo y Suárez, Daniel (comp.) (2004). *Reforma Educacional e luta democrática. Um debate sobre a ação sindical docente na América Latina*. San Pablo: Editora Cortez.
- Gindin, Julián (2006). *Sindicalismo docente e Estado. As práticas sindicais do magistério no México, Brasil e Argentina*. Disertación de maestría en Educación, Río de Janeiro: Universidade do Estado do Rio do Janeiro.
- Gindin, Julián (2008). “Argentina: growth, height, and crisis of the teacher’s opposition to neoliberal reforms (1991-2001)”, en *Globalisation/ Neoliberalism/ Education and Resistance*, vol 3: Low and Middle Income Countries (Dave Hill and Ellen Roskam ed.). Nueva York: Routledge.
- Godio, Julio (2000). *Historia del movimiento obrero argentino*, Buenos Aires: Corregidor.
- James, Daniel (1990). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora Argentina 1946-1976*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Loyo, Aurora (1979). *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México: Era.
- Loyo, Aurora (2001). “Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 25, Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencias y la Cultura (OEI).
- Loyo, Aurora y Aldo Muñoz (2001). “La concertación de las políticas educativas: el caso de México”, en Seminario internacional *Sindicalismo magisterial, concertación y reforma educativa en América Latina. Condiciones, obstáculos y consecuencias*, San Pedro Sula, Proyecto “Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina” (FLACSO-Argentina/PREAL).
- Lugli, Rosário G. (1997). *Um estudo sobre o CPP (Centro do Professorado Paulista) e o movimento de organização dos professores (1964-1990)*, Disertación de Maestría en Educación, San Pablo: Universidade de São Paulo.
- Menucci, Palmiro (2004). *CPP - Um pouco da história de uma grande entidade*, San Pablo: Centro do Professorado Paulista.
- Murillo, María Victoria (2001). *Labor market, partisan coalitions and market reforms in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nigro, Juan Carlos (1984). *La lucha de los maestros*, Buenos Aires: Confederación de Maestros.
- Núñez, Iván (1990). *Las organizaciones de los docentes en las políticas y problemas de la educación*. Estado del arte, Santiago: UNESCO/REDUC.
- Palamidessi, Mariano (2003). “Sindicatos docentes y gobiernos: conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina”, *Documentos de Trabajo núm. 28*, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Santiago: PREAL.
- Puigrós, Adriana y Jorge Luis Bernetti (1993). *Peronismo: Cultura política y Educación (1945-1955)*, Buenos Aires: Galerna.

- Rivas, Axel (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Buenos Aires: Granica.
- Sandoval-Flores, Etelvina (1985). *Los maestros y su sindicato. Relaciones y procesos cotidianos*, México: DIE-Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.
- Street, Susan (1992a). *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal 1978-1982*, México: CIESAS.
- Street, Susan (1992b). "El SNTE y la política educativa, 1970-1990", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LIV 2, abril/mayo, México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Street, Susan (2000). "Trabajo docente y poder de base en el sindicalismo democrático magisterial en México. Entre reestructuraciones productivas y resignificaciones pedagógicas", en Gentili y Frigotto (comp.), *La ciudadanía negada: políticas de exclusión en la educación y el trabajo*, Buenos Aires: FLACSO.
- Tenti, Emilio y Cora Steinberg (2007) *Hacia un mayor conocimiento de los docentes en América Latina. Características sociodemográficas y posición en la estructural social de los docentes de Argentina, Brasil y México* (<http://www.iipebuenosaires.org.ar>). Buenos Aires: International Institute for Educational Planning/UNESCO.
- Tiramonti, Guillermina y Filmus, Daniel (coord.) (2001). *Sindicalismo Docente y Reforma en América Latina*, Buenos Aires: FLACSO/Temas grupo editorial.
- Torres, Rosa María (2000). "Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y el Caribe", en *Los docentes protagonistas del cambio educativo*, Bogotá: CAB/Editorial Magisterio Nacional.
- Vázquez, Silvia y Juan Balduzzi (2000). *De apóstoles a trabajadores*, Buenos Aires: IIPMV/CTERA.
- Vicentini, Paula P (1997). *Um estudo sobre o CPP (Centro do Professorado paulista): profissão docente e organização do magistério*, disertación de la maestría en Educación, San Pablo: Universidade de São Paulo.
- Zapata, Francisco (1993). *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Zapata, Francisco (1995). *El sindicalismo mexicano frente a la reestructuración*, México: El Colegio de México/ Centro de Estudios Sociológicos/ Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

Artículo recibido: 28 de marzo de 2007
Dictaminado: 7 de diciembre de 2007
Segunda versión: 11 de diciembre de 2007
Aceptado: 10 de enero de 2008