

# Sindicalismo docente en América Latina. Una contribución al debate\*

Julián Gindin\*\*

Las últimas décadas han sido testigos del fortalecimiento de los sindicatos docentes en México y Sudamérica. Pese a las diferencias que estas organizaciones presentan entre sí, todas han disputado con los gobiernos a la hora de definir los presupuestos educativos, y han enfrentado las políticas que promueven la descentralización de la educación y la implementación de reformas en los regímenes laborales docentes. Éstos y otros conflictos que atraviesa el campo educativo no expresan tanto una oposición entre intereses universales (encarnados por el Estado) y particulares (por los sindicatos) como una disputa laboral y política entre actores históricamente situados que tienen distintos papeles en la sociedad.

Los sindicatos docentes se han convertido en los últimos 30 años en importantes actores de la política latinoamericana. Es difícil tratar esta situación con rigor, porque conocemos todavía poco sobre la realidad de la mayoría de los países de la región. No sabemos, por ejemplo, si los atributos que los sindicatos docentes tienen en común son suficientes como para hablar, propiamente, de un “sindicalismo docente latinoamericano”. Probablemente estemos, en realidad, ante diferentes sindicalismos docentes potenciados más o menos contemporáneamente por el crecimiento

incesante de una base de afiliación relativamente protegida del despido<sup>1</sup>.

Uno de los caminos para avanzar en el conocimiento del sindicalismo docente en América Latina consiste en identificar paralelismos y contrastes entre las organizaciones de

<sup>1</sup> En México, Chile y Brasil se realizaron importantes investigaciones sobre el sindicalismo docente en la década de los ochenta, pero sólo recientemente contamos con investigaciones empíricas sobre la mayoría de los países de la región. Para esto último fueron particularmente importantes tres proyectos internacionales de investigación promovidos por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, el Laboratorio de Políticas Públicas y la Fundación Konrad Adenauer respectivamente. Buena parte de las investigaciones disponibles en línea puede ser consultada en la página web de la *Red de Investigadores sobre Asociativismo y Sindicalismo de los Trabajadores de la Educación*: <<http://nupet.iesp.uerj.br/rede.htm>>. Véase sobre la internacionalización del debate del sindicalismo docente a Gindin y Melo (2011).

estos trabajadores que, en distintos contextos nacionales, son asalariados por el Estado para sostener los sistemas educativos. Con ese espíritu, y limitándome a las organizaciones de Sudamérica y México, pretendo especificar qué elementos están detrás del fortalecimiento de los sindicatos docentes y reconstruir los principales temas de debate que han atravesado su relación con los gobiernos.

## Las organizaciones docentes en Sudamérica y México

Entre las más antiguas demandas docentes se encuentra la regulación de la carrera. Por medio de ella, los profesores pretendían limitar la capacidad gubernamental de decidir unilateralmente y sin ninguna barrera legal qué hacer con la fuerza de trabajo

\* Este texto fue escrito con el apoyo de la Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

\*\* Doctor en Sociología. Investigador del Núcleo de Pesquisas e Estudos do Trabalho (NUPET-UERJ), <[igindin@iesp.uerj.br](mailto:igindin@iesp.uerj.br)>.

docente. Esta demanda fue planteada ante gobiernos de derecha o de izquierda, porque era (y es) un problema laboral más que un problema político. Para evitar los despidos y las reorganizaciones de las plantas docentes (que hacían que cada año el gobierno pudiese enviar al maestro a trabajar a otra localidad), los maestros demandaron estabilidad e inmovilidad en el cargo. Progresivamente, la regulación de la carrera docente se fue complejizando y estableció regímenes de licencias y mecanismos de movilidad vertical (de docentes para directores, de directores para supervisores). Probablemente pueda decirse que entre 1938 (México) y finales de la década de los setenta (Brasil y Colombia), los países de la región sancionaron instrumentos legales “paradigmáticos” para cada contexto nacional, que regularon con bastante especificidad el trabajo docente, apuntalaron la burocratización de la carrera y limitaron la acción estatal<sup>2</sup>.

En algunos contextos nacionales de fuerte alianza entre gobiernos y organizaciones sindicales (como en México en las décadas de los treinta y cuarenta, o en Bolivia en la de los cincuenta), les fueron otorgados a los sindicatos mecanismos de control sobre la carrera docente, que en México se desarrollarían como en ningún otro país. Estos mecanismos operan básicamente sobre las promociones escalafonarias, los traslados y, eventualmente, sobre el ingreso a la carrera. El control, en general parcial, sobre la carrera docente, es una importante fuente de poder sindical que puede reconocerse en los instrumentos que regulan el trabajo docente en Bolivia, Ecuador, México y Venezuela. Pero es ajena a la tradición sindical docente en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, donde las demandas por limitar la acción gubernamental sobre la gestión de la fuerza de trabajo no significaron una afirmación correlativa del sindicalismo docente como agente con poder sobre la carrera docente. El resultado en estos países ha sido la constitución de carreras profesionales burocratizadas (porque están estrictamente reguladas), pero sobre las que las organizaciones de trabajadores prácticamente no influyen.

Hacia 1975 buena parte de Sudamérica estaba gobernada por dictaduras militares. Sobre finales de esa década comenzaron a desarrollarse grandes movilizaciones sociales que demandaron y consiguieron el restablecimiento de regímenes democráticos en Bolivia, Uruguay, Argentina y Brasil.

<sup>2</sup> En algunos casos (como en México desde el estatuto de 1938, o en Chile en el de 1960) la carrera docente fue regulada como parte de la regulación de las condiciones laborales del conjunto de empleados públicos del gobierno nacional. En Bolivia (1957), Argentina (1958), Colombia (1979) y Brasil (década de los setenta) se trató, diferentemente, de instrumentos específicos para el profesorado.

Más tarde se agregarían Paraguay y Chile. Desde entonces no ha habido golpes militares exitosos en estos países y los derechos civiles y políticos han sido, en líneas generales, respetados. México, por su parte, se convertiría en un país con un régimen electoral realmente competitivo y se liberalizaría parcialmente. Estos elementos relativos al contexto político han favorecido la actividad sindical en la mayor parte de la región. De cualquier manera, hay que reconocer que en otros casos —como en Colombia, o en Perú durante la década de los noventa— las condiciones políticas para la militancia sindical empeoraron<sup>3</sup>. En efecto, la violencia política en Colombia cobró numerosas víctimas entre los cuadros y dirigentes sindicales. Según datos de la principal central obrera de ese país, entre 1986 y 2006 fueron asesinados dos mil 515 sindicalistas. De éstos 742 eran docentes, lo que constituye un triste testimonio del activismo magisterial en Colombia<sup>4</sup>.

La situación descrita permitió, en la mayoría de los países, un ambiente menos hostil para la militancia sindical y el funcionamiento de los instrumentos legales que garantizan estabilidad laboral al núcleo del gremio docente (los estatutos docentes)<sup>5</sup>. El funcionamiento de los estatutos docentes y el crecimiento constante de la fuerza de trabajo docente empleada por el Estado, limitaron el efecto sobre las filas gremiales de dos mecanismos por los cuales el movimiento sindical fue, en un contexto democrático, controlado y disciplinado: el despido selectivo de activistas y el desempleo.

En términos económicos, la década de los ochenta estuvo signada por la inflación y el bajo crecimiento económico, lo que abrió el camino por el que avanzaron las reformas neoliberales que caracterizarían la década de los noventa (Chile fue un caso pionero en la aplicación de estas reformas). En esta etapa los salarios docentes se desvalorizaron fuertemente, lo que los empujó a constantes planes de lucha para mantener el poder adquisitivo de sus salarios. La combinación de huelgas salariales y movilización social contra

<sup>3</sup> La organización guerrillera Sendero Luminoso, muy activa en la década de los ochenta, contaba con bastante presencia en el magisterio y en su organización gremial, el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP). El gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) derrotó militarmente a la guerrilla y persiguió a activistas docentes acusándolos de terroristas.

<sup>4</sup> “Continúan asesinatos contra docentes afiliados a FECODE”, Central Unitaria de Trabajadores, septiembre de 2007.

<sup>5</sup> Que se trate de condiciones más favorables vale inclusive para México, país donde ni hubo dictaduras ni fueron dejados sin efectos los instrumentos que regulan el trabajo docente. En efecto, los docentes que constituyeron la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) a fines de los setenta, pese a que enfrentaron numerosas dificultades, tuvieron muchas más posibilidades políticas de avanzar sindicalmente que el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM) dos décadas atrás.

las dictaduras militares politizó las demandas gremiales y permitió que corrientes radicalizadas de docentes se pusieran en el centro de la escena política en Brasil, o re-emergieran luego de una etapa de fuerte represión militar en Chile, Argentina y Bolivia.

La década de los ochenta fue por esto una década de intensa reorganización del campo sindical docente. México constituye, en este sentido, una excepción. Sin rupturas institucionales profundas y con un sindicalismo docente cuya rígida organización es garantizada por el Estado, la alternativa organizacional real a la dirección del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) ha sido impulsar instancias no formales (movimientos y coordinadoras sin existencia legal) que disputan la dirección político-sindical real de un magisterio afiliado obligatoriamente al SNTE. En los otros países la organización sindical es más libre y flexible, porque está poco regulada o porque, cuando no es ése el caso, difícilmente garantiza tanto poder a una organización única como en México.

En Argentina, Brasil y Chile la tendencia a la unidad gremial tiene en el largo plazo más peso; en Colombia y Perú parece existir una tradición sindical de organizaciones únicas; y en Paraguay y Venezuela, entre las décadas de los ochenta y noventa, se fragmenta el campo gremial ocupado hasta entonces por la Federación de Educadores Paraguayos (FEP) y la Federación Venezolana de Maestros (FVM). En Paraguay la fragmentación de las organizaciones docentes estuvo asociada al fin de la dictadura y a las condiciones más favorables para que las diferencias políticas se expresaran. En Venezuela el sindicalismo docente se dividió en la primera mitad de la década de los ochenta, y para 1984 había siete federaciones sindicales<sup>6</sup>.

Una visión panorámica nos indica la existencia de sindicatos que actúan como organizaciones nacionales únicas o claramente hegemónicas (en Chile, México, Perú e Ecuador), federaciones únicas o claramente hegemónicas (Colombia, Brasil y Argentina), federaciones paralelas únicas de una base segmentada (Bolivia y Uruguay)<sup>7</sup> y organizaciones que actúan en contextos de pluralidad sindical (Venezuela y Paraguay). Ya pueda hablarse de una contra-tendencia en Venezuela, porque la debilidad de las federaciones tradicio-

<sup>6</sup> Murillo (2001), en su trabajo sobre la aplicación de las reformas de mercado a partir de 1989, apunta la existencia de incentivos para que no se unifiquen estas entidades (prerrogativas otorgadas por el Estado a cada entidad), la competencia entre organizaciones y la poca disciplina partidaria.

<sup>7</sup> En Uruguay actúan federaciones de docentes por nivel (de nivel primario, la FUM; secundario, la FENAPES; y una asociación de nivel técnico, la AFUTU), y en Bolivia hay dos federaciones que nuclean, respectivamente, a los docentes urbanos y a los rurales (la CTEUB y la CONMERB).

nales y la determinación con la que el gobierno de Hugo Chávez las enfrentó, ha permitido la consolidación de un sindicato único (el Sindicato Nacional de la Fuerza Unitaria Magisterial, SINAFUM), que posiblemente ya sea la principal organización sindical docente en el país (Gindin, 2009).

Un proceso posterior a la regulación de las carreras docentes, que comenzó junto a la onda de democratización descrita, fue el avance legal en el reconocimiento de los derechos sindicales básicos (organización, huelga y negociación colectiva) de los docentes del sector público<sup>8</sup>. En 1980 la Ley Orgánica de Educación venezolana hizo a los docentes sujetos de los derechos establecidos en la Ley del Trabajo; desde entonces son entidades reconocidamente sindicales y pueden negociar colectivamente. En Argentina, donde la organización sindical y la huelga estaban permitidos, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) demandó y progresivamente logró la sanción de leyes que establecen mecanismos de negociación colectiva de las condiciones de trabajo. A diferencia de Venezuela, la negociación colectiva en Argentina se lleva adelante por medio de leyes particulares y no por la extensión a la docencia de la ley de negociaciones colectivas que rige en el sector privado. En ambos casos continúan vigentes los estatutos o reglamentos docentes, por lo que coexisten dos mecanismos diferentes de regulación de las condiciones laborales. En Brasil la constitución de 1988 permitió la organización en sindicatos y la huelga en el sector público. Sin embargo, desde entonces el derecho a huelga no fue regulado y, en términos generales, no hubo grandes avances en términos de negociación colectiva. En Chile ha habido, ya a partir de la década de los noventa, un avance más moderado, orientado a reconocer al Colegio de Profesores de Chile como agente colectivo. Interesa notar que en el largo plazo hay un movimiento oscilante en ese país, porque el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973) sí había permitido la sindicalización, y si usamos esa situación como punto de comparación lo que tenemos es un retroceso.

El reconocimiento de los derechos sindicales para los empleados públicos también permitió, en algunos contextos

<sup>8</sup> México y Bolivia son excepciones, porque estos derechos fueron sancionados anteriormente, en el contexto de gobiernos post-revolucionarios. El establecimiento de negociaciones colectivas tiene un carácter diferente que en el sector privado. En cierto sentido formaliza una situación muchas veces de hecho, sobre todo a partir de la consolidación de las organizaciones docentes. Si contribuye a la judicialización de las relaciones laborales —en tanto que hace de la negociación un derecho exigible—, se diferencia de la negociación colectiva en el sector privado, ya que no es el vehículo que posibilita la acción del Estado en la relación laboral entre particulares.

nacionales, que las organizaciones docentes participaran de la administración de recursos descontados obligatoriamente a la extensa base docente. En efecto, era difícil que las asociaciones que actuaban informalmente como sindicatos (y que eran mayoritarias en la década de los sesenta en la región) fuesen beneficiadas por mecanismos que, justamente, implicaban reconocerlas como representantes docentes. En Perú, por ejemplo, el SUTEP tiene pocos afiliados, pero a partir de ser reconocido como sindicato docente a comienzos de los ochenta, pudo hacerse cargo de la conducción de la Derrama Magisterial, organismo encargado de la seguridad social del magisterio. En Brasil, a partir de transformarse en sindicatos reconocidos, las organizaciones docentes pudieron cobrar la contribución sindical obligatoria descontada de los salarios de todos los trabajadores de la base representada, pero en general no aprovecharon esa posibilidad<sup>9</sup>. Inclusive en México, país pionero en el reconocimiento de derechos sindicales al sector público y en garantizar recursos económicos a la organización sindical reconocida, también parece haber un crecimiento de los recursos gestionados por el SNTE –por ejemplo, vía el fideicomiso de vivienda magisterial<sup>10</sup>.

Son estas organizaciones heterogéneas, pero en general fortalecidas por el crecimiento de su base afiliación, la vigencia de los estatutos docentes y una mayor institucionalización, las que han negociado y confrontado con los gobiernos diferentes aspectos de las políticas educativas puestas en agenda en las últimas décadas.

Como señalé, la fuerza de trabajo docente creció sostenidamente en las últimas décadas y los activistas están relativamente protegidos del despido. Además, por las propias características del trabajo, no hubo políticas de “relocalización” del empleo. Finalmente, la combinación de grandes empleadores (provincias y estados nacionales) y condiciones de trabajo reguladas uniformemente en cada ámbito (por medio de estatutos) actúan agregando intereses.

Es cierto que no todo ha sido favorable para los sindicatos docentes: el contexto ideológico ha sido en muchos países regresivo (particularmente en la década de los noventa) y una serie de reformas educativas promovidas por los gobiernos y diferentes organismos internacionales interpeló e interpela profundamente a los docentes y a las organizaciones que los representan. Además, no hay que olvidar que algunos fuertes procesos de movilización que han dado vigor y nuevos cuadros a los sindicatos docentes han sido incenti-

<sup>9</sup> La mayoría de los sindicatos docentes no aprovechan esta posibilidad para obtener recursos porque denuncian que esta contribución es un mecanismo que hace a las entidades dependientes del Estado.

<sup>10</sup> Véase sobre el tema a Maldonado (2009).

vados en buena medida por la desvalorización de los salarios o las difíciles condiciones sociales y culturales para ejercer la tarea docente. De cualquier manera, los elementos que destaqué, derivados de la naturaleza y evolución del propio sistema educativo, y de la consolidación del empleo público como empleo estable, colocaron al sindicalismo docente en mejores condiciones estructurales para negociar con sus empleadores, que a la mayoría del movimiento sindical. En efecto, todo el sindicalismo sufrió los efectos negativos de las políticas laborales neoliberales<sup>11</sup>. Pero a esta dificultad política general se sumó que la mayoría de las organizaciones sindicales tradicionales vieron disminuidas sus filas gremiales y enfrentaron condiciones muy difíciles para negociar con las empresas, así como la persecución sindical y las amenazas de relocalización industrial o reducción del empleo.

## Sindicatos docentes y políticas educativas

Al reconstruir las relaciones entre gobiernos y sindicatos docentes en las últimas décadas, en algunas ocasiones puede verse con claridad una atmósfera relativamente democrática que favorece el ejercicio de los derechos sindicales, y en otros contextos claramente se percibe que el sentido de la política gubernamental es debilitar el poder de negociación del trabajo docente organizado (aunque, como señalé, en general respetando los derechos civiles y políticos). El peso de cada aspecto depende de la coyuntura política. Estas dos vertientes no son siempre contradictorias y, en un sentido amplio, todavía transitamos este periodo. En términos de política educativa, los principales temas de debate entre sindicatos docentes y gobiernos han sido el financiamiento educativo, la descentralización (o federalización) educativa y la reforma de los regímenes de trabajo docente. Estos tres temas atraviesan prácticamente todos los países. En algunos contextos nacionales puntuales, donde los sindicatos tenían o tienen poder sobre la carrera docente, los gobiernos han tratado de avanzar sobre esta fuente de poder sindical<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> En los últimos años estas políticas han sido morigeradas, o inclusive desandadas en buena parte de Sudamérica.

<sup>12</sup> Conforme indiqué, en Bolivia, Ecuador, México y Venezuela existían mecanismos por los cuales el sindicato controlaba, en distinto grado, la carrera docente. En Bolivia y México, al comenzar la década de los noventa, estaba en la agenda recortar el poder de las entidades docentes sobre la carrera docente, lo que en Venezuela se planteó con la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999 y el cuestionamiento del orden institucional montado en 1958. Los avances gubernamentales, en este sentido, han sido grandes en Venezuela, algo menores en Ecuador, oscilantes en Bolivia y muy limitados en México, lo que no deja de expresar la historia de los sindicatos docentes en el contexto de la historia de cada país. Sobre los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, véase a Gindin (2009).

Veamos el tema del financiamiento. Los sistemas educativos han continuado expandiéndose inclusive en contextos económicos recesivos y, si bien es cierto que hay importantes mecanismos de privatización operando dentro de la educación pública, de cualquier manera: 1) el Estado ha continuado siendo protagonista de la expansión de los sistemas educativos no sólo mediante el financiamiento sino también por medio de la administración directa del sistema educativo; 2) la educación es intensiva en trabajo, no en capital, y expansión del sistema educativo significa, en términos generales, expansión del cuerpo de profesores. La importancia del financiamiento educativo estatal como área de negociación y conflicto entre sindicatos y gobierno es doble. En primer lugar, porque los salarios docentes explican un altísimo porcentaje del financiamiento educativo, y, en consecuencia, presionar por un mayor presupuesto (que es una demanda general del sindicalismo docente) es también en cierta medida presionar por tener mejores condiciones laborales. En segundo lugar, como el financiamiento está más centralizado que la gestión, las discusiones alrededor del financiamiento permiten nacionalizar algunas negociaciones sindicales. Recientemente, en Argentina y Brasil, donde los docentes son empleados provinciales (Argentina) o estatales y municipales (Brasil), las federaciones nacionales lograron establecer un piso salarial nacional para el magisterio por medio de leyes de financiamiento educativo.

A comienzos del siglo XX la centralización de los sistemas educativos fue una vía para su expansión que garantizó también cierta rectoría de los ejecutivos nacionales sobre los locales en lo que respecta a la gestión educativa. Sin embargo, hace décadas que ésa no es más la política pública hegemónica. Con resultados diferentes, en muchos países ha avanzado la descentralización educativa. En Argentina el estado nacional transfirió las escuelas primarias a las provincias a finales de los setenta, y a comienzos de los noventa haría lo mismo con las secundarias. En Chile la educación fue municipalizada en la década de los ochenta. En Brasil nunca el Estado nacional tuvo una presencia significativa en la educación básica, y si bien los estados continúan administrando sistemas educativos, el peso de los municipios creció y éstos son actualmente los principales gestores en la educación básica. Las tendencias centralizadoras en Chile en la década de los noventa o contemporáneamente en Argentina y Brasil en ningún caso son suficientes como para desmentir esta caracterización general.

Los docentes se han opuesto a la descentralización y particularmente a la desconcentración del empleo docente, en general limitándola externamente, porque sólo en

México la descentralización (federalización) fue acordada con el sindicato docente. El sindicalismo docente se ha opuesto a la descentralización tanto porque agregar intereses fortalece la capacidad negociadora de los trabajadores (fundamentalmente de los segmentos menos organizados o más débiles) como porque considera que es la comunidad política nacional la que debe definir las cuestiones centrales para el desarrollo del país. La descentralización es vista, desde este último punto de vista, como invisibilización de los problemas laborales inherentes a la administración del sistema educativo (lo que es esencialmente correcto, porque lo que se ha descentralizado es específicamente la gestión del sistema, mientras en las áreas de planificación, financiamiento, control y evaluación hay tendencias centralizadoras). En este contexto, el sindicalismo docente ha logrado evitar la desconcentración del empleo en algunos casos (por ejemplo en Bolivia, que fue escenario de reformas gubernamentales muy agresivas después de 1985) o hacerla retroceder parcialmente (en Chile, Argentina o Brasil). En estos últimos casos, el Estado nacional avanzó regulando la carrera docente a escala nacional (Chile) o estableciendo un salario mínimo nacional (Argentina y Brasil). Los contextos políticos fueron fundamentales para estos avances sindicales.

También en esta onda de reformas educativas, los estatutos docentes pasaron a ser criticados por ser demasiado rígidos y acabar impidiendo que el trabajo docente sea más “eficiente”. En algunos contextos han aparecido políticas para contratar a los docentes públicos en el marco de las leyes que regulan el trabajo en el sector privado, pero esto ha sido relativamente marginal. En general, lo que se ha propuesto desde los gobiernos son reformas laborales en el marco de mantener a los docentes como empleados públicos.

Las reformas laborales más significativas han sido las llevadas adelante en la última década en Chile, Colombia, Perú y Ecuador. Son las más significativas porque establecen evaluaciones obligatorias que abren la puerta a que los mal evaluados sean separados del sistema<sup>13</sup>. En el marco de los estatutos que garantizaban o garantizan la estabilidad laboral, había posibilidades de que los docentes fueran exonerados como medida disciplinaria, pero esta posibilidad era excepcional y no parte constitutiva de un régimen que pretende lograr un buen desempeño laboral a través de una política sistemática de premios y castigos. Los sindicatos docentes se han opuesto a estas reformas de los regímenes

<sup>13</sup> En Colombia y Perú los nuevos regímenes son obligatorios sólo para los nuevos docentes, pero este dato es secundario en el contexto de la presente discusión.

laborales. No significa que no las hayan negociado (lo han hecho, en Chile y México)<sup>14</sup>, pero han sido un obstáculo para que éstas mantengan su sentido original (cfr. el caso de Carrera Magisterial en México, que establece un sistema de premios, pero no de castigos).

## Conflictos de intereses

Es cierto que sin la acción sindical docente los gobiernos habrían tenido y tendrían menos limitaciones para implementar las políticas educativas que consideran adecuadas (lo que vale especialmente para el caso de México, donde prácticamente nada puede hacerse en el área educativa sin una negociación previa con el SNTE). Esta visión de los sindicatos como obstáculos potenciales o reales, desafiantes o vencidos, probablemente sea la dominante en muchos Ministerios de Educación, desde Colombia hasta Venezuela. Esto debido a que las políticas educativas, ortodoxas o heterodoxas, pueden en el límite llevarse adelante sin apoyo técnico ni financiero internacional, pueden implementarse con la desaprobación difusa de la sociedad, pero difícilmente pueden realizarse exitosamente con la oposición militante de las organizaciones representativas de quienes sostienen con su trabajo el sistema educativo. Este fenómeno explica el interés de las agencias educativas por conocer el sindicalismo docente en la región y la promoción de algunos proyectos internacionales de investigación (véase nota número 3).

A partir de este punto es más difícil generalizar. Un ejemplo. La situación mexicana, donde la influencia del sindicato sobre las políticas educativas lo hace blanco de numerosas críticas acerca del desempeño del sistema educativo, es excepcional. En varios países de Sudamérica, diferentemente, los sindicatos o enfrentan a los gobiernos y los responsabilizan de los problemas educativos (como fue el caso de la mayoría de los países sudamericanos en la década de los noventa, y continúa ocurriendo en Perú o Colombia) o quedan parcialmente desdibujados como actores de la política educativa, pese a que probablemente tengan más influencia (como ocurre actualmente en Argentina o Brasil).

De cualquier manera, el hecho de que los sindicatos docentes (con profundas desigualdades según el país y la etapa histórica) en algunos contextos coloquen límites a la acción estatal, debe ser el punto de partida, no de llegada, de una reflexión cualificada sobre el papel de los sindicatos en la política educativa. Si bien inevitablemente las políticas estatales se legitiman en términos de intereses universales,

<sup>14</sup>Véase sobre las reformas laborales en México, Chile, Colombia, Perú y Ecuador a Gindin (2010).

una discusión académica rigurosa exige ir más allá de esa legitimación si pretende hacer de la investigación científica algo más que el ropaje técnico de las políticas públicas. Porque tanto la historia como la teoría social demuestran que los gobiernos y sus políticas no representan sin más los intereses del conjunto de la sociedad<sup>15</sup>. Por ello no se trata, cuando hay conflicto de intereses, de intereses particulares (los de los sindicatos) opuestos a lo que sería el interés universal de la sociedad, interpretado por expertos y encarnado en las políticas educativas.

Los conflictos de intereses entre sindicatos y gobiernos son conflictos políticos y laborales entre actores históricamente situados que tienen distintos papeles en la sociedad, tanto por los diferentes lugares estructurales que ocupan en ella como por las distintas posiciones que asumen en los procesos políticos que la atraviesan y la transforman. Este puede ser un marco propicio en el que las mejores tradiciones de las ciencias sociales sean movilizadas para problematizar a sindicatos y gobiernos, para cuestionar a nuestra sociedad y nuestra contemporaneidad y, finalmente, discutir la política.

## Bibliografía

- Gindin, Julián (2009), "Sur, neoliberalismo... ¿y después? Los sindicatos docentes en Venezuela, Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Ecuador", trabajo presentado en el *Encuentro Internacional "Evaluación de los sistemas educativos en el marco de la nueva realidad político-social latinoamericana y caribeña"*, Confederación de Educadores Americanos y STEI-Intersindical, el 27 y 28 de julio de 2009, Montevideo.
- (2010), "Contra los trabajadores, sin los trabajadores, con los trabajadores. Reformas laborales en el área educativa" en *Revista Educación y Cultura*, núm. 88, septiembre 2010. Bogotá: Federación Colombiana de Educadores.
- y Savana Diniz Melo (2011), "A internacionalização do debate sobre o sindicalismo dos trabalhadores em educação na América Latina" en Sadi Dal Rosso (org.), *Associações e Sindicatos de Trabalhadores em Educação. Organização e lutas*. Brasília: Editora Paralelo 15.
- Maldonado, Romeo Valentín (2009), "Fideicomiso de apoyo a la vivienda magisterial" en *El Cotidiano*, vol. 24, núm. 154, mar/abril, México, pp. 101-106.
- Murillo, María Victoria (2001), *Labor Market, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>15</sup> La distinción entre políticas de gobierno y políticas de Estado, que tal vez en otro contexto pueda tener sentido, aquí no es relevante. Por eso me refiero a ellas indistintamente.