

Educación inicial primaria y sindicalización en Uruguay

ELBIA MARINELLY PEREIRA LUCAS*

RESUMEN: Este artículo desarrollará un brevísimo enfoque histórico sobre el sindicalismo docente en Uruguay a nivel inicial y primario, que abarca de los tres años de edad hasta el 6o año escolar. Se presentará la situación de los sindicatos hasta hoy, su constitución y la coordinación en el nivel de los otros sindicatos de la educación. Se mostrará también el lugar que ocupan las organizaciones sindicales en su relación con el poder político y la evolución salarial entre los años 2005 y 2014 a partir de convenios colectivos.

Palabras clave: Sindicalismo. Diálogo. Conciliación.

Los sindicatos docentes en Uruguay

El sindicalismo docente en Uruguay, como parte del movimiento sindical de los trabajadores, ha sido portavoz de una visión de sociedad, que se opone al liberalismo económico y a las condiciones impuestas por él a las prácticas laborales. Ha sido la expresión de un proyecto caracterizado por la defensa de los intereses de los educadores hace mucho tiempo.

En Uruguay, el sindicalismo docente tiene una larga tradición y reconocimiento, tanto por parte del gobierno como de la sociedad civil. Con la restauración de la democracia se produce un retorno a la sindicalización en el magisterio, permitiendo la restitución de los cargos que habían sido destituidos. Anteriormente, su relación con el Estado se caracterizaba por contar con espacios de conciliación, negociación y diálogo. La diferencia es clara en ambas épocas, una es previa a la dictadura que vivió el país y la otra, pos dictadura.

* Magíster en Educación Primaria. Secretaria-General de la Federación Uruguaya del Magisterio y Trabajadores de Enseñanza Primaria (FUM-TEP). Montevideo - Uruguay/UY. E-mail: <elbia1@hotmail.com>.

Una característica de los sindicatos docentes en Uruguay es su división por niveles de enseñanza, o sea, hay tres sindicatos medulares que reúnen a los docentes de la enseñanza primaria (inicial y primaria), de la enseñanza secundaria (ciclo básico y superior) y de la enseñanza técnica y profesional. La Federación Uruguaya del Magisterio (FUM) es el sindicato con mayor tradición (1945), y con mayor cantidad de afiliados; de un total de 16.000 profesores que se desempeñan en el sector público, 13.700 están afiliados a la FUM, y junto con los empleados no docentes de la enseñanza primaria pública estatal constituyeron la Federación Uruguaya del Magisterio y Trabajadores de Enseñanza Primaria (FUMTEP) sumando, hasta hoy, un total de casi 20.000 trabajadores.

La Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (Fenapes), fundada en 1963, reúne a los docentes de la enseñanza secundaria. De un total de 16.000 profesores de educación secundaria, aproximadamente 5.000 están afiliados. A su vez, los empleados no docentes de la educación secundaria formaron una Asociación de Trabajadores de Enseñanza Secundaria (Ates).

En el nivel terciario está la Asociación de Empleados de la Universidad del Trabajo de Uruguay (Afutu, fundada en 1983), que agrupa a los profesores y empleados de la enseñanza técnica y profesional.

Por último, los docentes de la Universidad de la República están representados en la Asociación de Docentes de la Universidad de la República (Adur) y, en la enseñanza privada, el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza Privada (Sintep) agrupa a los trabajadores de los colegios privados sin distinción del nivel educativo.

Los varios sindicatos se agrupan en un nivel de coordinación superior, la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (Cseu), que, a su vez, está afiliada al PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores) que es la central sindical única de Uruguay. En todos los niveles, aunque con diferencias ideológicas, las reivindicaciones buscan la mejora de las condiciones de trabajo y salariales, reclamaciones profesionales vinculadas al Estatuto Docente, entre otros.

Otra característica de los sindicatos docentes es su tradición combativa en oposición a la dictadura, desarrollando, junto con otros sindicatos, acciones en defensa de los derechos humanos, entre otras.

Las modalidades de lucha de los sindicatos se basan en huelgas por tiempo determinado, que afectan a la jornada escolar, concentraciones, movilizaciones, conferencias de prensa, propaganda y distribución de panfletos como medios para incidir en el debate político y, finalmente, solamente en el periodo más conturbado de la reforma educativa (1995-1999) se realizaron huelgas, no siempre con los resultados deseados para los trabajadores.

Hasta el final de 1989, los gremios convocaron una huelga que atacó la legitimidad del gobierno en la época, perjudicando la elección nacional. Eso hizo que el gobierno siguiente adoptara medidas más proactivas en la educación y enfrentara los diagnósticos, que, posteriormente, en 1995, conducirían a una reforma educativa.

La reforma contó con el apoyo de algunos grupos políticos, pero no de algunas de las Asambleas Técnico Docentes (ATDs) y algunos gremios. Los sindicatos revelaron el carácter autoritario, que había sido una reforma impuesta, y denunciaron la concentración excesiva de funciones por parte del Consejo Directivo Central (Codicen).

En los años 1996 y 1997, los sindicatos mantuvieron una dura lucha contra la reforma, contando con la fuerte participación de los gremios estudiantiles en huelgas y ocupaciones de centros. No obstante, algunos gremios quedaron muy debilitados internamente.

A partir de 1995, se produce un boicot a la reforma de las ATDs y gremios docentes de secundaria, formación técnica profesional y formación docente. Se realiza una convocatoria para desobedecer las directrices definidas por el Codicen, declarado “enemigo de la educación pública”. En los años 1996 y 1997, se abre un periodo en el cual la reforma sufre un serio golpe por parte de los sindicatos y gremios estudiantiles.

A partir de 1999, se inicia una relativa distensión del conflicto, ayudada por los cambios acelerados y algunas ganancias.

Con el cambio de la presidencia del Codicen, hay una mayor predisposición de las autoridades educativas para restablecer el diálogo con los actores colectivos del sistema, que culmina con la incorporación de las ATDs a los organismos creados para dar continuidad a las medidas y a las políticas. A partir de ese periodo, se destaca la acción cooperativa de las ATDs y la predisposición de la FUM para la reforma, situación fuertemente contrastante con la registrada en la enseñanza secundaria.

Resumiendo,

la existencia de un sindicato de educación, de acuerdo con cada nivel de enseñanza, el alto porcentaje de afiliación, la existencia de un nivel superior de coordinación de sindicatos de la enseñanza (CSEU) y su participación en el PIT-CNT, demuestran un grado de sindicalización significativo y una presencia activa importante en el plano social y político. (PALAMIDESSI, 2008).

Todavía hoy, los sindicatos de la educación y, especialmente, la FUM-TEP permanecen activos en su desarrollo, tanto en la cantidad de afiliados como en la expansión de sus servicios. Un ejemplo de eso son las colonias de vacaciones para los trabajadores, las residencias para estudiantes hijos de afiliados etc. Aunque también se muestren debilidades, que exigen delinear estrategias para mantener cierto grado de influencia en las políticas educativas. Esas debilidades ocurren por la escasa militancia, que provoca una participación y producción carentes cuando se debe ser propositivo; característica del sindicalismo uruguayo en otras épocas.

La Ley de Educación N° 15.739 estipuló la creación de cuatro ATDs, para dar voz a los docentes en el ámbito de los consejos desconcentrados, que administran diversas ramas o niveles de la educación pública. No se puede comprender la acción de los gremios sin comprender el funcionamiento de las ATDs, que operan en todos los ámbitos educativos, menos en la universidad. Su creación obedece a una gran presión de

los docentes para integrar el gobierno de la educación, que finalmente se alcanza con el gobierno actual. Hasta el presente, se reúnen en asambleas de delegados nacionales una vez por año, en las que se debaten temas relacionados a las políticas educativas y a los aspectos técnico pedagógicos. La última, de Primaria, realizada hace pocos días (del 2 al 6 de junio en Piriápolis) con aproximadamente 190 delegados de todo el país.

Los núcleos de conflicto entre gobierno y docentes se podrían categorizar en tres dimensiones:

- » conflicto económico corporativo, que incluye todos los aspectos de tipo laboral: salarios, estatutos, convenios colectivos etc. Hasta hoy, se crearon ámbitos bipartidos en los que actúa la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (Cseu) y el gobierno de la educación (Codicen de la Anep);
- » conflicto político corporativo, que incluye las demandas sobre la inclusión en el gobierno de la educación. Conflicto antiguo, en el que, finalmente, los representantes de los docentes consiguen integrar el gobierno de la educación, a pesar de fuertes críticas y oposiciones que, aún hoy, y especialmente hoy, año electoral a nivel de gobierno nacional, haya sectores que se oponen fervientemente a esa representación. Es un conflicto que aparece con el cambio de gobierno;
- » conflicto político ideológico, que incluye las políticas de descentralización y la injerencia de organismos internacionales en el ámbito educativo. En ese aspecto, y a pesar de que se reconozcan avances, todavía se continúa con evaluaciones externas, rechazadas intensamente por los docentes, así como algunas políticas de descentralización.

Relación con el poder político

Un indicador relevante del lugar que ocupan las organizaciones sindicales se expresa a través de la relación con el poder político estatal.

Esa interacción implica tanto movilizaciones como contenciones, así como la capacidad para obtener concesiones por esos medios. Como movilización se consideran los protestos organizados por los sindicatos, siendo la medida de comportamiento sindical más frecuente. La movilización se mide por la cantidad de huelgas, duración y tamaño. Están, también, como medidas alternativas, las huelgas de hambre, concentraciones, boicots etc. La contención implica medidas defensivas. La interacción no ocurre únicamente por las movilizaciones o contenciones, pero se puede manifestar por la cantidad de concesiones alcanzadas con las diferentes medidas.

Las categorías de interacción se pueden manifestar de manera diferente:

- » movilización de éxito (u oposición);

- » movilización con falla (resistencia);
- » contención de éxito (cooperación);
- » contención con falla (subordinación).

En nuestro país, la relación entre los gobiernos de la enseñanza y los sindicatos estuvo caracterizada por la lucha y enfrentamientos constantes dentro del marco de una competencia político partidaria e ideológica. No se puede comprender el conflicto de la educación en Uruguay, si no se considera que una de las prácticas básicas en las cuales se basa la gestión de gobierno es un sistema de atribución de los cargos jerárquicos de la administración pública de acuerdo con criterios político partidarios y porcentajes mínimos de representación negociados por los partidos políticos en el poder.

Con el ascenso del Frente Amplio, que llega a ser la primera minoría del país en las últimas elecciones, la tensión provocada por su exclusión de los órganos de gobierno ha aumentado, constituyendo uno de los principales objetos de disputa en el ámbito de la educación. Se pueden definir tres modelos a lo largo de la década.

Diálogo y conciliación entre los gobiernos y los sindicatos docentes

Una de las estrategias que otorga mayor presencia y fortaleza política a las organizaciones docentes es la de proclamarse como interlocutores válidos y legítimos en cuestiones vinculadas a la agenda laboral y a la política educativa. Desde la perspectiva de los gobiernos, el desarrollo de estrategias de conciliación sirve, a su vez, para la reducción de los niveles de conflicto social, canalizar las demandas de participación o para integrar e implicar a un actor central en los procesos de reforma y sumar legitimidad a las políticas de transformación de los sistemas educativos.

En Uruguay, el marco institucional de la negociación y diálogo entre autoridades y actores colectivos está dado por el espacio que las ATDs y los sindicatos han conseguido en el contexto de la negociación colectiva. Por este motivo, comienza a existir un grado de institucionalidad y estabilidad atribuible a los acuerdos, de modalidades alternativas de programación de la agenda.

Queda claro que es más fácil la participación de los profesores en los procesos de mejora en aquellas sociedades en donde los docentes se perciben y se consideran a sí mismos como profesionales con responsabilidades frente a los estudiantes y sus familias.

Uruguay tuvo experiencias razonablemente positivas involucrando, de alguna manera, a los profesores, como ocurrió con el cambio del programa para nivel inicial y primario desde el año de 2008, que, hasta hoy, todavía continúa vigente.

El dilema adhesión/confrontación entre sindicatos y gestión educativa

Hoy, el caso de los sindicatos docentes en Uruguay es particularmente interesante, porque presenta la compleja relación entre un conjunto de sindicatos con alto grado de afiliación y unidad, con una posición político ideológica afín al oficialismo, pero que debe representar a sus afiliados mediante demandas y confrontaciones.

¿Cómo ha sido la relación de los sindicatos con la gestión educativa?

Excepto durante los periodos de gobiernos militares en Uruguay, los sindicatos han sido históricamente reconocidos como actores relevantes, marcando una activa presencia y participación del debate en la política educativa. La relación entre los sindicatos y los empleados ha sido principalmente de diálogo y negociación.

No obstante, en la década del 90, la relación de los sindicatos con el Estado fue de confrontación y tensión, generando un clima no favorable para el buen funcionamiento del sistema educativo. Con la elección del presidente Julio María Sanguinetti, y la consecuente designación del profesor Germán Rama en el Codicen, se implantó un proceso de reforma del sistema educativo, que, grosso modo, proponía la universalización de la educación inicial para niños de cuatro a cinco años; la reducción de los índices de fracaso escolar en la escuela básica; la atención adecuada de las escuelas de contexto crítico; el desarrollo de las escuelas de periodo integral; la obligatoriedad de enseñar informática; la introducción en el nivel de enseñanza técnica y profesional de cursos tecnológicos; entre otras. Todas estas iniciativas fueron acompañadas de propuestas de cambio de gestión y de evaluación externa.

Junto con la resistencia de cambio que toda reforma normalmente provoca, los sindicatos se ubicaron como opositores en determinados aspectos de la reforma y a su modo de ejecución. La percepción de esos actores era que la reforma todavía no había sido discutida suficientemente para iniciar la implementación, y consideraban que el financiamiento previsto por organismos internacionales para la reforma se basaba en intenciones perversas.

Durante esos años la tensión entre el sindicato y el Estado dificultó la existencia de espacios de negociación efectiva entre ambas partes.

En 2005, el nuevo gobierno del Frente Amplio – Encuentro Progresista apostó a un nuevo Codicen, iniciando un periodo de reconstrucción del diálogo con los sindicatos educativos, lo que implicó deshacer determinados aspectos de la reforma de la década anterior.

Después de todo, se puede afirmar que la relación entre los sindicatos con alto poder de afiliación y el Estado es de conciliación y negociación, especialmente a partir del nuevo gobierno. En los últimos años, las exigencias del sindicato se basan en exigir una mejora en las condiciones laborales de los docentes, mayor espacio al tomar decisiones, y en su papel como actor político.

Actualidad y proyecciones

En 2006, el Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay convocó a un debate nacional acerca de la educación pública, promoviendo espacios de discusión y propuesta, en los cuales los sindicatos participaron activamente. Como resultado de ese proceso, el ministerio envió al Parlamento un conjunto de conclusiones y producciones, resultantes del debate, como insumo no vinculante para la elaboración de una nueva ley de educación. Aun habiendo formado parte de las discusiones previas al trabajo parlamentario, los sindicatos rechazaron algunas de las propuestas en debate, tales como la designación de autoridades educativas en las manos del poder político (actualmente, Uruguay dispone de un conjunto de autoridades educativas designadas por el Poder Ejecutivo, con el apoyo del Senado y representantes de los docentes).

En 2013, se convocó a un segundo congreso de educación, en el que la participación fue variada considerando los diferentes actores sociales, incluyendo a los sindicatos. Pero, nuevamente, sin carácter vinculante en el momento de tomar decisiones.

Algunos sindicatos sostienen que debe permanecer vigente la autonomía y la coalición gubernamental de la administración nacional de educación pública, de acuerdo con lo establecido por la Constitución nacional. Esta propuesta avanza en el sentido de consolidar una virtual bilateralidad en el gobierno educativo.

Como consecuencia de esas iniciativas, se abrió una nueva etapa de reforma educativa, que se agrega a las negociaciones por mejores salarios y condiciones laborales. En ese marco, la posibilidad de una proximidad creada por la afinidad política de los sindicatos docentes con el gobierno actual se muestra tensa por la necesidad de realizar acciones de confrontación para demandar mejoras en las condiciones laborales, inherente al papel de las organizaciones sindicales, así como a la posición de rechazo por parte de los sindicatos con respecto a los aspectos centrales de la nueva ley de educación.

Actualmente, podemos constatar el avance de la negociación colectiva, en términos salariales y de condiciones de trabajo, que abarca espacios bipartidos que permiten los acuerdos y convenios salariales. Negociación que ocurre entre la Cseu y el Codicen de la Anep.

En la siguiente tabla, se observan claramente los porcentajes de evolución salarial de los docentes y empleados, desde 2005 hasta hoy. Aunque los aumentos son importantes, todavía se consideran insuficientes para vivir dignamente del salario, pues se iniciaron a partir de un piso muy bajo.

Tabla 1 – Crecimiento real de salarios de profesores de 2005 a 2013.¹

Categoría seleccionada	Año	Aumento salarial 2005-2013
Profesor 20 horas efectivas	1	61,7%
Profesor 20 horas efectivas	4	67,1%
Profesor 20 horas efectivas - 25 años	7	70,7%
Profesor 1º ciclo titulado 20 horas. Efectivo	1	60,4%
Profesor 1º ciclo titulado 20 horas. Efectivo	4	65,8%
Profesor 1º ciclo titulado 20 horas. Efectivo - 25 años	7	69,3%
Profesor 1º ciclo 20 horas. No titulado s/tiempo extendido. Efectivo	1	57,0%
Profesor 1º ciclo 20 horas. Titulado tiempo extendido. Efectivo	1	47,4%
Profesor 1º ciclo 20 horas. Titulado tiempo extendido	4	52,1%
Profesor 1º ciclo 20 horas. Titulado tiempo extendido - 25 años	7	54,7%
Profesor 2º ciclo 20 horas. Titulado tiempo extendido. Efectivo	1	41,3%
Profesor 2º ciclo 20 horas. Titulado tiempo extendido. Efectivo	4	45,9%
Profesor 2º ciclo 20 horas. Titulado tiempo extendido. Efectivo - 25 años	7	48,8%
Profesor 2º ciclo 20 horas. Titulado. Efectivo	1	52,2%
Profesor 2º ciclo 20 horas. Titulado. Efectivo	4	58,4%
Profesor 2º ciclo 20 horas. Titulado. Efectivo	7	62,6%
Profesor tiempo completo 40 horas	1	82,7%
Profesor tiempo completo 40 horas	4	83,5%
Profesor tiempo completo 40 horas - 25 años	7	84,1%
Profesor 1º ciclo 40 horas. Titulado s/tiempo extendido efectivo	1	63,6%
Profesor 1º ciclo 40 horas. Titulado s/tiempo extendido efectivo	4	68,8%
Profesor 1º ciclo 40 horas. Titulado s/tiempo extendido efectivo - 25 años	7	71,6%

Fuente: Anep (2013).

Los sindicatos de la educación valoran positivamente las instancias de acuerdos bipartidos y, especialmente, la FUM-TEP, con respecto a los convenios salariales, lo que permite que los trabajadores negocien sus salarios y diferentes aspectos de las condiciones de trabajo, que no solamente se relacionan con lo salarial, sino, también, con las políticas educativas, infraestructura etc.

Todavía hay mucho por hacer e luchar por un presupuesto mayor para una educación que se ajuste a las necesidades educativas para que se pueda asegurar el derecho a una educación pública de calidad para todos los niños y todas las niñas, por un país con mayor justicia social, en el que la educación pueda llegar a todos.

Recibido en febrero y aprobado en junio de 2014

Nota

1 Se consideran los salarios compuestos por retribución nominal y vales de alimentación..

Referencias

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP). **Análisis de la evolución salarial de los trabajadores de ANEP**. Montevideo: ANEP, sept. 2013.

PALAMIDESSI, Mariano. **Sindicatos docentes y gobiernos**: conflictos y diálogos acerca de la reforma educativa en Latinoamérica. PREAL: 2003. Disponible en: <http://www.oei.es/docentes/articulos/sindicatos_docentes_gobierno_conflictos_reforma_AL_palamidessi_portugues.pdf>.

URUGUAY. Ley N° 15.739, del 28 de marzo de 1985. Se aprueba la Ley de Emergencia para la Enseñanza. Diario Oficial, Montevideo, 25 abr. 1985.

Initial primary education and unionization in Uruguay

ABSTRACT: This article will develop a very brief historical focus on teachers' unions in Uruguay at initial and primary level, covering the period from three years of age until the sixth school year. The situation of unions today, their constitutions and coordination among the education unions will be discussed. The role of trade unions and their relationship with political bodies together with wage developments between the years 2005-2014 from collective agreements will also be shown.

Keywords: Trade unionism. Dialogue. Consultation.

Educación maternal primario y sindicalización en Uruguay

RÉSUMÉ: Cet article va développer une brève mise au point historique du syndicalisme des enseignants de la maternelle et de la primaire (ce qui représente donc des trois ans jusqu'à la sixième année scolaire) en Uruguay . Sera présentée la situation des syndicats aujourd'hui, partant de leur constitution et leur coordination avec les autres syndicats de l'éducation. On montrera également la place occupée par les organisations syndicales dans leur relation avec le pouvoir politique ainsi que l'évolution des salaires entre les années 2005-2014 à partir des conventions collectives.

Mots-clés: Sydicalisme. Dialogue. Concertation.