

Sindicatos Docentes
y Reformas Educativas
en América Latina

GUATEMALA

Editor responsable
Peter Fischer-Bollin

Coordinación editorial
Joana Fontoura

Revisión
Joana Fontoura
Margarita Lopez
Tanja Goodwin

Redactor
Ricardo Bruckner

Diseño y diagramación
Cacau Mendes

Impresión
Vozes

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

Impresso no Brasil

Sumario

Prefacio	5
Introducción	7
EL MOVIMIENTO MAGISTERIAL Y LA REFORMA EDUCATIVA EN GUATEMALA EN LOS CONTEXTOS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y EL POST CONFLICTO	
13	
1. PRIMEROS ANTECEDENTES	13
a. Asociación Nacional de Maestros en el contexto de la Revolución de 1944	13
b. Los inicios del STEG y el Decreto legislativo 1485	14
c. Orientación política del movimiento magisterial	17
2. LOS ANTECEDENTES MÁS RECIENTES	18
a. El resurgimiento del sindicato docente	18
b. La derrota del movimiento magisterial de 1989	19
3. LAS REFORMAS EDUCATIVAS DE LOS AÑOS NOVENTA Y EL MOVIMIENTO MAGISTERIAL	21
a. Reformas educativas en el contexto de la democratización	21
b. Ley General de Educación – Ley Nacional de Educación	22
c. El movimiento magisterial durante los gobiernos de Arzú e Portillo	25
d. Formas de actuación del movimiento magisterial	29
4. LAS ORGANIZACIONES GREMIALES EXISTENTES PARA 2007	30
a. El Sindicato de Trabajadores de la Educación y su alcance amplio	30
b. La Asamblea Nacional Magisterial	33
5. MOVIMIENTO MAGISTERIAL Y REFORMAS EN EL ÚLTIMO PERÍODO GUBERNAMENTAL (2004-2008)	34
6. A MANERA DE BREVES CONCLUSIONES CONTEXTUALIZADAS	39
Bibliografía	44

Prefacio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Río de Janeiro, abril de 2009.

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

Introducción

MARÍA MARGARITA LÓPEZ

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

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

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

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

Temas como la democracia interna, el liderazgo o la gobernabilidad de las organizaciones se convierten en variables fundamentales para entender mejor esta diversidad. El caso mexicano, por ejemplo, ilustra situaciones de líderes sindicales que permanecen en el poder durante largo tiempo y que imprimen un sello carismático excesivo a su gestión poniendo en riesgo la credibilidad de las prácticas democráticas de estas agrupaciones. A su vez, el estudio sobre las organizaciones docentes costarricenses llama la atención sobre la influencia de la cultura política de ese país en el comportamiento mismo de los sindicalistas.

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

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

Teniendo en cuenta que el crecimiento de las bases convirtió a las organizaciones magisteriales en el grupo más grande de trabajadores del sector público, éstas se transformaron en un actor clave para la conformación de alianzas políticas. Estas alianzas buscan ser útiles tanto a los objetivos sindicales como a los partidos políticos que requieren aumentar sus afiliados y apoyos puntuales. El caso del SNTE en México con más de un millón de miembros es visible su influencia en el desenlace de las elecciones y en las decisiones gubernamentales siendo así el ejemplo más extremo de esta situación.

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

REFORMAS "TIPO", CONTRADICCIONES Y ACERCAMIENTOS

Los diferentes casos presentados en este libro muestran la convergencia entre los temas de las reformas educativas en la región. ¿Pero se puede hablar realmente de reformas a profundidad? Tal como lo afirman algunos autores, se trataría más bien de ajustes parciales, de reformas incrementales que aunque hayan nacido de iniciativas que buscaban cambios estructurales en los sistemas educativos, rara vez llegaron tan lejos como pretendían. Desde el final de la década de los ochenta las asambleas constituyentes florecieron y con ellas las propuestas de le-

yes generales de educación. En algunos casos como el colombiano, más que un contenido altamente transformador, lo que se dio en ese momento fue una posibilidad, no lograda hasta entonces, de diálogo entre las partes. Ha sucedido también que una vez logrados acuerdos entre las partes, el respectivo ministerio de educación no los ha puesto en operación.

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

LA DIFÍCIL CONCILIACIÓN OPOSICIÓN-PARTICIPACIÓN

Un tema que aparece de manera recurrente en los trabajos sobre el sindicalismo es el que se refiere al binomio oposición-participación. Tradicionalmente los sindicatos se han organizado y han operado en contextos de oposición abierta a los gobiernos. Sin embargo la transición a la democracia en los países latinoamericanos ha puesto en relevancia la importancia de contar con nuevas formas que permitan la participación de los distintos actores políticos

situados en la oposición. Restringida en el pasado a algunos partidos políticos, actualmente se espera la concurrencia de organizaciones y movimientos sociales diversos, por lo menos en las fases preliminares de discusión de las políticas públicas. En estas circunstancias los gobiernos han convocado los representantes sindicales en ocasiones, o han respondido al llamado de las organizaciones magisteriales y de otros grupos organizados interesados en la educación en otras ocasiones para debatir en torno a la política educativa.

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

Este debate sobre la participación-oposición atraviesa igualmente la actividad de las organizaciones de docentes cuando los gobiernos elegidos les son más cercanos ideológicamente. La participación parece ser entonces un camino más obvio como se puede ver en el caso brasi-

lero con la llegada del PT al gobierno, o en Colombia en el nivel municipal con la llegada de un gobierno de izquierda a la ciudad de Bogotá. Se transita entonces de manera más fácil el camino desde la oposición como manifestación de desacuerdo, descontento y bloqueo a medidas, hacia una oposición que busca una influencia más directa en la definición misma de las políticas estatales.

EXPECTATIVAS PARA EL FUTURO

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

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

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

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

Finalmente, en la búsqueda de mayor transparencia, las organizaciones docentes tendrían que

abordar internamente temas como el clientelismo y la corrupción que en algunos casos han permeado sus prácticas. Así mismo, la revisión de las estrategias de protesta parece ser un imperativo si se quiere tener mayor efectividad y mejorar la imagen pública. En ese sentido vale la pena mencionar innovaciones que ya han sido validadas como la Carpa Blanca en Argentina que permitió sostener las medidas de protesta durante casi tres años durante los cuales cerca de 1.500 docentes hicieron ayunos.

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

mental que las autoridades estatales cumplan los acuerdos pactados en las negociaciones pues de ello depende la confianza entre las partes y en los procesos de concertación. Las sociedades latinoamericanas requieren de mejoras sustanciales en sus sistemas educativos y para ello se requiere del trabajo mancomunado de los diferentes grupos que interactúan en el espacio de la política educativa.

En este número de la serie “Sindicatos Docentes y las Reformas Educativas en América Latina” se presenta el caso de Guatemala. La evolución del movimiento magisterial en los contextos del conflicto armado y del post conflicto muestra las dificultades que han atravesado las organizaciones que representan a los maestros. El reordenamiento democrático permitió nuevas posibilidades de participación de los distintos actores sociales lo que permitió que los grupos sindicalizados iniciaran un trabajo más visible. En ese contexto sobresale el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala (STEG) como la principal organización de educadores. El estudio ilustra algunos de sus desencuentros con las autoridades ministeriales, así como la dificultad para concretar los resultados de los debates y de los diálogos durante la última década.

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

El movimiento magisterial y la reforma educativa en Guatemala en los contextos del conflicto armado interno y el post conflicto

VIRGILIO ÁLVAREZ ARAGÓN

1. PRIMEROS ANTECEDENTES

a. Asociación Nacional de Maestros en el contexto de la Revolución de 1944

En distintas épocas de la historia reciente los maestros guatemaltecos han tratado de contar con organizaciones representativas para, a través de ellas, defender sus intereses gremiales y profesionales, así como impulsar a través de ellas actividades que les haga actores directos de procesos de reforma educativa.

La primera noticia de organización magisterial que tenemos es en los albores de la Revolución de 1944, cuando se crea la Asociación Nacional de Maestros -ANM-,¹ organización gremial que

se estableció como parte del conjunto de organizaciones gremial-culturales que pretendían estimular no sólo el desarrollo de los miembros de la profesión, pues a nivel gubernamental no se ofrecía ningún estímulo a la actualización y desarrollo docente, sino impulsar una visión más crítica del papel del maestro, orientándolo a participar en la reflexión y discusión sobre los rumbos que el país estaba tomando, considerando la descomposición del régimen de Jorge Ubico. Surgida bajo el liderazgo del profesor Edelberto Torres Espinoza, su primer presidente, una de sus primeras luchas fue exigir la desmilitarización de las escuelas normales², cuestión que consiguieron casi al inicio de su constitución como organización³, a costa de la represión contra sus dirigentes.

- 1 La Asociación Nacional de Maestros -ANM- fue fundada el 3 de julio de 1944, en una asamblea a la que acudieron aproximadamente 400 maestros, incluidos representantes de varios departamentos del país.
- 2 El decreto 2201, del 28/02/1939, estableció la incorporación al Plan General de Estudios de las Escuelas Normales para Maestros de Educación Primaria “las materias que corresponden al curso militar previsto por la Ley Constitutiva del Ejército,” mismas que serían “servidas, exclusivamente, por Jefes u Oficiales procedentes de la Escuela Politécnica”. Con este acuerdo el gobierno pretendía, además de controlar de mejor forma a las escuelas normales, ampliar la estructura del ejército, adiestrando –técnica e ideológicamente- a un mayor contingente de jóvenes.
- 3 Luego de fuertes acciones de los maestros, apoyados por padres de familia, el 18 de julio de 1944 el gobierno de Ponce Vaides, mediante el decreto 3127 declaró improcedente la militarización de los centros (*continúa*)

La intensa actividad política del gremio magisterial liderado por Torres Espinoza y sus más próximos compañeros, condujo a que se ordenase su deportación⁴ –dado que era de origen nicaragüense-, por lo que los maestros debieron nombrar rápidamente a su sustituto, recayendo la designación en Manuel Chavarría Flores⁵, que había sido electo para ocupar la Secretaría General de la ANM y si bien era reconocido por sus compañeros por sus calidades intelectuales, no tenía ni el carisma ni la visión política que el profesor Torres Espinoza poseía.

b. Los inicios del STEG y el Decreto legislativo 1485

Con los cambios que en la legislación laboral produce la Revolución de 1944 se hace posible que los funcionarios públicos pudieran organizarse sindicalmente, lo que permite que las dirigencias magisteriales se interesen más por conformar un sindicato que por mantener una organización gremial, por lo que el 18 de enero de 1945, luego de tensas reuniones, una gran mayoría de los maestros agrupados en la ANM decide transformarla en el Sindicato de Trabaja-

dores de la Educación –STEG- bajo el supuesto de que a partir de la organización sindical las luchas gremiales podrían ser mejor llevadas. La nominación como Secretario General de Víctor Manuel Gutiérrez⁶, un maestro con una amplia comprensión de las cuestiones políticas y que desde hacía ya varios años impulsaba la creación del partido comunista guatemalteco representó la abierta politización de la organización magisterial, así como un giro más hacia la izquierda en lo que se refiere a la concepción de la sociedad guatemalteca y su sistema escolar. Si bien los dirigentes magisteriales seguían considerando que su organización gremial debería impulsar acciones vinculadas de manera directa a los procesos educativos, con la nominación de sus dirigentes dejaban claro que lo fundamental de su organización eran las cuestiones gremiales y laborales, con tendencias claras a protagonizar e impulsar procesos políticos más amplios desde una perspectiva clasista de la sociedad y su economía. Algunos maestros, inconformes con esta decisión, decidieron reactivar la ANM sin que pudiera alcanzar la preponderancia e importancia que durante 1944 había caracterizado.⁷

(continuación) educativos, entrando en vigor a partir del 1º de agosto de ese año, constituyendo el primer triunfo del movimiento magisterial bajo la dirección de Torres Rivas y compañeros.

- 4 Ejecutada el mismo día que se decretó la desmilitarización de los centros educativos masculinos.
- 5 Para entonces sub-director de la Escuela Normal para Varones y durante ese período había hecho público su *Martirologio del Magisterio Nacional*, serie de textos que, publicados en uno de los diarios del país, denunciaban el sufrimiento y humillación que el magisterio había sufrido durante el gobierno de Jorge Ubico.
- 6 Además de dirigente magisterial, Gutiérrez fue un destacado dirigente de la izquierda guatemalteca. Principal dirigente y fundador en 1949 del *Partido revolucionario obrero guatemalteco –PROG-* que en buena medida trató de ser un partido magisterial, luego de disolverlo en 1952 se incorpora al Partido guatemalteco del trabajo –PGT-, del que sería uno de sus principales dirigentes hasta su secuestro, tortura y desaparición, ocurrida el 5 de marzo de 1966.
- 7 En 1949 (17/05) estos maestros crean el Colegio de Maestros, más como una organización cultural y de apoyo gremial que como una organización reivindicativa de los intereses de los laborales de los maestros, dejando de lado, además y sobre todo, cualquier posicionamiento político.

Con la derrota del gobierno de Jacobo Árbenz en julio de 1954 se instaura un nuevo orden, mismo que considera a las organizaciones gremiales como parte del “frente comunista”, por lo que a través del Decreto 48 del 1º de agosto de 1954 se declara disuelto el Sindicato de Trabajadores de la Educación –STEG- junto a todo un grupo de organizaciones sindicales y partidarias que de una forma u otra habían dado apoyo a los dos gobiernos surgidos de la Revolución de 1944. Igualmente se suspende el Decreto legislativo 469 del 18 de diciembre de 1947, en el que se establecía el escalafón y los procesos de mejoramiento salarial del magisterio, cuestión que en los años siguientes produjo intenso malestar entre los maestros, fueran o no simpatizantes del sindicato.

En demanda de la restitución de los beneficios que el magisterio había obtenido con la revolución de 1944, desde mediados de 1960 se dieron distintas acciones de los grupos magisteriales, las que llegaron a su ápice a mediados de 1961, cuando dirigidos por el Colegio de Maestros, para entonces la única organización gremial aceptada de los docentes, consiguen la derogatoria de todo el andamiaje legal que los gobiernos liberacionistas habían construido para negar las conquistas laborales que el magisterio había obtenido una década antes, formando para ello el Frente Unido del Magisterio Nacional –FUMN- y logrando que el 7 de septiembre de 1961 se reactivara el *Estaduto provisional de los trabajadores del Esta-*

do, Capítulo de la dignificación y catalogación del magisterio, conocido desde entonces como el Decreto legislativo 1485, el que sin mayores cambios reestableció los mecanismos mediante los cuales los maestros deberían ser contratados, remunerados y ascendidos, establecido en los años del gobierno de Juan José Arévalo⁸ y que, sin mayores cambios de fondo, ha sobrevivido hasta la fecha.⁹ Estas movilizaciones dieron fuerza al magisterio como un actor social y político importante, pero al concentrarse en las cuestiones meramente gremiales, sus dirigentes debieron tomar distancia de los movimientos sociales y políticos que cuestionaban de manera radical los desmanes, la corrupción y los autoritarismos del Presidente Idígoras.

Posiblemente por todo ello, cuando en marzo y abril de 1962 se producen las fuertes y agitadas movilizaciones en contra de los fraudes electorales y por la destitución del Presidente Idígoras, conducidas particularmente por estudiantes de educación media y superior, las organizaciones magisteriales no se mostraron activas, como sí lo habían sido en las movilizaciones que dieron al traste con la dictadura de Jorge Ubico y su sucesor Ponce Vaides.

Los maestros no lograron reactivar sus organizaciones gremiales en toda la década de los años sesenta, por un lado porque todo los esfuerzos de las organizaciones sociales y políticas estaban centrados en apoyar o desvincularse de la

8 La “Ley de Escalafón del magisterio estaba contenida en el Decreto legislativo 469, emitido el 18 de diciembre de 1947 y el Reglamento de Cátedras y cargos docentes se estableció el 16 de junio de 1950, mediante el Acuerdo gubernativo 187” (González Orellana, Carlos, 2007; 399).

9 En el año 2000 el Congreso de la República, mediante el Decreto 95-2000 aprobó el cambio en la contabilización del tiempo necesario para el cambio de clase escalafonaria. Más adelante se comenta más detalladamente este cambio.

lucha armada que incendiaba el país, lo que hizo que los dirigentes magisteriales más politizados prefirieran incorporarse a ésta, dejando para después la organización y las luchas gremiales de los maestros. Pero por otro lado, esta organización también resultaba difícil porque desde que el Presidente Arbenz había sido derrocado las plazas de maestros se habían convertido en un botín político del que diputados y militares aliados a los distintos regímenes militares se sirvieron a su antojo, colocando en lugares estratégicos y en cualquier escuela e instituto, a sus aliados, activistas, familiares sanguíneos y políticos, pero también comerciando con esos puestos.

Los maestros volvieron a ganar las calles hasta en 1973, demandando incrementos en sus salarios, realizaron paros escalonados a los que les siguieron movilizaciones en varias ciudades principales, hasta llegar al paro general, teniendo sus principales focos de movilización y actividad en el occidente del país.

El movimiento creció de tal manera que a pesar de las resistencias de los sectores duros del gobierno el Ministro debió negociar con los maestros, entendiendo que el pedido era justo, pero como el movimiento era instruido de que sólo se podrían satisfacer las demandas si los maestros deponían las medidas de hecho, debió moverse activamente no sólo para hacer creíbles sus propuestas sino para evitar que las movilizaciones magisteriales fueran reprimidas como acostumbraba el gobierno con todos los que se le enfrentaban. El Presidente Carlos Arana Osorio (1970-1974), entendiendo que el movimiento podría ponerle un final oscuro a su gobierno, y apartándose “del criterio casi unánime de su gabinete, accedió a conceder el aumento sin que

los maestros depusieran la huelga,” (Maldonado: 2004; 267).

Si bien que la solución alcanzada contuvo brevemente el malestar magisterial, el gobierno asumió de manera puntual las maniobras y acciones represivas, como el traslado a lugares lejanos de sus residencias de algunos de los líderes, y esto condujo a que en 1974 los maestros volvieron a movilizarse, esta vez con más fuerza, para tratar de obtener no sólo el cumplimiento de las promesas de incremento salarial sino la reinstalación de los maestros despedidos o trasladados. Esta vez, el movimiento cobró mucho más fuerza, especialmente porque el *Frente Nacional Magisterial -FNM-* contaba con organización en casi todos los departamentos del país, habiendo construido alianzas con otros sectores de los empleados públicos, constituyendo lo que luego se conoció como el *Consejo de Entidades de Trabajadores del Estado*, CETE. Esta instancia que se constituyó en uno de los principales articuladores de las movilizaciones sociales de esa década, tuvo su auge en las movilizaciones populares que se produjeron en la ciudad capital y algunas cabeceras departamentales importantes contra el incremento de los pasajes del transporte.

Si las movilizaciones de 1973 fueron claramente acciones gremiales y salariales, las del año siguiente tuvieron un carácter más solidario, ya que propugnan, sobre todo, la reivindicación pública y laboral de sus dirigentes, lo que no impidió que el gobierno recién instaurado arremetiera con fuerza contra las manifestaciones. Posiblemente por ello el *Frente* continuaría vigente hasta inicios de los años ochenta, cuando sus dirigentes salieron al exilio o desaparecieron, pues el carácter de la organización era so-

bre todo reivindicativo de los valores gremiales, más que de las cuestiones específicamente salariales, aunque no estaba fuera de sus argumentos y consignas.

Debe decirse, de paso, que en todo este proceso va quedando claro que el magisterio actúa a través de organizaciones que, constituidas al calor de la coyuntura, se extienden en el tiempo, manteniendo el carácter reformista (más que revolucionario) de su participación política. Sin embargo, inmersas en un proceso político en el que cualquier tipo de reivindicación era asumida por el aparato de gobierno como una acción a favor de la insurgencia armada, las posibilidades de consolidar una organización magisterial que a la par que defendiera los intereses de sus agremiados fuera capaz de hacer propuestas pedagógicas e impulsar reformas educativas se vieron negadas. La clandestinidad bajo la que fue obligada a actuar la dirigencia magisterial durante todos esos años impidió, además, que los maestros se vincularan de manera organizada a la discusión de los procesos de reforma del sistema educativo que durante los distintos gobiernos se intentaron impulsar.

Imposibilitados los maestros de dar vida a organizaciones gremiales estables, los procesos de reforma educativa –tanto los impulsados durante el gobierno de Julio Cesar Méndez Montenegro (1966-1970), como durante el de Kjell Laugerud (1974-1978) se vieron huérfanos de la participación activa de los docentes guatemaltecos, lo que los convirtió en propuestas meramente gubernamentales y copulares, con lo que,

lamentablemente, tuvieron casi nulo impacto en las prácticas educativas cotidianas.¹⁰

c. Orientación política del movimiento magisterial

Ideológicamente el movimiento magisterial había pasado de ser una organización creada y orientada en sus inicios por el Partido Guatemalteco del Trabajo –PGT– de orientación comunista y de funcionamiento legal, a constituir una organización influida de manera indirecta por éste y las Fuerzas Armadas Rebeldes –FAR. Ambas formas de influencia fueron ejecutadas clandestinamente dada la persecución y criminalización que apareció como peligro para todos los opositores de los gobiernos que sucedieron luego de la derrota del gobierno revolucionario. Si bien ambas organizaciones se consideraban revolucionarias, es de hacer notar que mientras el PGT orientaba su influencia para la construcción de un frente amplio de masas que lograra sobre todo la democratización de la sociedad, poniendo énfasis en el respeto a los derechos humanos, FAR intentaba con su influencia orientar al movimiento social hacia la radicalización, poniendo el énfasis en la captación de cuadros para impulsar la lucha armada.

Para la década de los años setenta esa influencia fue compartida con la Democracia Cristiana, partido que ya para entonces era una organización legalizada y que además se esforzaba por tener una presencia activa y efectiva dentro del movimiento social, en particular entre los universitarios y maestros. De esa cuenta, el movi-

¹⁰ Esta falta de participación se dio a pesar que el Ministro de educación del gobierno de Méndez Montenegro, el Dr. Carlos Martínez Duran (intelectual de altos valores y el único que hasta ahora ha sido dos veces rector de la Universidad de San Carlos, fundada en 1945) es posiblemente quien con más energía y proyección visionaria haya impulsado la reforma del sistema escolar guatemalteco en toda la segunda mitad del siglo XX.

miento magisterial era un espacio social en el que democristianos, comunistas e izquierdistas radicalizados convivían, algunas veces en abierta competencia por hegemonizar y dirigir las organizaciones y sus demandas, y en otras en claro proceso de colaboración y cooperación, como sucedió durante el proceso electoral de 1974, cuando estas dos fuerzas de izquierda apoyaron la candidatura de Efraín Ríos Montt para la presidencia de la República.

Sin embargo, este frágil equilibrio político se rompió con la irrupción de nuevas organizaciones revolucionarias que consideraban a las dirigencias del PGT y FAR como responsables de la derrota política y militar que a finales de los sesenta les había infringido el régimen militar.

2. LOS ANTECEDENTES MÁS RECIENTES¹¹

a. El resurgimiento del sindicato docente

Con la llegada del reordenamiento democrático, producto de la aprobación de la nueva Constitución de la República en 1985, se abrieron las puertas para la creación de organizaciones sindicales de trabajadores del Estado, espacio que es aprovechado por algunos dirigentes magisteriales para intentar retomar el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala, STEG, cuestión que consiguieron en 1988 cuando el

Presidente Vinicio Cerezo Arévalo aprueba sus estatutos y reconoce su personería jurídica.

Inmersos, como estaban aún los maestros de aquella época, en un conflicto armado en el que cualquier forma de organización era considerada subversiva, la membresía del sindicato fue muy poca, aunque para algunos maestros ésta podría ser el instrumento legal para alcanzar sus reivindicaciones. Pero además, no es del todo descabellado pensar que los impulsores por constituir tal sindicato hayan estado en el centro de las pugnas entre las distintas tendencias políticas que para entonces se disputaban en el espacio revolucionario y reformista del sistema político nacional. Mientras la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG- que en ese momento era el eje articulador de la lucha armada y se consideraba la fuerza legítima y hegemónica de la izquierda, intentaba atraer a su favor a todas las organizaciones sociales, algunos sectores disidentes de la izquierda hacían lo propio¹², con lo que la constitución del STEG no puede verse ajena a tal disputa, en la cual también con seguridad actuaron dirigentes magisteriales ya para entonces vinculados de manera amplia, directa y pública con los sectores reformistas del partido Democracia Cristiana Guatemalteca –DCG- que en esa época estaba en el ejercicio pleno del poder público y le interesaba no sólo tener el control del magisterio a favor

¹¹ Para la redacción de todo este apartado fueron valiosas las informaciones y materiales proporcionados por el prof. Egil Galindo, dirigente magisterial durante la década de los años noventa.

¹² Existen distintas versiones sobre el interés e apoyo que los sectores organizados en la URNG tuvieron que ver para impulsar la legalización del sindicato. Mientras para algunos este movimiento fue articulado por dirigentes ajenos a las organizaciones revolucionarias, para otros el esfuerzo fue uno de los primeros intentos del Frente de masas para reconstruir el movimiento popular y retomar la iniciativa política y militar. Hay otros que consideran que este esfuerzo fue uno de los últimos intentos que miembros próximos a Octubre revolucionario (la organización creada por la disidencia del EGP) y disidentes de FAR intentaron impulsar para retomar la reconstrucción del movimiento popular. Por último, finalmente, hay otros que estiman que no fue sino consecuencia de los esfuerzos que el partido Democracia Cristiana hizo para controlar al movimiento popular.

de sus políticas sino usarlo instrumentalmente en el proceso electoral siguiente, habiendo abandonado ya para entonces su perfil ideológico social cristiano.

b. La derrota del movimiento magisterial de 1989

No obstante todo lo anterior, a mediados de 1989 se deflagra una fuerte movilización magisterial de carácter nacional y que tenía como objetivo primordial lograr mejoras salariales para todos los docentes, incluyendo también peticiones para que las condiciones de trabajo y salariales de los supervisores pudieran ser mejoradas. Cuando el movimiento magisterial deflagra, el Sindicato no asume una participación directa siendo más bien observador que actor directo del proceso. Especialmente porque el liderazgo del movimiento lo asumen maestros de educación media, quienes para entonces se asociaban en la Asamblea Nacional de Claustros y quienes, a partir de entonces, se transformaron en la Asamblea (en algunas informaciones llamada también de Asociación) Nacional de Educadores de Enseñanza Media –ANEEM- y si bien su nivel organizativo era de delegados por cada uno de los departamentos, el movimiento comenzó a ser liderado por los dirigentes capitalinos de ésta, los mismos que estaban asociados en la Unidad de Acción Magisterial –UAM-. Es oportuno observar que si las demandas eran eminentemente salariales, los argumentos a favor de la inversión en infraestructura física eran también levantadas, te-

niendo todo como eje las demandas y los docentes de educación media.

A pesar de lo largo del movimiento, más de setenta y cinco días, y aún cuando fueron aceptadas las condiciones finales del aumento salarial por los distintos dirigentes magisteriales, ellos mismos no lograron convencer a sus bases, quienes no sólo no aceptaron el aumento sino debilitaron a sus dirigentes, creando un impasse que sólo fue resuelto con la conclusión prematura del ciclo escolar, sin que el movimiento tuviese la solución que los dirigentes más radicales esperaban.

Es público, y fue confirmado por actores director del proceso¹³, que parte de las dificultades del movimiento fue que desde sus orígenes fue instrumentalizado para dar visibilidad a uno de los precandidatos presidenciales del Partido Democracia Cristiana –DC- a la sazón en el poder, en detrimento del candidato de la otra tendencia del mismo partido. Además, algunos de los dirigentes magisteriales jugaban con su propia agenda político electoral, por lo que la manipulación partidaria del movimiento condujo a que este perdiera, al final, sus horizontes y sus expectativas.

Un elemento más a considerar es que el movimiento revolucionario, si bien pudo haber estado cerca e interesado en la organización de los distintos frentes magisteriales, no asumió ninguna responsabilidad de conducción del movimiento reivindicativo, fuera porque por voluntad propia se alejó del mismo, fuera porque la diná-

¹³ Las informaciones sobre este movimiento son en su mayoría producto de las entrevistas realizada a José Ricardo Gómez Gálvez, Ministro de educación del 1 de marzo de 1988 al 22 de diciembre de 1989, realizada el 27.04.04, a Hector Reyes, Miembro del Comité Ejecutivo del STEG 1989-1991 y a Jorge Zamora, dirigente en los años noventa de los docentes de educación media. Estas últimas entrevistas fueron realizadas entre enero y marzo de 2005, revisadas con ellos en octubre de 2007 para este trabajo.

mica del mismo les alejó de la conducción de las luchas magisteriales. Lo cierto es que en la práctica y en términos de formas de actuación este fue un movimiento magisterial en el que, como en todos los anteriores de la segunda mitad del siglo XX, las fuerzas de izquierda estuvieron al margen de su conducción, aunque algunos de sus militantes o dirigentes hayan participado en él como una manera de hacer efectiva su militancia revolucionaria.

Para todos – dirigentes magisteriales y actores políticos – ese movimiento fue una derrota, pues trajo consigo el debilitamiento de las organizaciones magisteriales, que apenas comenzaban a reagruparse y organizarse, así como la pérdida de la confianza de los maestros en sus dirigentes, a los que pronto vieron vinculados a los procesos electorales. En particular los mayores efectos organizativos los sufrieron las organizaciones de docentes de educación media, en particular los de la capital, a tal grado que aún en la actualidad, casi veinte años después, no ha podido crearse una organización fuerte y sólida que represente a los docentes de ese nivel escolar.

Como agravante, de nuevo los maestros de este nivel quedaron al margen de todo el proceso de reforma que al interior del sistema educativo se fue construyendo, liderazgo que poco a poco fueron asumiendo docentes del nivel primario o vinculados a ese sector, espacio donde se fue ampliando la membresía del STEG y los otros sindicatos magisteriales departamentales.

La derrota del movimiento magisterial en 1989 debe entenderse más como la dificultad de algunos sectores magisteriales para interpretar la negociación más con perspectivas de triunfo que como la no consecución de todos los bene-

ficios económicos demandados. La diferencia de éste movimiento con los de 1973-74 es que si bien en ambos los maestros no obtuvieron el aumento salarial demandado, la organización magisterial quedó mucho más debilitada en 1989; en los años setenta los maestros lograron darle forma y contenido a su organización, aunque ésta no haya alcanzado mecanismos ni formas legalizadas, consecuencia directa de la persecución que de los dirigentes sociales hacían los cuerpos represivos. Quince años después, luego del movimiento de 1989 por el contrario, la desconfianza y el desánimo cundieron en la mayoría de los espacios magisteriales, por lo que fue necesario que una nueva generación de dirigentes retomaran los esfuerzos organizativos y directivos del movimiento, cuestión que sólo fue posible porque en el proceso de organización y construcción de STEG se habían incorporado nuevos dirigentes que, además de ser más jóvenes, habían tenido o aún tenían experiencia en el movimiento social favorable a la lucha guerrillera. El conocimiento de métodos conspirativos, aunado al prestigio que como dirigentes sociales poseían y que se contraponía al desprestigio que en los hasta entonces dirigentes había impactado, hizo que la renovación de la dirigencia no demorara mucho, lo que fue favorecido con la realización de acciones que, como se verá más adelante, no privilegiaron de inmediato las demandas salariales sino el impulso de acciones políticas que permitieran el impulso de una agenda reformista que implicara mejorar en el sistema escolar vigente.

Es innegable que quienes mejor supieron entender el proceso fueron los dirigentes del Sindicato de Trabajadores de la Educación, STEG, los cuales paulatinamente fueron mejorando sus formas de organización, ampliando sus bases y

consolidando algunos esfuerzos organizativos en los distintos departamentos del país. Al mismo tiempo, junto a otras dirigencias, fueron configurando la Asamblea Nacional Magisterial, frente amplio en el que partiendo de la organización municipal y departamental los maestros han establecido formas de delegación que les permita mantener su unidad y capacidad organizativa. Su desarrollo y consolidación innegablemente responde a un juego de contrarios. Por un lado el STEG debe ser visto como su promotor, por el otro deben evidenciarse las fuerzas anti-STEG, justamente las que al sentir que el STEG avanza en sus esfuerzos organizativos tratan de “marcar su territorio” defendiendo sus esferas locales de influencia.

Esto hizo que durante la década de los años noventa una multitud de pequeñas organizaciones sindicales se fuesen creando, unas como consecuencia directa de la desconfianza en los dirigentes del movimiento de 1989, otras por hacer prevalecer los intereses locales, y otras como esfuerzos directos del aparato gubernamental por tener interlocutores de toda su confianza y que no fueran del todo sumisas a las orientaciones del STEG o de las organizaciones revolucionarias que para entonces querían influir en el magisterio como parte de su movilización de masas.

3. LAS REFORMAS EDUCATIVAS DE LOS AÑOS NOVENTA Y EL MOVIMIENTO MAGISTERIAL

a. Reformas educativas en el contexto de la democratización

En América Latina las reformas educativas de finales de la década de los años ochenta e inicios de los noventa estuvieron vinculadas a las refor-

mas más amplias del Estado, en las que el adelgazamiento del sector público y los procesos de descentralización fueron sus ejes. Siendo esa época un momento en el que los distintos estados de la región entraron en procesos de recuperación y reconstrucción de sus democracias dado el declino y agotamiento de las dictaduras militares, reformular y refuncionalizar al Estado fue una de sus tareas. Adecuar las sociedades latinoamericanas a los nuevos procesos de acumulación internacional implicó serias reformas fiscales que si bien tenían por meta sanear las cuentas públicas, tuvieron como eje la liberalización de las economías, implicando reducciones en la inversión pública y, en particular, en lo relacionado con el gasto social y con la educación, un sector donde si bien no se redujo la masa de funcionarios, dejó de contratarse a los docentes con el goce pleno de sus derechos y beneficios.

Oscar Oszlak (1999), al hacer un balance de las reformas al Estado en América Latina, llega a la conclusión que las reformas que se implementaron entre las décadas de los años ochenta y noventa se diferencian de las anteriores porque, el clima ideológico en el que se gestaron éstas reservaba al Estado un papel fundamental como instancia articuladora de las relaciones sociales y, por lo tanto, no se cuestionaba seriamente su intervención. Las estructuras y dotaciones estatales habían alcanzado su máxima expansión durante los años sesenta y setenta, asumiendo un creciente rol empleador combinado con sus funciones reguladoras de la economía.

Para el caso de Guatemala este proceso trajo consigo la acelerada privatización de la oferta de educación media, nivel al que el Estado dejó de prestarle atención, sin por ello mejorar significativamente la calidad del nivel primario.

Junto a ello se plantearon procesos de descentralización, los que si bien pretendían desarrollar capacidades en las localidades, así como agilizar procesos administrativos, tuvieron también como objetivo debilitar la presencia del Estado y, con ello, impedir su influencia en la toma de decisiones. En el caso del sistema escolar guatemalteco este proceso no se produjo, y las supuestas acciones orientadas a la descentralización a lo que condujeron fue a que si por un lado las autoridades locales mantuviesen el control de varios procesos, no dejan por ello de depender de manera directa de las autoridades centrales. En lugar de agilizarse procesos lo que se constata es que las autoridades educativas locales se ven presionadas por los intereses de grupos de poder, donde diputados y partidos políticos son los más significativos.

Si bien en el gobierno democristiano de Vinicio Cerezo (1986-1991) se impulsaron acciones tendientes a reformar y modernizar el Estado, incluidos los primeros intentos por descentralizar los sistemas escolares, estas sólo lograron su mayor expresión durante el gobierno de Álvaro Arzú quien, junto al impulso decidido de las negociaciones para dar por cerrado el conflicto armado interno, se propuso adelgazar efectivamente al Estado, impulsando además acciones tendientes a mejorar la cobertura del nivel primario, sin por ello fortalecer la estructura administrativa del Ministerio de Educación ni mucho menos ampliar significativamente la red de instalaciones escolares.

De esa cuenta, la reforma educativa no tiene una definición unívoca, pues resulta, como la re-

forma del Estado, cambiante en sus propósitos, características y métodos. Si de manera simple podría decirse que las reformas educativas son actos de gobierno, en la práctica son el resultado de un proceso complejo en el que intervienen componentes internos y externos a la realidad social y educativa de un país¹⁴.

En condiciones como las impuestas en la década de los años noventa, todo parece indicar que las reformas educativas latinoamericanas estuvieron “estrechamente vinculadas con los procesos de globalización y reestructuración de las economías y con la redefinición del rol del Estado en el desarrollo de las sociedades” (Palamidessi: 2003), cuestiones a las que Guatemala no estuvo exenta, sino por el contrario, mucho más expuesta que otras realidades, dado el tutelaje que de la democracia recién instaurada hicieron los sectores más neoliberales de los países desarrollados.

Es en ese contexto político y económico en el que las distintas organizaciones magisteriales se vieron llamadas a apoyar o cuestionar las propuestas que fueron surgiendo, debiendo defender en algunos momentos sus intereses gremiales y, en otros, actuar de manera más crítica y radical, suponiendo que los cambios conducían al afianzamiento de reformas políticas y económicas que afectaban a la totalidad de la población.

b. Ley General de Educación – Ley Nacional de Educación

Como primera gran cuestión de la participación del movimiento magisterial organizado debe

¹⁴ Para una análisis más profunda del concepto de reformas educativas ver Popkewitz 2000, 46 y Zaccagnini 2004, 2

anotarse su participación activa y casi única en la redacción del proyecto de la Ley Nacional de Educación que finalmente vino a ser aprobado por el Congreso de la República en enero de 1991. Durante los últimos meses de 1990 se había impulsado, a instancias del Ejecutivo, el proyecto de “*Ley General de Educación*”, que en sus rasgos más generales simplificaba la ley hasta entonces vigente, sin por ello transformar en el fondo las características del sistema. Sin embargo, dicho proyecto tenía un alto contenido antimagisterial, estando sobre todo orientado a limitar la posibilidad del magisterio de movilizarse en pro de sus demandas. Ante la divulgación de esta propuesta, la Asamblea Nacional del Magisterio –ANM- lideró un movimiento de oposición a ese proyecto, logrando que en el último trimestre de ese año, y cuando ya la Democracia Cristiana había sido derrotada en el primer turno electoral, los líderes del Congreso aceptaran retirar de la discusión el proyecto que ya llevaba tres lecturas y en su lugar se discutiera un nuevo texto elaborado por una Comisión Multisectorial en la que los dirigentes magisteriales eran no sólo la mayoría de sus miembros sino sus más activos, constantes y activos participantes, destacando entre ellos Werner Fredy Miranda y Carlos Enrique Fuentes.¹⁵

La oposición del magisterio a la propuesta de *Ley General de Educación* se centraba en que ésta “*omite figuras jurídicas que sustentan los*

derechos constitucionales y laborales del Magisterio”, resultando en su contenido “*atentatorio a todas las conquistas laborales del Magisterio contradiciendo el artículo 78 de la Constitución Política de la República y el Decreto Legislativo 1,485*”.¹⁶ Los maestros planteaban además que la propuesta era un documento técnico en el que no se había consultado a ninguna de las partes interesadas para su redacción, manifestando, y que ellos como gremio habían manifestado siempre su disposición a dialogar, por lo que demandaban ser considerados como parte importante en la redacción de la nueva ley de educación.

Los dirigentes magisteriales se dieron a una intensa labor de redacción de la nueva Ley, la que fue presentada al pleno del Congreso para su discusión sólo en “tercera” lectura¹⁷ el 29 de diciembre de 1990, siendo aprobada sin modificaciones el 8 de enero de 1991, viniendo a convertirse en el Decreto Legislativo No. 12-91, conocido desde entonces como la *Ley Nacional de Educación*. Los maestros habían logrado la aprobación de una ley que si bien se abría a nuevos conceptos de la educación pública como la obligatoriedad de la preprimaria y educación inicial, así como el otorgamiento de útiles escolares para todos los alumnos de la red pública, también les garantizaba la estabilidad laboral, abriendo además la posibilidad para que el Consejo Nacional de Educación fuera el

15 Según este dirigente magisterial el listado de nombres con los que se calzó el proyecto no es el que en realidad elaboró la propuesta, pues ésta fue construida casi exclusivamente por dirigentes magisteriales.

16 Memorial de fecha 5 de septiembre de 1990 entregado al Presidente de la Junta Directiva del Congreso de la República por los miembros de la Asamblea Nacional del Magisterio.

17 Esta situación es debido a que en lugar de ingresar como un proyecto nuevo fue presentado en sustitución completa del que hasta ese momento se estaba discutiendo. Subterfugio procedimental que fue aceptado por el pleno de diputados.

ente rector de la educación y los ministros sus simples ejecutores.¹⁸

Debe tomarse en cuenta que la Ley que hasta entonces funcionaba había sido redactada en 1976¹⁹ y simplemente había tratado de dar cabida a las medidas de emergencia que, como consecuencia del terremoto de ese año, debía enfrentar el aparato gubernativo en el tema educativo, manteniendo en todo lo demás las visiones y posiciones que el gobierno autoritario de Peralta Azurdía (marzo de 1963 a Junio de 1966) había impuesto al sistema educativo.

Sin embargo, es evidente que en esta nueva Ley cuestiones como carrera docente, reforma de la formación inicial, procesos y sistemas de evaluación, elección de directores, construcción y legitimación social de los proyectos político pedagógicos, y otros tantos temas que ya para finales de la década de los años ochenta eran objeto de propuesta y debate en diversos países de la región quedaron fuera. No que hayan sido soslayados voluntariamente por los dirigentes magisteriales, sino porque dadas las condiciones sociopolíticas que el país vivió, lo que eran demandas y temas de debate entre los distintos actores del sistema escolar en situaciones donde la democracia se consolidaba, en Guatemala no sólo no se presentaban sino que eran tenidas aún como anatemas.

Pero además, varios sectores políticos y sociales guatemaltecos más que defender un compromiso público del Estado con la educación en todos

sus niveles, pugnaban desde hacía varios años por debilitar la presencia de éste en las cuestiones propiamente escolares, con lo que en lugar de involucrarse activamente en el debate, se marginaron del mismo, dejando la redacción de la propuesta en manos de los dirigentes magisteriales, quienes sea dicho de paso, también evitaron cualquier participación que no fuera acorde con sus visiones e intereses. Si el sistema escolar había sido visto hasta hacía algunos años como un espacio más donde la política contrainsurgente se impulsaba y consolidaba, ante la aún incierta firma de la paz los sectores más conservadores apostaban más a un sistema escolar caduco, donde el sector privado fuera el privilegiado y los maestros estimados como enemigos y sus dirigentes potenciales insurgentes. Sin poder superar los estragos que en la infraestructura escolar había ocasionado el terremoto de 1976, los estudiantes habían visto reducidas las jornadas de clase, sobreponiéndose jornadas y grueso número de estudiantes en edificios poco funcionales y equipos cada vez más deteriorados.

Debe agregarse, además, que los miembros del Congreso de la República, y en particular los de la Comisión de Educación, estaban casi todos por concluir su período legislativo sin haber sido electos para el próximo ejercicio, por lo que mostraron poco interés por discutir a fondo la citada propuesta de Ley, lo que unido al interés de algunos diputados por atraer hacia sí las simpatías de los dirigentes magisteriales, permitió no sólo que la propuesta de Ley presentada por

¹⁸ Esta cuestión ha sido una demanda de muchos gremios en América Latina, punto de choque, en consecuencia, con los partidos políticos en el poder o en condiciones de alcanzarlo, ya que un Consejo de este tipo limita, en mucho, la acción del Ejecutivo en materia educativa y, en particular, en lo que a carrera docente se refiere.

¹⁹ Decreto legislativo 73-76, publicado en el Diario Oficial el 1º. De diciembre de 1976.

el Ejecutivo fuera sacada del debate a pesar de estar ya en tercera lectura –aprobación por artículos- sino también que la nueva propuesta fue incluida sin necesitar aprobación de la Comisión de Educación y sin necesitar lectura previa por el Pleno del Congreso.

Aunque puede acusarse a las dirigencias magisteriales de visiones limitadas con relación a los avances de la gestión de los sistemas escolares y de la educación como un todo, debe reconocerse que durante más de cuatro años fueron los principales motores del proceso de modernización y actualización del sistema educativo, no sólo al proponer y lograr la aprobación de la Ley Nacional de Educación, sino al avanzar en la redacción de su Reglamento.

Si bien las propuestas descentralizadoras, como la creación de los Consejos departamentales y municipales de educación, se orientan más a reducir las funciones del Estado que a fortalecerlo, haciéndose eco sin proponérselo a las consignas neoliberales, la inclusión de la impostergable necesidad de la educación bilingüe, la exigencia por una seria y profunda formación en el respeto a los Derechos Humanos, son muestras de una visión de la educación acorde a las exigencias de la época que los dirigentes magisteriales lograron incorporar.

c. El movimiento magisterial durante los gobiernos de Arzú e Portillo

Llegado el nuevo gobierno, esta vez dirigido por Álvaro Arzú (1996-2000), de orientación más neoliberal que todos los anteriores y, en consecuencia, más proclive a impulsar un amplio proceso de privatización de las pocas empresas estatales con las que se contaba, redu-

cir aún más las funciones tutelares del Estado y permitir el predominio de los intereses del sector empresarial sobre los de la mayoría de la población, la inversión en el sector educación fue mínima, lo que no impidió, sin embargo, que se hicieran esfuerzos, casi al inicio del mismo gobierno, por consolidar la estabilidad del magisterio, aceptando la propuesta de la ANM de establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de las plazas vacantes que vinieran a surgir o crearse en los niveles de preprimaria y primaria. La medida pretendía que las plazas fueran otorgadas por procedimientos transparentes, públicos y atendiendo a méritos en varios aspectos, a fin de romper con los vicios que desde la derrota de la revolución de 1944 habían dominado esos procesos (corrupción, clientelismo político, amiguismo, etc.). De esa negociación surgió un Acuerdo Gubernativo que le dio vida a un *Sistema de Jurados de Oposición*, en los niveles nacional, departamental y municipal y a un procedimiento de concursos (llamados “convocatorias”) de oposición para el otorgamiento de plazas y la integración de bancos de elegibles que, con puntuaciones asignadas, quedan en disponibilidad para ser seleccionados cuando existen plazas disponibles.

Es innegable que este ha sido uno de los puntos de reforma en el que mejor se han compaginado los intereses de los maestros, las posiciones de sus dirigentes y las exigencias y expectativas del Ejecutivo, a pesar de que en este caso representaban la visión y los intereses del sector más pro libre mercado y reductor de las funciones públicas del Estado.

Con la firma de los Acuerdos de Paz, que también fueron impulsados de manera activa por

este gobierno,²⁰ se generó la exigencia por promover un amplio proceso de reforma educativa, dado que en varios de esos acuerdos el tema era señalado.

Lamentablemente, como el proceso negociador de la paz fue en la práctica la claudicación oficial desde la izquierda por encontrar soluciones efectivas a las profundas diferencias en la distribución de la riqueza (Álvarez Aragón, 2007), lo que prevaleció fue una visión culturalista de la cuestión étnica, con lo que las propuestas de reforma del sistema escolar se orientaron más a satisfacer los intereses de las élites indígenas y los grupos culturalistas que a promover cambios que, desde el sistema escolar, permitieran la efectiva y definitiva superación de las marcadas desigualdades. Tal cuestión queda clara al notarse que todo lo que en los distintos Acuerdos firmados se refiere a educación tiende, cuando mucho, a promover la educación bilingüe, pero en la mayoría de las veces a promover cambios que consoliden el individualismo, debiliten al Estado y tiende a impulsar una ideología basada en la competencia y el libre mercado, concentrando en la familia y los padres las decisiones escolares.²¹

Dentro de este contexto, el primer paso fue la creación en abril de 1997 de una Comisión Paritaria para la Reforma Educativa, COPARE, en la

que la paridad fue entendida como la constitución de una comisión no gubernamental integrada por indígenas provenientes de los distintos grupos indígenas, sin mayor legitimación de su representación, y otra integrada por funcionarios de gobierno. La Asamblea Nacional del Magisterio designó un representante como miembro de la contraparte gubernamental, a invitación de las propias autoridades ministeriales, a través del cual se presentaron sugerencias y propuestas. Lamentablemente, dado que tanto al interior de la ANM como del propio STEG comenzaban a producirse tensiones y disputas, la participación de su representante ante esa comisión se vio interrumpida varias veces, hasta que finalmente fue retirado de la misma, sin que se nombrara un sustituto, cuestión que se tradujo en que en el documento final las cuestiones gremiales, como también una visión más progresista sobre el contenido de la reforma hayan sido dejadas de lado, a pesar de que en un inicio varias organizaciones magisteriales habían presentado propuestas concretas que intentaban dar contenido a la propuesta de Reforma Educativa que de esa comisión se esperaba saliese.²²

Durante los años siguientes el magisterio organizado logro consensuar una propuesta de Reforma Educativa, producto de un amplio proceso de consulta a sus bases a partir del *Diseño*

20 Es evidente que la propuesta de negociar la paz no era un salto al vacío; en muchos aspectos se había ya avanzado en los gobiernos anteriores y la dirigencia guerrillera estaba cada vez más aislada internacionalmente. Derrotados militarmente desde 1982, sólo la firma de la paz podría evitarles una derrota política catastrófica, especialmente porque al final de cuentas la lucha ideológica no se había podido librar con propiedad en todos esos años.

21 En particular los acuerdos *Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas* y *Sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*.

22 Tres organizaciones magisteriales presentaron propuestas de Reforma educativa a la COPARE: La Asociación Magisterial Quetzalteca, AMQ; Magisterio Asociado de Sacatepéquez, MAS; y el Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala, S.T.E.G.

que la COPARE había producido. Esta propuesta fue trasladada a la Comisión Consultiva, donde, sin embargo, no se lograron poner en marcha las propuestas, fundamentalmente porque, con el cambio de gobierno, esta Comisión no sólo perdió a varios de sus miembros que se sintieron inmersos en un proceso de discusión sin fin, sino que fue cooptada por las nuevas autoridades con el fin de que fueran sus propuestas las que al final de cuentas se impulsaran.

El cambio de gobierno trajo consigo también una modificación radical en la visión de la reforma educativa desde la perspectiva del Ejecutivo, misma que fue apoyada en sus inicios por la dirigencia magisterial y, en consecuencia, por la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa que ya para entonces reflejaba mayoritariamente los intereses y posiciones de la dirigencia magisterial. Electo como supuesto representante y promotor de los intereses de los sectores populares y por décadas marginados de los mínimos beneficios sociales, Alfonso Portillo sustentó su candidatura y propuesta política en el partido Frente Republicano Guatemalteco –FRG- organización conservadora creada y dirigida férreamente por el general Efraín Ríos Montt. Si bien algunos de sus colaboradores provenían de las filas de la izquierda guerrillera o de sus disidencias, el proyecto gubernamental de Portillo/FRG (Ríos Montt) era abiertamente conservador, sin prever mayores cambios en los conceptos y formas del ejercicio del poder y sin enfocar de manera clara y efectiva sus acciones supuestamente reivindicativas; levantando permanentemente un discurso anti-oligárquico, las prácticas y disposiciones políticas poco apuntaron a su aislamiento, apostándose más bien en la construcción de nuevos ricos a través del traspaso de recursos del Estado, algunas veces de manera

legal pero ilegítima y muchas otras mediante prácticas fraudulentas y corruptas.

Con Ríos Montt como Presidente permanente del Congreso, interesado en controlar todas las instancias del Estado con el fin de que se le permitiera ser candidato a la Presidencia en las siguientes elecciones y se orientara, en consecuencia, el apoyo electoral a su favor, todo lo que se refirió al proceso de reforma educativa estuvo marcado por esa alianza y esos intereses. Si por un lado se impulsaban acciones populistas de bajo impacto en la construcción de ciudadanía y capacitación para enfrentar un futuro cada vez más complejo para las nuevas generaciones, tal el caso de la campaña de alfabetización, por otro se intentaban procesos megalómanos de formación docente que, sin mayores criterios técnicos intentaban cambiar masivamente las prácticas escolares.

Parte de este esfuerzo fue ganar a favor del gobierno y del FRG el apoyo del magisterio. Una medida para lograrlo fue impulsar un incremento salarial automático, reformando para ello el Decreto 1485, con lo que el tiempo necesario para pasar de una clase escalafonaria a otra se redujo de cinco a cuatro años, ascenso que representa veinte por ciento de incremento sobre el salario base. Si bien la iniciativa de ley fue presentada por el diputado Carlos Mejía de la URNG, dirigente magisterial durante algún tiempo en su departamento, tuvo como base la iniciativa de ley que al respecto había presentado en la legislatura anterior (1996-2000) Arístides Crespo, ya para entonces diputado influyente del FRG. Es innegable, además, que dada la mayoría más que absoluta que el Frente Republicano Guatemalteco -FRG- tenía en el Congreso de la República, esta reforma sólo fue aprobada

porque los líderes de esa organización política, y en particular Ríos Montt, la consideraron adecuada a sus intereses políticos e ideológicos de corto y mediano plazo.

La forma y manera como la reforma al 1485 se realizó muestra claramente la posición neo contrainsurgente (una forma de populismo de derecha) del Frente Republicano Guatemalteco –FRG-. Al pretender adelantarse –al menos públicamente- a las acciones reivindicativas del movimiento social, deja al descubierto no sólo su orientación populista, sino su interés desmovilizador, haciéndose *benefactores de los sectores populares* y, con ello, inmovilizar al movimiento social, en este caso el magisterial. El carácter neo contrainsurgente de esta organización política se evidencia, aún más, cuando parte esencial de su actividad política la constituye el estímulo y apoyo a la creación y movilización de organizaciones sociales de derecha y hasta abiertamente anticomunistas (el caso de las organizaciones de ex patrulleros de auto defensa civil en esos mismos años) constituidas no sólo para levantar reivindicaciones conservadoras sino para justificar ideológicamente las prácticas ilegales y contrarias a los derechos humanos que durante el período del conflicto armado dio sentido a la contrainsurgencia.

Al inicio del gobierno de Alfonso Portillo/FRG (Ríos Montt) el Ministerio de Educación, con el apoyo directo de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, se lanzó a la realización de un amplio proceso de consulta y diálogo sobre las cuestiones educativas, llamado de *Diálogos y Consensos para la Reforma Educativa*, proceso que realizado primero a nivel municipal, luego fue llevado a instancias departamentales para luego concluir en un diálogo nacional con la pre-

sencia de delegados de los distintos departamentos. Estos *Diálogos y Consensos* tuvieron como propósito levantar las demandas y sugerencias de la población sobre la reforma educativa, aunque como se recordará ya existía el *Diseño de la Reforma* elaborado por la COPARE y las propias propuestas que para la Reforma habían construido de manera participativa las bases de la Asamblea Nacional del Magisterio (González Orellana: 2007). Además, con este proceso participativo se esperaba conformar el Sistema de Consejos de Educación que en la Ley Nacional de Educación se esbozaba.

Sin embargo, y no obstante que las altas autoridades del Ministerio de Educación habían sido parte importante en la convocatoria y promoción de los *Diálogos*, una vez concluido el Diálogo Nacional no apoyó ni impulsó ninguna actividad para dar seguimiento y convertir en políticas públicas las resoluciones allí alcanzadas, no dándole curso tampoco a la instalación del Sistema de Consejos de Educación, tal y como había sido una de las propuestas principales al inicio de su organización.

El mantenimiento de la ANM como el espacio de negociación de participación al interior del movimiento magisterial dio lugar a que todas las organizaciones, pequeñas o grandes, lograsen cuotas de poder y representación en la toma de decisiones, lo que permitió que para inicios de 2003 los maestros se lanzaran a un movimiento que paralizó el ciclo escolar por más de noventa días en casi todas las escuelas e institutos del país, realizándose distintos actos públicos que llamaron la atención por la disciplina y corrección con la que los maestros se comportaron. Educadores y educadoras que nunca habían participado en actividades públicas no sólo perdie-

ron el miedo a lanzarse a las calles, sino que lo hicieron sin caer en provocaciones a las fuerzas públicas o causar daños a bienes de terceros, lo que permitió que muy pronto ganaran la simpatía de distintos sectores sociales, los que de inmediato se solidarizaron con sus demandas.

Es evidente que si bien en el interior del país y sobre todo en el nivel primario y secundario el STEG era la organización que promovió, lideró y condujo el movimiento, entre los profesores de nivel medio, y en particular en la ciudad capital, los liderazgos fueron diversos, cada uno con sus propias agendas e intereses, pero unificados alrededor de una serie de demandas que poco a poco se convirtieron en el cemento que unificó a los distintos sectores y tendencias del magisterio. Mientras algunos se amparaban en la crítica abierta al ya para entonces desgastado gobierno de Alfonso Portillo/FRG (Ríos Montt), otros lo hacían posiblemente estimulados por fuerzas que al interior del propio FRG pretendían debilitar al Ministro de Educación Mario Torres, considerado como el candidato a Presidente del grupo más afín a Alfonso Portillo en caso la candidatura de Efraín Ríos Montt no llegase a ser autorizada. Otros más intentaban ganarle la dirección de la ANM a los dirigentes del STEG, ya para entonces un grupo muy homogéneo y férreamente consolidado alrededor de Joviel Acevedo.

d. Formas de actuación del movimiento magisterial

El movimiento, deflagado a los pocos días de iniciado el ciclo escolar 2003, no tomaba a la sociedad guatemalteca de sorpresa, pues desde meses antes los distintos dirigentes magisteriales amagaban con tomar medidas de hecho si sus demandas reivindicativas no encontraban eco en

las autoridades. De balde había resultado así la maniobra que el FRG, con el control absoluto del Congreso, había realizado a finales del año 2000 al conceder al magisterio un tácito aumento salarial al revisar los tiempos para ascender en el Escalafón establecidos en el Decreto 1485; la simpatía del magisterio no sólo no se había volcado hacia ese partido sino ponía en jaque a uno de los pocos ministros cuyos conflictos públicos con la bancada oficial habían sido escasos.

Las acciones de impacto, como la amenaza de tomar el aeropuerto y luego retirarse sin enfrentarse con las fuerzas policiales, estuvieron acompañadas de procedimientos que evitaban la toma de represalias por parte de las autoridades, como el hecho de que los maestros que salían a manifestar un día pronto retornaban a sus centros de trabajo o que lo hicieran en horarios que no afectaban su jornada de trabajo. Sin embargo, dada la difusión y presión que el movimiento ejercía las actividades propiamente docentes estuvieron suspendidas por más de sesenta días hábiles, sin que por ello ni el Ministerio de educación ni el de Trabajo pudieran tipificar el movimiento de huelga.

Como en todo movimiento reivindicativo, si bien la mayoría de las demandas eran de carácter laboral, en el pliego petitorio también se incluyeron cuestiones de carácter pedagógico, lo que permitió ampliar el nivel de participación de los docentes guatemaltecos, aunque de todos era sabido que, obtenidos los beneficios laborales las otras reivindicaciones podrían ser discutidas y resueltas sin mantenerse las medidas de hecho. De esa cuenta, junto a las demandas propias de un conflicto económico-corporativo, el movimiento también se hacía eco de exigencias propias de la disputa político-corporativo, en-

tendidas estas como “*todas aquellas demandas de las organizaciones docentes por participar en el proceso decisorio de las políticas educativas*” (Palamidessi: 2004; 16), especialmente porque el gobierno en funciones si bien les había hecho participar de algunas medidas no les considera en otras tomas de decisiones, cruciales para la definición de la reforma educativa a la que los miembros del gobierno querían ponerle su sello y, de esa cuenta, marcar la historia.

A pesar de que pudieron haber existido esfuerzos de la parte gubernamental por controlar el movimiento, el hecho de que la dirigencia magisterial debía dar cuenta permanentemente a sus bases de los avances del movimiento hizo que la cooptación no se produjera. Una situación desfavorable a la que se aunó la deslegitimación que ya para entonces debilitaba al gobierno del FRG. En todo este proceso innegablemente jugaron un papel muy importante los medios de comunicación, proveyendo al movimiento magisterial de un apoyo social que en los momentos anteriormente descritos no había podido alcanzar, dado el silencio cómplice que con el poder autoritario mantuvieron en aquellas oportunidades.

Todo hace suponer que la dirigencia magisterial, particularmente la del STEG, siempre mantuvo canales de comunicación con la dirigencia de la bancada del partido oficial que, aunque parezca ilógico, había roto toda comunicación amigable con el Ministro de Educación quien, si bien no era un militante del FRG había cumplido, supuestamente, con la agenda política que el Presidente electo en nombre de esa organización le había autorizado. De esa cuenta, mientras algunos diri-

gentes cumplían con el ritual de encontrarse en supuestas reuniones de negociación con las autoridades ministeriales, otros intentaban alcanzar una resolución política a través del Congreso, manteniendo diálogos y negociaciones con altos dirigentes de la bancada mayoritaria que, si bien respaldaban al gobierno, no le brindaban al Ministro de Educación la fortaleza suficiente como para poder negociar con claridad y certeza financiera, dado que cualquier erogación extra tendría que ser respalda por ese órgano del Estado.

Todo esto permitió que la solución al conflicto fuese dada por el Congreso de la República –asignando fondos para el aumento salarial y decretando la amnistía para los maestros que podrían haber sido despedidos por ausentarse de sus labores como lo pedía el Ministro– con lo que la figura del Ministro no sólo salió debilitada políticamente sino que todo el andamiaje de resoluciones que en materia de reforma del sistema se impulsaron fueron hechas sin contar con el apoyo del legislativo, siendo redactadas e impulsadas ya al final del gobierno, sin concederse la oportunidad de discutir las con el Congreso y convertirlas así en políticas públicas con respaldo mucho más amplio, mucho menos experimentarlas y probar su eficacia.

4. LAS ORGANIZACIONES GREMIALES EXISTENTES PARA 2007²³

a. El Sindicato de Trabajadores de la Educación y su alcance amplio

En la actualidad el STEG resulta siendo la principal organización del magisterio guatemalteco.

²³ Una descripción sucinta de casi todo el universo de organizaciones magisteriales puede encontrarse en los gráficos anexos.

Sus dirigentes no sólo han logrado mantener el control de las organizaciones departamentales sino de la Asamblea Nacional del Magisterio, donde su Secretario General recién reelecto también mantiene la posición de presidente de la misma. Si bien aún existe un universo bastante amplio de pequeñas organizaciones magisteriales, estas tienen cada vez menos capacidad organizativa y beligerancia. Su existencia depende, en mucho, de cómo se alineen y sometan a las orientaciones de la dirigencia del STEG.

El STEG, por su parte, ha centrado su proceso de afiliación y movilización en los docentes de primaria de los distintos departamentos, sin lograr apoyo significativo de los docentes del nivel medio no capitalino ni mucho menos de los que laboran en la capital. Sin embargo, es innegable que la membresía sindical ha aumentado, al grado que, según los datos del Ministerio de Trabajo, los docentes sindicalizados del nivel primario constituyen un poco más del 8% del total de plazas en ese nivel.²⁴ En lo que se refiere a la afiliación de docentes del nivel medio los datos son más confusos, por un lado porque las contrataciones se hacen mayoritariamente por hora/clase, lo que conduce a que un profesor pueda tener más de un contrato o plaza, y por otro lado porque estos docentes, al tener otras responsabilidades docentes en el sector privado, ya no se interesan por cuestiones gremiales que a la par que les exigiría mayor parti-

cipación les haría cuestionar sus propios intereses y formas de actuar en esos otros ámbitos.

Aún influye también en la baja participación y sindicalización de los docentes del nivel medio y de los capitalinos el desenlace que finalmente tuvo la movilización de 1989 y si bien la de 2003 puede considerarse mucho más exitosa, esto no les motiva a participar activamente, particularmente porque entienden que aún sin participar activamente lo que hagan y ganen los maestros sindicalizados redundará en su beneficio.

Las pequeñas organizaciones magisteriales que aún existen, sean asociaciones o sindicatos, agrupan a docentes y funcionarios del Ministerio de Educación con tareas específicas,²⁵ con lo que sus reivindicaciones sólo pueden ser consideradas si están dentro de demandas más amplias, lo que les obliga a mantener una alianza instrumental con el STEG, tanto porque es este el que conduce las negociaciones del Pacto Colectivo de Relaciones Laborales que, dadas sus características, deberá incluirles a todos los docentes, porque son los que por causa de la beligerancia de sus dirigentes han obtenido más espacio mediático. Si las movilizaciones de 2003 contaron con mecanismos de coordinación entre las distintas organizaciones, de esa fecha en adelante la consolidación del STEG como la principal organización de los maestros es evidente, al grado que el Ministerio de Educación

24 A pesar de los esfuerzos hechos durante todo el segundo semestre de 2007 para obtener datos más concretos y actualizados de la membrecía sindical, no fue posible obtener mayores informaciones, particularmente porque mientras para el STEG estos datos resultan confidenciales dado el temor de los docentes a posibles represalias, las autoridades gubernamentales (ministerio de Trabajo) no se animan a ofrecerlas para no enfrentar a los dirigentes sindicales.

25 Son dignas de mención la Asociación de Maestras de Educación para el Hogar, la Asociación de Maestros de Educación Física y la de Maestras para Párvulos, así como el sindicato de empleados de la Editorial y de los Supervisores.

ha tenido que concentrar con ellos toda las negociaciones, tanto las que tienen que ver con el Pacto Colectivo como las que de una u otra forma se referían a la oposición docente a decisiones ministeriales.

Las agrupaciones locales, en su mayoría de carácter departamental, pueden ser entendidas considerando dos vertientes: Unas son aquellas que, respondiendo a largas tradiciones de organización, no constituyen sindicatos independientes y, aunque pueden tener críticas a la dirigencia del STEG, consideran que éste es el espacio directo para su interlocución con las autoridades ministeriales, por lo que ven en ese sindicato su espacio más adecuado de acción, siempre manteniendo su autonomía local. En este tipo pueden considerarse la Asociación de Maestros de Quetzaltenango -AMQ- y la Asociación de Maestros de Sololá -AMS- y hasta hace algunos años la Asociación Magisterial de Sacatepéquez -AMS-. Mientras la primera mantiene un nivel organizativo bastante independiente, producto de la tradición organizativa del magisterio de ese departamento a partir de las luchas de inicios de la década de los años setenta, la segunda es relativamente más débil y, por ello, más dispuesta a constituirse efectivamente en una seccional del STEG; la tercera, la de los maestros de Sacatepéquez en los últimos años ha estado bastante aletargada, aunque no necesariamente inactiva, pero sí más próxima al STEG que en épocas anteriores.²⁶

Esto hace que, aunque no lo consideren su líder natural y propio, los dirigentes del STEG

son sus principales representantes, particularmente porque siendo un sindicato de carácter nacional y muy beligerante, sus acciones y movilizaciones les permiten saberse representados sin por ello tener que desgastarse. Surgidos casi todos en los dos últimos años de la década de los años noventa, su apareamiento debe verse íntimamente relacionado con el surgimiento del STEG. Su eclipse en los últimos años debe ser visto, también, como consecuencia de la consolidación y consecuente posicionamiento del STEG, particularmente en lo que se refiere a la negociación del Pacto Colectivo de Relaciones Laborales. El llamado *Nuevo STEG* es, por su parte, el sindicato que de manera más ágil y dinámica ha logrado posicionarse como el instrumento legal de las organizaciones magisteriales. Si su surgimiento coincide con la gestación de las movilizaciones docentes de 1989, todo parece indicar que dicha dirección sindical y sus agremiados poco tuvieron que hacer y ver en la conducción de dicho movimiento, surgido sobre todo en los claustros de docentes de educación media. Sin embargo, para los grupos de maestros críticos al movimiento, se trató de un evento creado y conducido por el STEG, según algunos de ellos, aliado y al servicio de una de las tendencias que ya disputaba el control del Partido Democracia Cristiana Guatemalteca, para entonces en el ejercicio del poder.

No obstante todos estos elementos, a partir de 1999 se puede ver ya un STEG más consolidado y organizado, por un lado es notoria una visión diferente de la acción sindical que, según sus

26 Existen otras organizaciones locales de carácter sindical, como la de San Andrés Poaquil en Chimaltenango y el Sindicato de trabajadores de Chiquimula, organizaciones que, por su carácter local tienen pocas posibilidades de incidir a nivel nacional si no es a partir de su incorporación activa y dinámica a la ANM que, dada sus formas de organización, tiende a ser el “paraguas” bajo el cual les gustaría verse representadas.

propias palabras, pasó de las cuestiones propias de la movilización *para la crítica y la oposición política* a la movilización para la *defensa de los intereses gremiales*, con lo que la dinámica *movilización-enfrentamiento* se tradujo en *movilización-negociación*, haciendo prevalecer la *agenda sindical*, en este caso magisterial, antes que la *agenda político nacional*, aunque es claro que ésta no se abandona y se mantiene una posición crítica a la supuesta visión neo-liberal con la que el régimen integra y organiza su política educativa.

Además, es claro que a partir de los años noventa la dinámica sindical se aleja cada vez más de la militancia con las organizaciones de la izquierda. Por un lado porque la propia dinámica de la guerra y la negociación de los Acuerdos de Paz las excluye como actores directos del proceso de reconstitución de las instituciones políticas del país; por el otro porque hechos globales como la eclosión de la antigua Unión Soviética hicieron que las visiones mecánicas a partir de las cuales se entendía la organización sindical no tuvieran más sentido, lo que le da más flexibilidad a las agendas de las organizaciones sindicales que, surgidas desde la izquierda, ya no necesitan tener como referente directo y centro político de gravedad a partidos u organizaciones de izquierda. Si bien es evidente que el STEG mantiene una abierta simpatía por el ideario socialista, no es ya un “brazo sindical” de ninguna organización, lo que no niega que algunos de sus dirigentes mantengan su militancia en la URNG y otros se manifiesten abiertos simpatizantes de algunas otras organizaciones del abigarrado mapa de micro partidos políticos que pueblan el escenario político nacional, en muchos casos de marcada filiación neoliberal.

b. La Asamblea Nacional Magisterial

Surgida a partir de la movilización de 1989, la Asamblea Nacional Magisterial es, en la actualidad, la forma más amplia que los maestros han logrado concebir, constituyéndose en el espacio dentro del cual las diferencias y disputas gremiales pueden tener solución. Es también el espacio donde, al margen de las diferencias ideológicas y de concepción, los maestros han logrado ir construyendo su unidad, misma que si bien por las propias dimensiones y características de las labores docentes resulta muchas veces difícil y complicada, la mantienen y defienden, especialmente porque – al final – los distintos grupos no representan intereses antagónicos.

Sin mayores reglamentos, más que ser una organización con asambleas departamentales en las que todos los docentes tienen voz y voto y en el cual se eligen los delegados a la Asamblea Nacional, un titular y dos suplentes, su accionar se ve dinamizado en aquellos momentos en los que las demandas y las cuestiones laborales adquieren niveles de conflictividad.

Dadas esas características, en la ANM se han concedido espacios –asientos- a representantes de las distintas organizaciones, sean estas sindicales o sectoriales, lo que ha permitido que se convierta el interior del movimiento magisterial en el espacio más amplio de negociación. Considerando que el STEG es el sindicato más consolidado y activo del movimiento magisterial, con presencia en casi todos los departamentos del país, muchos de los delegados departamentales a la ANM o son miembros del STEG o simpatizan de manera amplia y directa con éste, dando lugar a que en los últimos años se haya

efectuado en el Sindicato la representación legal del magisterio. La existencia y estructura de la ANM y la representación legal del movimiento en manos del STEG, fueron cuestiones que, puestas en práctica a partir del movimiento de 1989 y fortalecidas antes, durante y después del movimiento de 2003, prefiguran la coexistencia de dos formas y niveles de organización magisterial: una, amplia y diversa, como es la ANM, y otra más estructurada y claramente laboral, como lo es el STEG, aunque es evidente que este domina cada vez más a aquella.

Si bien para inicios de 2004 el STEG, a pesar de los niveles organizativos obtenidos, no se planteaba hegemonizar la representación del magisterio, formulando de manera casi constante la importancia de constituir una organización de segundo piso: una Federación de Sindicatos del Magisterio, en la actualidad esta cuestión ya no es levantada, fundamentalmente porque todas las otras organizaciones magisteriales han quedado relativamente aletargadas al ser el STEG el sindicato quien, al tener el mayor número de afiliados reconocido por las autoridades laborales, se ha puesto a la cabeza del proceso de negociación del Pacto Colectivo de Relaciones Laborales, el que aunque sólo producirá beneficios a la dirigencia del STEG, en las cuestiones laborales todos los docentes salen ganando. Esto hace que los dirigentes de pequeñas organizaciones

prefieran apoyar las demandas del STEG, o al menos no cuestionarlos abiertamente, sabedores que sus pequeñas bases les podrían abandonar al no serles útiles para conseguir beneficios salariales.

5. MOVIMIENTO MAGISTERIAL Y REFORMAS EN EL ÚLTIMO PERÍODO GUBERNAMENTAL (2004-2008)

El período de gobierno de Oscar Berge (2004-2008)²⁷ fue acompañado en la cartera de educación por la Ingeniera Carmen María Aceña, quien además de ser una activa y pública defensora de políticas públicas orientadas a la liberalización de la economía, había sido, durante el gobierno de Álvaro Arzú, responsable de la puesta en marcha del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo, PRONADE.²⁸

Su primer gran reto, enfrentado el mismo día de su toma de posesión fue enfrentar el nombramiento de 14,000 maestros en plazas definitivas que el anterior gobierno había decidido en los últimos días de su período, sin que para su nominación pasaran por los trámites de selección que maestros y gobierno habían acordado y puesto a funcionar desde inicios del gobierno de Álvaro Arzú (1996). Para ambos sectores esta fue una primera gran prueba de fuego, pues innegablemente era una de las principales “mi-

27 Electo en un segundo turno, apoyado por una alianza de pequeños y recién creados partidos, autodefinidos de derecha, bajo el nombre de GANA y que durante el gobierno avanzó para convertirse en partido político, habiéndole abandonado, sin embargo, dos de las tres agrupaciones que inicialmente formaron la alianza (Partido Patriota -PP- y Partido Renovador -PRN-).

28 Este programa está orientado a atender a aquellos niños donde no se ha instalado una escuela pública. Diseñado como un programa remedial para el área rural, en sus más de quince años de funcionamiento se ha expandido por todo el país. Los docentes no pertenecen a la planilla docente del Estado y son contratados de manera directa por los padres de familia quienes, además, son los responsables de administrar sus pagos y controlar sus actividades. Las labores de supervisión las realizan agencias no gubernamentales -muchas veces típicamente privadas- que cobran por hacerlo.

nas” que el anterior gobierno había dejado “sembradas” para que a sus sucesores les explotara en las manos al intentar desactivarlas. Si para el gobierno recién instalado la medida implicaba no sólo un serio problema financiero sino reducía a nada sus posibilidades de aplicar criterios de selección más altos al momento de abrir a concurso nuevas plazas, para el sindicato implicaba la llegada de catorce mil nuevos docentes que, además de no deberles nada, se estarían ubicando en centros de trabajo urbanos, deseados y pedidos por cientos de docentes que estaban en las “cadenas”, esperando por la plaza para aproximarse a sus familias.

Como un acto más de su manera provocadora e irresponsable de hacer política, el Presidente saliente había dicho en su último evento público, y ante muchos de esos maestros, que él estaría junto a ellos para defender esos contratos, “así en ello le fuese la vida”, considerando que con ese acto fortalecía el sistema escolar guatemalteco. No explicó, sin embargo, porqué habían tomado tal medida en los últimos días de su gobierno, mucho menos porqué no habían dado cumplimiento a requisitos que, hasta meses antes, se decían comprometidos a respetar.

Sindicalistas y autoridades se dieron a la tarea de encontrar una salida legal a tal desajuste, lográndose finalmente que las plazas fueran de maestros interinos y que al convertirse en definitivas saliesen a concurso en el cual tanto quienes las ocupaban, como otros interesados, pudieran optar a ellas, debiendo ser concedidas a los seleccionados, dentro del banco de elegibles que con esas y otras informaciones habían ido constituyendo las distintas juntas departamentales calificadoras y en las cuales los maestros organizados juegan un papel importante y decisivo.

Durante este proceso todo parecía indicar que las relaciones entre el Ministerio de Educación si bien no serían tan amistosas como al inicio del gobierno anterior, considerando especialmente los antecedentes político ideológicos de la nueva ministra y la crítica que desde el día de su toma de posesión habían hecho los dirigentes magisteriales, no sería tan confrontada como había sido el final de la administración de Mario Torres/Portillo (FRG).

Los dirigentes magisteriales insistían que su principal cuestión en este período era la firma del Pacto Colectivo de Relaciones Laborales, el cual que si bien se había comenzado a negociar con las anteriores autoridades no habían logrado que avanzara luego de la ruptura total de relaciones que durante el movimiento magisterial se había dado entre sindicalistas y autoridades. De esa cuenta, todo lo que intentaban y proponían tenía como condición que dicho pacto comenzara a negociarse, cuestión ante la que las autoridades ministeriales no se encontraban del todo convencidas.

Las autoridades ministeriales, por su parte, ponían énfasis en la necesidad de poder despedir con mayor agilidad que la permitida por los mecanismos tradicionalmente aplicados por las instancias legales a los docentes con malos procedimientos y conductas contrarias a sus responsabilidades docentes, cuestión que, necesariamente, era rebatida por los dirigentes sindicales y su asesor jurídico, para quienes la realidad era que las autoridades locales no eran lo suficientemente ágiles para mostrar las fallas, las que, además, no eran el comportamiento de la inmensa mayoría de los docentes del país. Para enfrentar de manera más directa los procedimientos administrativos los dirigentes magis-

teriales han optado por *emplazar* legalmente a las autoridades ministeriales, siendo que para que un despido se produzca no sólo se deben cumplir todas las fases administrativas –ya demoradas por sí mismas- sino, hacer todo ese procedimiento mediante la vigilancia de las autoridades laborales, resolviéndola ante los tribunales de justicia.

Con la finalidad de construir una propuesta más actualizada de cuestiones a reformar urgentemente el área educativa, las autoridades ministeriales, junto a un grupo de personas procedentes de distintos sectores sociales y con visiones diferentes de esas urgencias se constituyeron en el grupo *promotor* de un proceso de reflexión que denominaron “Visión Educación”, para lo cual convocaron a aproximadamente sesenta personas en las que estuvieran presentes la mayor gama de posiciones políticas, ideológicas, teóricas y profesionales del espectro social interesado y vinculado a las cuestiones educativas. El proceso duró más de siete meses, habiendo sido presentadas sus conclusiones en los primeros días del mes de julio de 2005.

La dirigencia magisterial inicialmente estuvo reuente a participar, por un lado porque consideraban que los resultados de los Diálogos y Consensos realizados a inicios del 2000 eran lo suficientemente amplios y lo que se debería hacer era ponerlos en práctica. Para los promotores, en cambio, si bien aquellos eran un punto de partida, era necesario avanzar en una propuesta más concreta que permitiera definir las grandes líneas para la política pública del corto y mediano plazo. Finalmente los principales dirigentes magisteriales participaron en el proceso, habiendo aportado y compartido planteamien-

tos y acuerdos con los demás participantes, sin embargo, cuando se produjo y publicó el documento final tanto estos, como algunos participantes más radicalizados se consideraron traicionados por las autoridades porque “se habían apropiado de los acuerdos” o porque “los habían cambiado”.

De esa cuenta, las posibilidades de una mejor relación entre las autoridades ministeriales y la dirigencia sindical que podrían haberse producido en evento de ese tipo se dieron al traste, particularmente porque lo que era la cuestión principal de éstos, la negociación del Pacto Colectivo, apenas si comenzaba a plantearse, con lo que todo lo relacionado con el aumento salarial de los docentes, razón principal de las organizaciones gremiales de la que el STEG y la ANM no pueden escaparse, se hacía cuesta arriba y no tenía visos de resolverse ni en ese ni en otros espacios de diálogo más amplio.

A pesar de este tácito enfrentamiento el MINE-DUC logró en noviembre de 2005 aprobar, publicar y poner en marcha el nuevo *Currículo Nacional Base –CNB-* para preprimaria y primaria, conclusión de un proceso que iniciado durante el gobierno de Álvaro Arzú (a inicios de 1997), se desarrolló desde distintas perspectivas, siendo diseñado, evaluado, validado y ajustado durante todo el tiempo precedente. En varios momentos de ese proceso los docentes, fuera de manera individual o a través de sus organizaciones representativas, aportaron y participaron en su diseño, por lo que al aparecer publicado no hubo, de parte del STEG y la ANM mayor oposición y crítica. Los pocos y concretos cuestionamientos se dieron en 2006 y 2007 a la manera y procedimientos utilizados para capacitar a los docentes en el uso y aprovechamiento del mis-

mo, pues a pesar de que desde inicios de los años noventa se realizaron ajustes y arreglos al Currículum del nivel primario, los docentes continuaban usando, en muchos casos, los conceptos, contenidos y procedimientos presentes en los llamados “programas azul y blanco” producidos a finales de los años sesenta. Organizado por *competencias*, el CNB supuestamente supera la visión memorística de la estructura curricular por objetivos de aprendizaje, pues las considera “*el medio para llevar a la práctica el aprendizaje en contextos o situaciones particulares*” (MINEDUC: 2005; 21).

Sin embargo, a la cuestión de proporcionar al MINEDUC mayor libertad para despedir docentes se sumó un hecho que complicaría aún más las relaciones entre éste y la dirigencia sindical. A mediados de 2005 un medio impreso hizo público que el Secretario General del STEG y Presidente de la ANM, Joviel Acevedo, no se presentaba a sus labores y que, en su lugar lo hacía un docente contratado directamente por él y pagado con fondos de una ONG española que apoya financieramente al STEG. Al hacerse pública esta situación, que ya era del conocimiento de las autoridades ministeriales, obligó a que se iniciara un proceso administrativo para, constatada la anomalía, proceder en consecuencia, lo que no era sino iniciar el proceso de destitución del dirigente sindical. Ante esta situación el diálogo, que ya para entonces era escaso y tenso, se vio del todo perjudicado, pues para los dirigentes magisteriales todo este proceso no era sino parte de todo un interés de las autoridades ministeriales por destruir la organización magisterial.

Poco podía negociarse en términos de reforma educativa bajo esas condiciones de permanente enfrentamiento, más aún si, al contrario de otras épocas, buen número de diputados y bancadas consideraron estratégico enfrentar y cuestionar de manera directa a la Ministra de educación quien, si bien para algunos era la funcionaria de primer escalón del gobierno de la Gran Alianza Nacional –GANA- que más énfasis y calidad ponía en sus actividades, llegando a ser considerada Personaje del Año por varios medios de comunicación al final de 2004 y 2005, no contó en ningún momento con el apoyo granítico y activo de los diputados del partido de gobierno, mucho menos de los de otras bancadas. Así las cosas, la bancada de gobierno nada hizo para evitar que el inicio del año 2006 estuviera marcada por una larga, tensa y enmarañada interpelación que los miembros del congreso, encabezados por el jefe de la bancada del principal partido de oposición (Unión Nacional de la Esperanza, -UNE-) realizaron a la Ministra de Educación.²⁹ La izquierda, si bien se manifestó en algunos momentos también contra la Ministra, no fue quien llevó la voz cantante en la interpelación, sino simplemente se sumó a un proceso en el que quedó evidente no sólo que era un debate entre derechas, sino que todo apuntaba al proceso electoral y no a la reforma educativa.

Si el STEG, y junto a él toda la dirigencia de la ANM, fueron férreos opositores a la firma del Tratado de libre comercio con Estados Unidos y críticos a la autorización a la explotación minera a cielo abierto, los partidos que en la interpelación les apoyaron y utilizaron en su demanda por destituir a la ministra habían defendido

²⁹ Este procedimiento es en la práctica un juicio político, en el que los diputados pueden dar un voto de desconfianza al ministro que puede conducir a que el Presidente de la República pueda pedirle la renuncia.

y votado a favor de tales medidas. No había, pues, un proyecto de defensa de la educación pública desde posiciones progresistas, sino un debate político electoral en el que la dirigencia sindical logró construir una serie de alianzas en vistas impulsar de manera decidida en otros momentos su agenda salarial.

Aunque los diputados lograron 88 votos para dar el voto de desconfianza a la Ministra y presionar para su dimisión, el Presidente no dio paso a su separación del cargo, debiendo volver al pleno para ser cuestionada de nuevo, momento para el cual los que deseaban separarla del cargo no alcanzaron el número mínimo para hacerlo.

Largos períodos duraron las mesas establecidas para dialogar sobre los distintos puntos de una larga lista de demandas que el gobierno aceptó discutir con los dirigentes magisteriales luego del fallido intento por destituir a la Ministra y un nuevo intento por interpellarla. Para evacuar las diferencias y encontrar algunos consensos, se estableció una “pre-mesa” de diálogo, validada con la presencia del Cardenal de la Iglesia Católica y el Procurador de los Derechos Humanos, misma que demoró cinco meses, luego de los cuales se establecieron tres mesas de discusión, en una de ellas, arbitrada por la Comisión Consultiva para la reforma educativa, se proponía se discutieran temas tales como *“Pronade, seguidos por capacitación, políticas educativas, proyecto escolar, evaluación, participación de padres de familia, bono de maestros y directores”* (Siglo XXI, 18/08/06). En otra mesa se discutirían las cuestiones laborales y salariales, y en la tercera las cuestiones de presupuesto y *“los temas de útiles y desayunos escolares, así como la reparación y construcción de edificios, incremento de becas y programas de apoyo”*(ibid.).

Sin embargo, y como era de esperar, no había mayor interés de las partes por discutir a fondo y con rigor los distintos temas de la reforma educativa. Por un lado porque desde la perspectiva del Ministerio de Educación sus propuestas ya habían sido presentadas a opinión y consulta y no podían demorarse y condicionarse a acuerdos, y por otro porque desde el magisterio, si bien se pretendía abrir a la discusión distintos temas de carácter organizativo e institucional, lo que en realidad les preocupaba era avanzar en la firma del Pacto de Relaciones Laborales y, de manera más particular, evitar la destitución de Joviel Acevedo pues, si bien no descabezaría al movimiento magisterial como sí había sucedido con Moisés Fuentes en la ciudad capital con el gobierno del FRG, podría ser usado por el gobierno como una victoria política que el movimiento magisterial no podría aceptar.

De esa cuenta, la puesta en marcha de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) en las escuelas primarias comenzó a impulsarse, sin que los docentes ni las organizaciones magisteriales hicieran mayor esfuerzo por aprovecharlos a favor del impulso de las elecciones de directores o la construcción de propuestas participativas que condujeran a la construcción de reales Proyectos políticos pedagógicos. En la práctica tal concepto no sólo se dejó de lado sino se aceptó la visión “aséptica” y acrítica de la realidad que la construcción de los PEI tiene cuando no implica la variable política ni el proceso de legitimación pública e interna de los directores. La oposición de las organizaciones magisteriales en estos casos se centró a oponerse a la creación de las “Juntas Escolares”, exigencia del Ministerio de Educación para trasladar recursos a las escuelas pues sólo estas, si están debidamente legalizadas, pueden ser consideradas *cuenta-*

dantes, es decir, sujetas a control y revisión en el manejo de fondos y, en consecuencia, capaces de recibir fondos públicos.

Si bien el Ministerio logró avanzar en decisiones como la aprobación del Reglamento de Evaluación y de Colegios Privados, donde no sólo fortalece el carácter público de la educación sino avanza en que esta sea de calidad y comienza a poner controles a la enseñanza privada el enfrentamiento con las dirigencias fue irreversible, a tal grado que el Pacto Colectivo de Relaciones Laborales no pudo ser firmado ni mucho menos validado.

6. A MANERA DE BREVES CONCLUSIONES CONTEXTUALIZADAS

La conflictividad que impidió el diálogo abierto y franco entre las altas autoridades del Ministerio de Educación y las dirigencias sindicales debe ser entendida dentro de un amplio marco de enfrentamiento y desconfianzas que la sociedad guatemalteca mantiene en casi todos sus niveles de organización social y política.

El largo conflicto armado que en sus dos épocas principales sumó treinta y seis años, conformó una cultura política y ciudadana en la que las diferencias y antagonismos se resolvían con la desaparición física del contrincante. Aceptar el sen-

tir de las mayorías aunque estas no fueran absolutas y no se perteneciera a ellas era una actitud difícil de establecer en los contextos del conflicto armado. Por el contrario, los antagonismos fueron vislumbrados siempre como enfrentamientos entre buenos y malos y sin mayores posibilidades para opciones intermedias, mucho menos para diálogos y negociaciones honestas. Cada sector quería hegemonizar la conducción de los procesos, inviabilizando todo aquello que no fuera considerado como esencialmente propio.³⁰

Posiblemente la longevidad del conflicto armado y la manera sangrienta en que se desarrolló el modelo contrainsurgente tenga sus antecedentes y bases culturales en los largos períodos autoritarios que como sociedad han vivido los guatemaltecos, en los que las posibilidades para construir reales y efectivos procesos democráticos³¹ han sido casi nulas. Si bien el conflicto armado fue finalmente cerrado al firmarse los Acuerdos de Paz, las prácticas violentas y autoritarias no han desaparecido al interior del cotidiano social, pues son comportamientos que, aprendidos por generaciones, han contado con la convicción de que todo acto violento que conlleve el uso del poder tiende a quedar impune, con lo que la aceptación de la violencia no es sino la asunción de que la impunidad es un “*derecho*” de quien detenta y posee cierta dosis

30 En tanto desde la derecha todo fu visto en función del proyecto contrainsurgente que beneficia de manera directa, ostensiva y sin restricciones a la oligarquía criolla, desde la izquierda se intentó imponer no sólo la visión de la lucha armada como única salida sino, desde esta, la interpretación de la dirigencia de una de las organizaciones (durante mucho tiempo la del Ejército Guerrillero de los Pobres EGP), aún mucho después que la URNG fuera conformada.

31 Fuera de los diez años que duró la revolución democrática de 1944, durante los casi doscientos años de vida independiente los períodos en los que se intentó establecer regímenes democráticos asociados a la alternabilidad en el poder, partidos políticos anclados en ideologías claras y respeto a las disidencias fueron extremadamente cortos, siendo la historia más bien la sucesión de regímenes autoritarios y autocráticos, todos orientados a la consolidación y perpetuación de las oligarquías criollas.

de poder. La práctica cada vez más constante de los linchamientos y aplicación de la justicia por la propia mano son ejemplos evidentes de que la violencia es considerada por muchos como necesaria e indispensable.

El sistema escolar en su conjunto no ha estado exento en este proceso, más bien todo lo contrario, ha sido el espacio al interior del cual estas prácticas y concepciones se han visto estimuladas y reproducidas, sino en las cuestiones discursivas, en las que se invita al diálogo y la paz, en las prácticas cotidianas de autoridades, docentes y padres de familia. La contratación del cuerpo docente, como se mostró en páginas anteriores, no fue sino hasta hace muy poco tiempo que dejó de ser coto de poder y control del clientelismo político. Las plazas de maestros eran concedidas a diputados y políticos próximos al poder, con lo que más que la calidad profesional el cargo docente fue asignado como premio y mecanismo de control de lealtades políticas, en su mayoría vinculadas a poderes y estructuras locales. Militares y dirigentes de cuerpos represivos se vieron también premiados con puestos docentes para sus familiares y allegados, con lo que las prácticas contrainsurgentes vinieron a ser justificadas en los espacios escolares como parte de la reproducción de la cultura autoritaria imperante en los grupos dominantes, haciendo de ella la ideología hegemónica al interior de la sociedad.

La práctica docente, en consecuencia, ha estado condicionada, al menos, a la aceptación silenciosa de la violencia pública y privada, consolidando con ello la impunidad como característica del comportamiento social del guatemalteco. Consecuentemente, las prácticas pedagógicas en sí mismas han sido puestas al servicio de ese

proceder violento y autoritario, con lo que una *pedagogía del silencio y de la impunidad* fue imponiéndose y convirtiéndose en el trasfondo y sentido del qué hacer docente, donde hablar, criticar y argumentar en contra no sólo es considerado impropio, sino riesgoso. Si la oposición y la crítica sólo pueden ser hechas en espacios “clandestinos”, donde no afecten al implicado, el uso indiscriminado del poder en beneficio del que lo ejerce se convierte en el qué hacer cotidiano dentro y fuera de la sala de aula y del recinto escolar.

Sin condiciones institucionales para teorizar y discutir la importancia y necesidad del diálogo y la aceptación clara y abierta de las diferencias, los espacios escolares se han mantenido como el reducto para la reproducción del autoritarismo. La incapacidad misma que las instituciones universitarias han tenido para desarrollar sus propios procesos de investigación, cuestionamiento y consecuente crítica a las prácticas pedagógicas vigentes es un elemento más en el reforzamiento de esta visión de las prácticas interpersonales y, si bien algunos intentos pueden haber sido hechos para cambiar la situación, estos son esporádicos, aislados y recientes. Inmersa la formación de docentes de nivel medio y de pedagogos en la lógica más simplista de las relaciones mercantiles, donde la búsqueda de la ganancia por sobre la producción de conocimientos se ha privilegiado, a pesar de transcurridos once años de la firma de la paz, la cultura y la propia *pedagogía del silencio y la impunidad* permanecen fuertemente arraigadas en la sociedad y el sistema escolar guatemalteco.

Siendo la década de los años noventa el período de la construcción tortuosa pero concertada de la paz política, la puesta en marcha de polí-

ticas orientadas a la ampliación de la cobertura en el nivel primario, de cierta racionalidad en la selección de personal docente desde posiciones incipientemente meritocráticas y la elaboración de las bases para la elaboración del Currículo Nacional Base del nivel primario avanzaron sin mayor conflicto y en cierta armonía entre aparato gubernamental y movimiento docente.

Sin embargo, conforme la agenda de reformas se fue haciendo más específica y la consolidación orgánica de la organización magisterial más evidente, las posibilidades de construir una propuesta compartida de reformas han sido más complejas y difíciles. No tanto porque las visiones conceptuales sean marcadamente diferentes pues, si bien en los últimos cuatro años se ha acusado a las autoridades educativas de tender a la privatización del sistema escolar, en la práctica a lo que se orientó fue a consolidar el sector público, tal y como lo muestra la aprobación y puesta en marcha del Currículo Nacional Básico –CNB- para los niveles primario, pre-primario y formación inicial de docentes para el nivel primario, así como la reforma de las escuelas normales y el estímulo para la elaboración de los proyectos educativos institucionales –PEI- todos orientados, en el caso de los establecimientos del sector público, a consolidar sus instancias organizativas y su compromiso con la educación gratuita.

Es cierto, sin embargo, que dentro de una visión individualista y orientada al mercado y la competencia más que a la cooperación, esa consolidación del sector público puede no ser la más comprometida con el bien común y con la construcción de una cultura de la ciudadanía, siendo posible que se le utilice para afianzar la libertad comercial de unos sobre el derecho al bienestar

de muchos, aún en irrespeto a las normas más básicas del convivio social. Sin embargo, esas visiones y posiciones no son exclusivas del último gobierno, pues constituyen la ideología hegemónica que amparó la redacción de la Constitución de la República, redactada y elaborada precisamente para consolidar el liberalismo económico y reducir las funciones públicas del Estado, y que permitió la redacción y aprobación de los propios Acuerdos de Paz que, en su esencia y sentido, no son sino la ratificación de aquellos principios pro libre mercado a ultranza que propone la Constitución de la República.

Lo sucedido en los últimos cuatro o cinco años demuestra, además, que la dirigencia magisterial ha sabido dar prioridad a las cuestiones salariales, fundamentales para cualquier organización gremial si quiere mantener la simpatía y el apoyo de sus asociados. Sus alianzas temporales con distintos sectores políticos, sean estos de la derecha más conservadora o modernizadora en detrimento de otras fuerzas de la misma tendencia son una muestra clara de que los aspectos de su agenda laboral y salarial son más importantes que su agenda pedagógica y hasta la política. De allí la importancia y preponderancia que a la negociación del Pacto Colectivo de Relaciones Laborales han dado en los últimos cinco años. Debe entenderse que más que una agremiación de superación académica es, sobre todo, una organización laboral, por lo que todos los elementos de su agenda estarán supeditados a las cuestiones salariales.

Si las dirigencias han insistido en incluir en su agenda de discusión las cuestiones vinculadas a la formación y calificación en servicio, no ha habido en los últimos años una propuesta amplia y consensuada entre ellos para anteponer a las

capacitaciones temporales, breves y simples, propuestas y desarrolladas por las autoridades ministeriales en los distintos períodos de gobierno que se sucedieron en los últimos veinte años. En este aspecto es evidente que los asesores y académicos que en los últimos años se han aproximado al movimiento magisterial para orientarles y apoyarles en las cuestiones más políticas y pedagógicas no han sido lo suficientemente propositivos o no han alcanzado la suficiente legitimidad como para construir conjuntamente una propuesta posible de ser presentada para su negociación ante las autoridades ministeriales, como tampoco les haya sido posible construir un discurso sindical que favorezca, desde el aula, el cuestionamiento efectivo y real a la *pedagogía del silencio y de la impunidad* aún hegemónica en el sistema escolar. Afirmación similar puede hacerse en lo que se refiere a las cuestiones vinculadas a la descentralización, donde más que avanzar en la consolidación del Estado se ha hecho el juego a las propuestas que tienden a debilitarlo, más en consonancia con la agenda neoliberal que con la que otorga a éste funciones de coordinación general en la producción de ideología a través del aparato escolar.

Posiblemente esta limitación en su visión del Estado y del papel de las organizaciones sociales en la construcción de proyectos contra hegemónicos sea consecuencia de la debilidad en la que todo el movimiento social guatemalteco se encuentre, y sea también la que les obligue a alianzas coyunturales pero comprometedoras con las distintas bancadas de derecha que, en conjunto, actúan más en función del debilitamiento del Estado que en su consolidación como instrumento para la reducción de las desigualdades sociales.

Que la base del movimiento magisterial no sea mayoritariamente de izquierda, como lo atestigua su apoyo a liderazgos locales que como candidatos a diputados han representado a los sectores más conservadores del espectro político nacional, es posiblemente otro de los elementos que ha permitido que las dirigencias sindicales puedan negociar, apoyar y apoyarse en sectores de derecha para lograr sus conquistas salariales, que más que orientadas a la consolidación de la educación pública, gratuita y de calidad se han levantado y negociado para beneficio de ese amplio y diverso caleidoscopio de intereses locales que integran la base magisterial. Es también este amplio abanico de intereses el que si bien conduce a cierta unidad en la crítica casi permanente a las disposiciones gubernamentales, en algunos momentos marcadamente radicales, les impida la construcción de una agenda de reformas educativas más agresivas, como también les evite apoyar aquellas que desde el aparato gubernamental afecten algunos de los grupos de interés que les dan apoyo.

Todo lo anterior permite también explicar mejor la alianza, en algunos momentos marcadamente explícita, de las dirigencias sindicales con los que a partir de enero de 2008 serán el partido de gobierno, la que debe leerse más desde esta lógica gremial-salarial que desde un compromiso ideológico más amplio, pues si bien conforme se acercaba el proceso electoral se fue haciendo cada vez más evidente la proximidad de varios dirigentes magisteriales y sus asesores con algunos dirigentes del partido Unidad Nacional de la Esperanza –UNE–, la heterogeneidad ideológica y política que al interior de ésta existe no hace suponer que siendo gobierno impulsen una reforma educativa de amplios alcances

transformadores de las relaciones sociales y económicas del país, cuestión que innegablemente pondría al magisterio ante una crisis de intereses difícil de resolver.

De esa cuenta, la firma del Pacto de Relaciones Laborales, en el que además de definirse con claridad el proceso y graduabilidad de los incrementos salariales aplicables a la totalidad de maestros sin importar mucho sus logros, formación y riesgos laborales se establecerían los beneficios que la dirigencia vendría a usufructuar, sí es una cuestión urgente para la dirigencia, pues le permitiría alcanzar un nivel diferente en su relación con el gobierno y el Estado de manera general, así como con su propia base social. Fue la negociación de este Pacto lo que complicó mucho más las relaciones STEG/ANM-MINEDUC en los últimos años, pues mientras la parte gubernamental intentaba reducir los escalones y niveles de incremento salarial y minimizar los beneficios de la dirigencia sindical, éstas sólo aceptaban las reducciones cuando las posibilidades de triunfo electoral de la UNE se anunciaban complicadas. Es de imaginar, en conse-

cuencia, que la negociación de este pacto será mucho menos complicada con el futuro gobierno, como también lo será evitar que el despido del Secretario General del STEG se concrete por la vía judicial, dada la proximidad política, más que ideológica, que entre parte de los liderazgos de ese partido y de la dirigencia sindical se ha producido.

Lo anterior no implica que las relaciones entre las organizaciones magisteriales y el MINEDUC sean en los próximos años un lecho de rosas, pero si se llegase a firmar el Pacto Colectivo es altamente probable que el nivel de conflictividad que en los últimos cuatro años se produjo no se repetiría, con lo que si bien el gobierno ganaría una buena dosis de paz social, se podría estar complicando el impulso de las transformaciones indispensables y urgentes que el sistema escolar necesita y que no pasan, necesariamente, por modificar la estabilidad laboral de los docentes ni mucho menos flexibilizarla, como tampoco por facilitar los procesos de despido que pongan en riesgo conquistas y beneficios laborales.

VIRGILIO ÁLVAREZ ARAGÓN es Doctor en Sociología y Estudios Comparativos sobre América Latina y el Caribe por la Universidad de Brasilia y FLACSO-Brasil. Además tiene una Maestría en Sociología por la FLACSO-México y una Licenciatura en Pedagogía y Ciencias de la Educación por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Se ha desempeñado como docente universitario, investigador, consultor y analista de temas referentes a educación. Asimismo, ha participado en diversos cuerpos colegiados. Es actualmente Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Guatemala –FLACSO-Guatemala-.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Aragón, V. (2007). “Educación y multietnicidad, un modelo para armar”, en *Laberintos: educación bilingüe e interculturalidad* (Compilador). FLACSO Guatemala.
- Álvarez Aragón V. (2006). *A favor y en contra: periodismo impreso, movimiento magisterial y educación*. FLACSO, Guatemala, 2006.
- Álvarez Aragón V. (2002a) *Conventos aulas y trincheras: Universidad y movimiento estudiantil en Guatemala. Volumen I. La Ilusión por conservar*. FLACSO, Guatemala.
- Álvarez Aragón V. (2002b) *Conventos aulas y trincheras: Universidad y movimiento estudiantil en Guatemala. Volumen II. El sueño por transformar*. FLACSO, Guatemala.
- Gil Montepeque, J.; Barrios, M.; Villena V. (2005) *Derecho educativo. Recopilación comentada de leyes y reglamentos*. Ediciones Superiores S.A. Guatemala.
- González Orellana, C. (2007). *Historia de la educación en Guatemala*. Editorial Universitaria. Universidad de San Carlos. Guatemala.
- Maldonado Aguirre, A. (2004). *Testigo de los testigos*. Impreso en Editorial Piedra Santa. Guatemala.
- Menendez, L.A. (2002) *La educación en Guatemala: 1954-2000. Enfoque histórico estadístico*. Ediciones Superación. Guatemala.
- Oszlak, Oscar. (1999) “De Menor a Mejor: El desafío de la segunda generación de reforma del Estado”. En *Nueva Sociedad No 160* (Marzo-Abril), Caracas, Venezuela.
- Palamidessi, Mariano. (2003). *Sindicatos Docentes y Gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina*. PREAL.
- Popkewitz, Th. S. (2000) *Sociología Política de las Reformas Educativas*, Ediciones Morata. Madrid
- Prats i Català, Joan. (1999) “Reforma del Estado y Cooperación para la Reforma del Estado en América Latina”. En *Nueva Sociedad, No 160* (Marzo-Abril), Caracas, Venezuela.
- Zaccagnini, Mario Cesar (2001). “Reformas Educativas, Espejismo de Innovación”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, No 26, mayo, OIE, Madrid.

ANEXO I

ASAMBLEA NACIONAL DEL MAGISTERIO

Asamblea Nacional de Delegados		
Delegados Departamentales de ANM (22 delegados)	Delegados de Asociaciones (4 delegados)	Delegados de Sindicatos (10 Delegados)

Asambleas		
22 Asambleas Departamentales**	4 Asambleas de Asociaciones	10 Asambleas de Sindicatos

ANEXO II

RELACION DEL STEG CON OTROS SINDICATOS Y ORGANIZACIONES DEL GREMIO

Momento histórico	Aspectos a reformar	Demandas magisteriales	Actuación del magisterio	Ideología de la organización y/o actores
Revolución de 1944 (democrática burguesa)	<ul style="list-style-type: none"> • Redefinición del nivel primario y la formación de maestros • Ley de Servicio Civil –capítulo de los profesores- 	<ul style="list-style-type: none"> • Organización gremial: – Creación de la Asociación Nacional de Maestros – Creación del STEG 	<ul style="list-style-type: none"> • Organización a favor de la revolución, sin dejar la lucha por incremento salarial 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunistas
1954 – 1966 Recomposición de la dominación oligárquica 1 ^{er} ciclo de la lucha armada (momento romántico)	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del currículum en la formación docente 	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperación de la Ley de Escalafón (Decreto 1485) -1961- 	<ul style="list-style-type: none"> • Movilización gremial en defensa de sus intereses • Poca incorporación a la movilización social 	<ul style="list-style-type: none"> • Colegio de maestros • Nacionalismo no revolucionario (influencia social cristiana) Aunque hay presencia clandestina de comunistas y neo revolucionarios
1966 – 1974 Democracia tutelada y limitada –uso clientelista de la labor docente- Derrota militar de las primeras guerrillas Surgimiento de las nuevas guerrillas (período de “la guerra entre profesionales”)	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma del currículum de primaria • Reforma del ciclo básico de la media (del 7° al 9° grado) • Ampliación de la cobertura –con creación de nuevos centros- • Creación de la EFPEM (formación de docentes de media) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento salarial y estabilidad laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo magisterial sin participación activa • Lucha salarial (1973) de amplia movilización (que incluye luego la demanda por la estabilidad) 	<ul style="list-style-type: none"> • Social cristianos • Comunistas y neo izquierdistas (clandestinos)
1974 – 1985 Democracia de fachada y dictadura militar efectiva (Estado contrainsurgente) Desarrollo, cúspide y derrota militar del movimiento guerrillero	<p>NINGUNO (uso del sistema escolar a favor de la política contrainsurgente)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculadas a la política nacional y popular 	<ul style="list-style-type: none"> • Silenciosa y de movilizaciones en alianza con el movimiento popular (74-80) 	<ul style="list-style-type: none"> • Revolucionaria

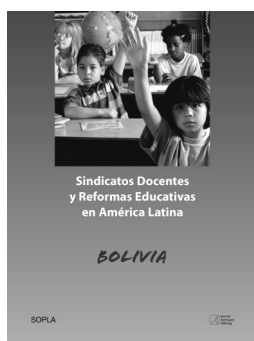
continuación

Momento histórico	Aspectos a reformar	Demandas magisteriales	Actuación del magisterio	Ideología de la organización y/o actores
<p>1986 – 2000 Consolidación del proyecto contrainsurgente y derrota política de la guerrilla</p> <p>Recomposición de las élites y sus formas de dominación Política de Paz y “convivencia interclasista”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del Estado • Liberalización de las relaciones laborales • Redacción de una nueva Ley Nacional de Educación (marcadamente gremial) • Ampliación de la cobertura (participación de padres en la administración y contratación) • Liberalización de las relaciones laborales (maestros contratados por los padres, sin derechos laborales) • Imposición de procesos de selección 	<ul style="list-style-type: none"> • Refundación del STEG • Ampliación y radicalización de la demanda salarial • Nuevas reglas del juego –nueva ley (1990) • Crítica al modelo de ampliación de la cobertura • Apoyo a las reformas 	<ul style="list-style-type: none"> • Organización del sindicato (1988) • Movilización fuerte y activa (1989) • Crisis de la dirigencia no sindical • Creación de la ANM • Consolidación de la hegemonía del STEG en el movimiento magisterial 	<ul style="list-style-type: none"> • Revolucionaria (disputas entre guerrilla y disidencia) • Social cristiana conservadora • Radical discurso anti neoliberal
<p>2001 – 2008 Del populismo de derecha –neo contrainsurgente- al régimen de la derecha empresarial sin horizonte real</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas educativas desde la base (sin propuesta concreta) • Visión culturalista de la educación bilingüe • Constitución de un sistema de evaluación • Reforma en la formación de maestros de primaria • Reforma al currículum del ciclo básico • Defensa del papel del Estado en sector público y control del privado • Esbozo de propuesta de carrera docente 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión de la dirigencia magisterial en la toma de decisiones de política • Crítica permanente a la política pero sin oposición directa a los aspectos concretos • Incremento salarial y pacto colectivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo inicial al proceso y gran movilización de reivindicación salarial -3 meses- • Movilización permanente sin llegar a paro nacional prolongado 	<ul style="list-style-type: none"> • Radical discurso anti neoliberal • Aproximación abierta a la centro derecha (de insinuación social demócrata)

SERIE SINDICATOS DOCENTES Y LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA



Argentina



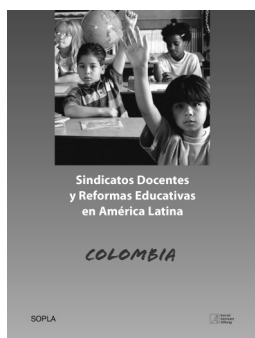
Bolivia



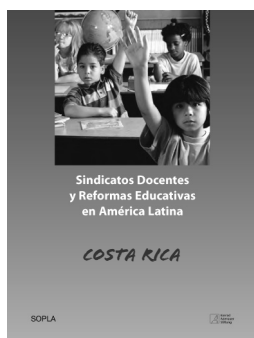
Brasil



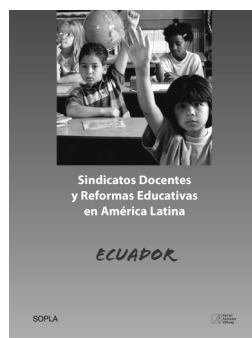
Chile



Colombia



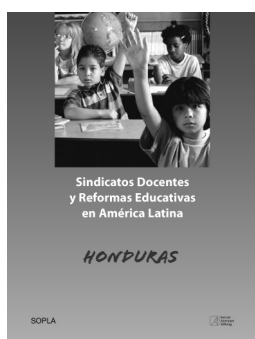
Costa Rica



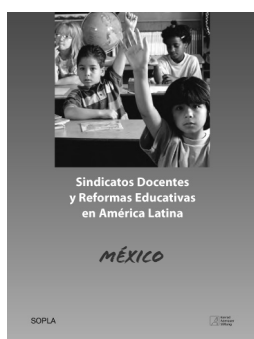
Ecuador



Guatemala



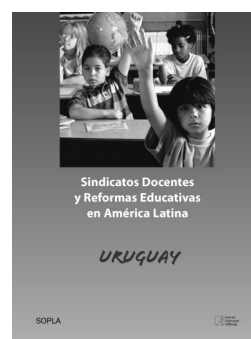
Honduras



México



Paraguay



Uruguay