

## " Incidencia de los movimientos sindicales y gremiales del magisterio nacional en la reforma educativa en Paraguay en la década del noventa".

*Elba Beatriz Núñez \**

### **I. Capítulo Introductorio**

El presente trabajo es el informe final de la investigación sobre "Incidencia de los movimientos sindicales y gremiales del magisterio nacional en los procesos de reforma de las políticas públicas de educación en Paraguay en la década del noventa" realizada con el apoyo de CLACSO en el marco del Concurso de proyectos sobre "Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe" del Programa de becas CLACSO-Asdi de promoción de la investigación social 2001 para investigadores jóvenes de América Latina y el Caribe.

El objetivo del estudio fue caracterizar la incidencia que tuvieron las organizaciones magisteriales nacionales sindicales y gremiales en la reforma educativa en Paraguay en la década del noventa.

La importancia del trabajo radica en que los estudios sobre movimientos sociales durante la transición disminuyó considerablemente en el país en comparación con otras épocas y prácticamente no existen trabajos que analicen la incidencia de los movimientos sociales en los procesos de Reforma del Estado y menos aún en relación a la Reforma Educativa.

El análisis se basó en fuentes primarias consistente en entrevistas a dirigentes de siete sindicatos y gremios del magisterio nacional. Las fuentes secundarias fueron entrevistas a expertos, revisión de comunicados, notas, publicaciones y documentos internos proveídos por las organizaciones, planes, programas y proyectos educativos y fuentes estadísticas.

Los resultados de la investigación son presentados en siete capítulos. El primero aborda la caracterización del objeto de estudio y se presenta una breve caracterización de los aspectos metodológicos del trabajo. Luego se desarrolla un marco conceptual y analítico de la reforma del Estado y las políticas sociales en la lógica neoliberal, la configuración de los movimientos sociales y la participación ciudadana como mecanismo de incidencia en las Políticas sociales. El capítulo tres presenta datos sobre el contexto de exclusión en el cual se desarrolla la Reforma Educativa. Seguidamente se realiza el análisis de los datos recogidos y luego la conclusión del trabajo. Por último se incluyen las notas, la bibliografía y las fuentes utilizadas.

#### **Problema de investigación y escenario**

##### *Transición democrática y principales reformas*

La caída de la dictadura en 1989 en Paraguay, tras un golpe de estado, posibilita el inicio de una transición democrática y la década del noventa se constituye en un contexto propicio para que desde el estado y la propia sociedad civil se impulsen cambios en el orden social, económico, jurídico y político.

Una de las más importantes reformas en el país en el ámbito jurídico, político e institucional es la promulgación de nueva Constitución Nacional en el año 1992, la cual establece un nuevo marco de relación del estado con la sociedad civil al garantizar el ejercicio de libertades públicas, así como una serie de derechos y garantías ciudadanas.

Este nuevo marco normativo, exigió la adecuación de la legislación vigente y el poder legislativo se constituyó en la instancia de formulación de demandas de los diferentes sectores sociales. En esta coyuntura fueron sancionadas legislaciones específicas tales como el Código Electoral, Código Civil, Código Laboral, Ley General de Educación, Ley de la Función Pública, etcétera.

La dictadura basó su política económica sobre tres principales ejes que en esta década han sufrido alteraciones: la triangulación, la expansión de la frontera agrícola y las masivas inversiones captadas para el desarrollo de las obras hidroeléctricas. En este contexto se crean las empresas estatales que permite la expansión del empleo público que según lo señala García “en 1982 absorbía el 8 % de la población económicamente activa, mientras que el sector privado alcanzaba solo al 6.6 %.” (García, s.f:4)

En la década del noventa, los cambios en lo económico se han concentrado principalmente en la estabilización y liberalización económica, adoptando un tipo de cambio libre en lo que se refiere a la tasa de interés, y estableciendo topes de crecimiento de la inflación, para mantener la estabilidad macroeconómica del país. Respondiendo a la tendencia internacional, Paraguay se integra al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con una clara desventaja competitiva pues su modelo de desarrollo sigue siendo de producción primaria caracterizado eminentemente por ser agroexportador [soja y algodón], con un patrón de crecimiento y distribución de las riquezas de carácter excluyente.

Las políticas sociales implementadas en el país han tenido desde la década de los treinta y cuarenta un carácter mixto; por un lado un sistema de acceso universalizado en el área de salud y educación, y por el otro un sistema de Seguridad Social cuya cobertura es [solo] para los trabajadores cotizantes que no llega al 20 % de la población. (DGEEC,2000)

La educación pública gratuita en ciertos niveles ha estado garantizada en el marco constitucional, tanto en la constitución de 1967 como en la de 1992: sin embargo, históricamente esto no se ha expresado en la práctica, pues los recursos destinados por el Estado han sido escasos, más del 90 % del presupuesto son gastos corrientes, es decir están destinados al pago de recursos humanos principalmente y aún no resulta suficiente por lo que algunas comunidades con sus comisiones de padres recaudan fondos a través de actividades y aportes, pagan sueldos de algunos docentes, realizan mantenimiento, equipamiento y hasta construyen aulas de las instituciones educativas públicas.

En lo social existen indicadores que nos muestran una redefinición impuesta en la lógica neoliberal; por un lado las reformas del sistema educativo y la salud pública.<sup>1</sup> En el primero de los casos respondiendo a los compromisos asumidos por nuestro país en una cumbre internacional en el año 1990 y sosteniendo como ejes centrales la eficiencia, equidad y calidad de los servicios. En esta misma línea se incluye la descentralización de los servicios, cuya implicancia práctica es el traslado de la responsabilidad en la gestión y financiamiento a los gobiernos locales y departamentales.

La reforma del estado como proyecto político, económico y social propiamente, se asume recién con la creación de la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado (SNRE) en el año 2000, pero ya a partir de 1995 los indicadores nos muestran que este proceso ya se había iniciado con la privatización de cuatro de las doce empresas del Estado; Cañas paraguayas Sociedad Anónima

(CAPASA), Líneas aéreas paraguayas (LAPSA), Flota mercante del estado (FLOMERES) y Aceros paraguayos (ACEPAR).

Las primeras privatizaciones, a diferencia de las planteadas a partir de la creación de la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado no estuvieron respaldadas por un marco legal. La “Ley 1615/00 de Reorganización y transformación de entidades públicas descentralizadas, de reforma y modernización de organismos de la administración central” recién se sanciona en año 2000 y establece entre sus fines la reorganización de las entidades de servicios o productoras de bienes al que denomina "Entidades Públicas del Estado en Reforma o Transformación" (EPERT) con miras a “lograr una mayor eficiencia y eficacia”. En este marco se apunta a “reformular, modernizar o suprimirlos” los organismos de la administración central dependiente del Poder Ejecutivo. (Ley 1615,2000)

La redefinición en lo social de la que hablábamos anteriormente se expresa explícitamente un documento oficial de la Secretaría de la Reforma que define a la reforma del estado como “una estrategia de crecimiento de largo plazo que apunta a la reducción de la pobreza existente en el país que debe ir acompañada de la redistribución del ingreso, a través de la reasignación del gasto público hacia los sectores sociales [educación y salud] y a la inversión en infraestructura.” (SNRE:2002,1). En esta lógica se implementan programas de lucha contra la pobreza focalizadas en los llamados “sectores vulnerables” y la intervención estatal se retrae a través de estrategias básicas como por ejemplo la asistencia selectiva a los grupos de mayor marginación mediante servicios públicos de bajo costo y la privatización de la producción estatal de bienes y servicios que conduce a una disminución de la cobertura del sector público respecto al privado.

#### *Reforma Educativa en la agenda política*

En la década del 90, el impulso de la Reforma de la Política Educativa ha formado parte de la agenda de reformas promovidas por el Estado en el marco de los compromisos internacionales asumidos y los diagnósticos realizados que “mostraban los profundos déficits y la escasa adecuación de la educación a las actuales exigencias del mercado laboral”. Fuertemente impulsadas por los organismos internacionales a través de la provisión de créditos y donaciones no reembolsables emergía la reforma educativa como una “necesidad de democratizar la educación, mejorar la calidad, eficiencia, equidad”. (CARE, 1988:1016)

La renovación del derecho constitucional posibilitó, entre otras cosas, un aparente marco de ampliación de la cobertura de la educación pública gratuita y obligatoria que de seis aumentó a nueve años denominándose Educación Escolar Básica. Sin embargo se pueden notar indicadores de focalización de la política educativa, en el sentido de que mientras en la constitución de 1967 se contemplaba que el Estado debía *fomentar y sostener* la educación media, vocacional, agropecuaria y profesional en la actual Constitución el Estado se limita sólo a *promover y no a sostenerla*.

En este sentido la Ley General de Educación establece que “ La educación escolar básica comprende nueve grados y es obligatoria. Será gratuita en las escuelas públicas de gestión oficial, con la inclusión del preescolar. La gratuidad se extenderá progresivamente a los programas de complemento nutricional y al suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos” Resulta claro que la ampliación de la gratuidad a otros niveles es condicionado a la disponibilidad de los recursos presupuestarios, indicador del retraimiento estatal. 2

Por otra parte la renovación mencionada más arriba significó la *reestructuración del financiamiento* destinado a la política educativa con la incorporación en la Constitución Nacional de la obligatoriedad de destinar a este sector en el Presupuesto General de Gastos de la Nación un monto no menor al 20% sobre el total del gasto asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y donaciones. (Constitución Nacional,1992).

El gasto en educación, de esa forma, aumentó su participación dentro de los gastos sociales totales, pasando de un 35,9 % en 1980 a casi un 50 % en 1998, lo cual significa que actualmente se estaría llegando a un 4 % del PIB. Sin embargo, ese aumento se dio por la vía de los gastos corrientes, principalmente servicios personales, debido tanto a los incrementos en el número de funcionarios como también de salarios, sin contemplarse para gastos para mantenimiento, infraestructura y equipamiento.(Benegas y Sauma,2001:32).

La Ley General de la Educación 1264/98 institucionaliza los cambios del proceso de Reforma Educativa e incorpora en el sistema educativo nacional, esfuerzos de descentralización pedagógica y organizativa, promoviendo –por ejemplo- una mayor participación de la comunidad educativa, transfiriendo la ejecución de algunos programas [complemento nutricional, escuelas agrícolas] a los departamentos y otorgando mayor autonomía a algunas unidades educativas.

No obstante y a pesar de los avances de este sistema educativo sigue siendo excluyente; cuatro de cada diez niños no llega al sexto grado de la primaria y el analfabetismo del 20 % de la población más pobre es prácticamente seis veces mayor a la población más rica y la razón económica es la principal causa de inasistencia escolar.

#### *Inserción del docente en el sistema educativo*

Durante la época stronista los docentes fueron exigidos a afiliarse al Partido Colorado, partido de gobierno para tener acceso a los cargos o bien contar con una recomendación de algún dirigente o caudillo destacado del partido o las Fuerzas Armadas.<sup>3</sup> El acceso al empleo público era el principal beneficio para los afiliados. A través de las supervisiones, el Ministerio de Educación ejercía el control de las actividades políticas y sociales de los docentes.

El salario del docente representaba apenas un tercio del salario mínimo vigente y no gozaban de beneficios laborales al igual que otros trabajadores del sector privado como por ejemplo la seguridad social, aguinaldo, permiso por maternidad, etcétera.

La condición de funcionario público de los docentes les prohibía sindicalizarse y sólo contaban con organizaciones de carácter asociativo cuyo principal fin era proveer a sus asociados ayudas sociales y económicas. Muchas de estas asociaciones estaban federadas a la única organización de carácter nacional que era la Federación de Educadores del Paraguay (FEP). Esta organización se encontraba afiliada a la CPT y estaba cooptada por el partido de gobierno. A través de esta organización se concedían privilegios a los asociados y la adscripción a la misma era prácticamente obligatoria.

#### *Relación estado – gremios magisteriales*

Durante la dictadura la relación estado – movimientos sociales se caracterizaron por la persecución sistemática a cualquier forma autónoma de organización y expresión ciudadana. La transición democrática posibilitó una apertura y libertades públicas y la sociedad civil paraguaya fue recuperando espacios de participación y protagonismo.

Una de las experiencias de incidencia en la política educativa es la de las organizaciones campesinas en la década del setenta con las Ligas Agrarias Cristianas. Estos percibieron a la educación como un espacio de conquista, de lucha social y desarrollaron la experiencia de las llamadas “Escuelitas Campesinas” partiendo de la crítica a la educación tradicional. Desde la perspectiva de estas organizaciones la educación formal reproducía valores y prácticas individualistas, no respondía a la realidad de los niños campesinos y tenía una clara tendencia a la exclusión. La dictadura, la consideró como “subversiva” y hacia mediados de los años setenta, reprimió y desmanteló esta experiencia.

Como se explicara anteriormente, los trabajadores del sector público estaban agremiados en asociaciones, tenían prohibido sindicalizarse por Ley 200 de 1970 del Funcionario Público y la propia Constitución de 1967; sin embargo varias de estas agremiaciones tenían un carácter reivindicativo, a pesar de la prohibición. La década del 90 fue un contexto propicio para la rearticulación de trabajadores públicos de educación y las reivindicaciones se centraron principalmente en el mejoramiento de las condiciones laborales. (Ley 200, 1970)

La transición facilitó condiciones para la reorganización sindical, el crecimiento acelerado del número de ellos y la constitución de centrales con una identidad más extensiva, ya no restringida solamente a los trabajadores del sector privado, sino también al sector público.

La sindicalización de los funcionarios públicos en general y de los docentes en particular fue posible al derogarse la prohibición que tenían en su carácter de funcionarios públicos. Por lo tanto cinco de los siete gremios nacionales, se constituyeron entre 1986 y 1998. Varias de ellas son producto de escisiones que fueron dándose a partir de disidencias entre los dirigentes en especial por el estilo de gestión al frente de la organización.

La reforma educativa se presenta en los documentos oficiales como “un proceso permanente, participativo y abierto que compromete por igual a todas las esferas de la gestión oficial, a las instituciones y grupos de relación desde la familia hasta el vecindario, el municipio y el Estado y rescata el valor protagónico insustituible de los docentes y educadores en general [...]” (MEC,1998:1017).

Tomando en cuenta lo planteado por Céspedes quien afirma que “el proceso de transición ha influido más en el sindicalismo antes que éste en aquel”. y que “[...]el movimiento sindical fue incapaz de conformar la agenda de la transición y permaneció como actor social menor”. (Céspedes,1998:5). Trasladando este análisis a los gremios docentes nos preguntamos en este trabajo cual es la incidencia que los gremios docentes de carácter nacional han tenido en la Reforma Educativa.

#### **Aspectos metodológicos**

El estudio parte con la interrogante ¿Qué incidencia han tenido las organizaciones sindicales y gremiales del magisterio nacional en los procesos de reforma de las políticas públicas de educación en la década del noventa?

El objetivo general es caracterizar la incidencia de los sindicatos y gremios de docentes de carácter nacional en la reforma educativa emprendida por el Estado desde la perspectiva de sus dirigentes.

Los objetivos específicos apuntan por un lado a caracterizar el gremialismo en el magisterio nacional, su composición social y las alianzas construidas como una vía de interlocución con el Estado y por el otro a identificar cuál es la percepción de los gremios docentes sobre la reforma educativa y los actores de la misma. Por último también identificar las demandas, mecanismos de movilización e incidencia que han tenido los gremios docentes desde la perspectiva de su propia dirigencia.

El estudio es de tipo descriptivo e identifica los rasgos más peculiares o diferenciadores entre los gremios de docentes y su participación en los procesos de reforma educativa, las demandas y mecanismos de incidencia en ese contexto.

En cuanto al carácter del estudio es cualitativo, las entrevistas a los informantes claves recogen las percepciones que tienen los movimientos sociales estudiados de su incidencia en los procesos de reforma educativa; y, longitudinal, pues aborda la evolución de las demandas y reivindicaciones en torno a la reforma educativa en la década del noventa.

#### *Actores, dimensiones y técnicas de estudio*

Los actores del estudio son dirigentes de los sindicatos y federaciones nacionales de trabajadores de la educación. Se ha entrevistado a siete organizaciones de docentes de carácter nacional como sindicatos y Federaciones que representa la totalidad de las organizaciones nacionales existentes.

Las técnicas utilizadas para la recolección de datos fueron entrevistas semiestructuradas a informantes claves en este caso, secretarios generales y presidentes. Las entrevistas fueron desgrabadas en forma textual.

Las fuentes secundarias consistieron en la revisión de comunicados, notas, planes, programas y proyectos; informes y presupuestos asignados y ejecutados en el periodo mencionado; fuentes estadísticas y estudios realizados sobre el tema.

Las dimensiones analizadas en el estudio son:

- **Organizativa:** Esta dimensión apunta a caracterizar la composición social, tipo de organización, objetivos, proyectos, articulaciones y alianzas, interlocución con el estado, instancias y tipo de participación en los procesos de Reforma Educativa (RE).
- **Cultural:** En ella se rescata los valores, normas y creencias, percepción sobre la RE, percepción sobre situación de la educación, percepción sobre participación de organizaciones en procesos de RE, percepción sobre papel del gobierno en procesos de RE y críticas a la R de las PS
- **Política:** Esta dimensión tiene a su vez dos sub-dimensiones por un lado el de las *Demandas*: en la cual se aborda las necesidades identificadas por los dirigentes entrevistados, carácter y tipo de demandas y reivindicaciones realizadas en torno a la Reforma Educativa. Por el otro la *Práctica*: en la que se rescata las acciones colectivas (directas e indirectas), ámbito de acción, discurso-postura, mecanismos y estrategias de movilización, propuestas en torno a la reforma, conquistas y derrotas.

## **II. Marco analítico y conceptual**

En este apartado se rescatan algunos aspectos conceptuales y analíticos que permiten ubicar e interpretar las categorías trabajadas en el objeto de estudio. En este sentido se parte de una

caracterización general de las Políticas sociales en los contextos de reforma en América Latina y luego se ubica la configuración de los movimientos sociales y por último la participación ciudadana como mecanismo para la incidencia en las políticas sociales.

## **2.1 Reforma del Estado y políticas sociales en la lógica neoliberal**

Después de la crisis de 1929, bajo el paradigma keynesiano, surge el llamado Estado de Bienestar que rompe con la idea del Estado Liberal clásico de la “existencia de la mano invisible como reguladora del mercado”, y se reconoce la necesidad de que el Estado intervenga en la economía promoviendo el gasto público, la inversión estatal en infraestructura y tecnociencia y el desarrollo de una política del pleno empleo para garantizar el consumo y la demanda. Esto contribuyó a la acumulación del capital y evitar sus crisis periódicas.

En lo social el Estado fomenta una ampliación cuantitativa y cualitativa de la acción social con el fin de universalizar condiciones materiales mínimas para toda la población a través de medidas tales como el pleno empleo, la seguridad social y la ampliación de los servicios públicos.

En América Latina, con algunas particularidades se implementa el Estado de Bienestar bajo contextos de regímenes populistas y se estimula el crecimiento industrial, el desarrollo de infraestructura, implementación de servicios públicos y crecimiento del mercado interno. En el terreno de la producción de servicios se pasa a la inversión productiva que lleva a un incremento del gasto público que es financiado a través de impuestos, deuda pública e incremento de circulante.

El Estado paraguayo en la década del treinta, tal como lo señala García, no está ajena al contexto capitalista internacional y responde a la “cuestión social” con la creación del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en la cual se centralizan los programas de asistencia y beneficencia. En lo económico se impulsa el desarrollo de fuerzas productivas, y con importantes “ayudas” internacionales se crean empresas estatales y se llevan adelante obras de infraestructura. (García, 2002:1)

Durante la década del setenta, se observa una baja en la tasa de interés, el aumento de la inflación, el decrecimiento del PIB y con el modelo neoliberal se plantea volver al “estado mínimo” que garantice el “libre” juego del mercado.

Ya en la década del ochenta muchos países de América Latina se embarcaban en la tarea de “reformular el estado” empujadas originalmente por las fuerzas de la globalización que obligaron por un lado a iniciar procesos de democratización política y por el otro en alcanzar el equilibrio fiscal y macroeconómico con fuertes condicionamientos de organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Los ajustes estructurales implementados en América Latina en esta lógica, tienden a excluir a un número creciente de personas de las principales relaciones, instituciones y dinámicas sociales lo cual se traduce en una dualización social entre un grupo que está “dentro” y otro que está “fuera”. El rediseño institucional apunta a un estado mínimo, el cual se expresa en el retraimiento de la intervención estatal a través cuatro estrategias básicas: el recorte del gasto social, la privatización, la focalización del gasto social público en programas selectivos contra la pobreza y la descentralización. (Laurell,2000:248). Estas estrategias se plantean como “medidas” que deben ser implementadas en la mayoría de los países, sin tomar en cuenta las diferencias en las condiciones materiales de los diversos universos en que dichas políticas habrán de aplicarse.

De esta forma, se inicia una asistencia selectiva a los grupos de mayor marginación, se privatiza la producción estatal de bienes y servicios; esto conduce a una disminución del peso relativo del sector público respecto al privado.

Paraguay a diferencia de otros países de América Latina, recién luego de 1989 tras la caída de la dictadura, inicia un lento proceso de reformas y se abren canales de participación política y expresión ciudadana, lo cual modifica las relaciones entre el Estado y la sociedad.

## **2.2 Una aproximación al concepto de Políticas Sociales como campo multideterminado**

Autoras como Pastorini, nos plantean que no podemos ubicar a las políticas sociales como instrumentos “neutros” de redistribución de la renta y del reequilibrio social; sino como espacio y consecuencia de las luchas sociales [de clases] y una unidad político, económico y social. Es decir, nos plantea pensar en las políticas sociales al mismo tiempo como “concesiones” [del estado y del capital] y como “conquistas” de las clases trabajadoras. (Pastorini, 2000:220)

Las Políticas sociales en esta perspectiva son consideradas como producto de relaciones y decisiones que involucra a varios actores; esta relación se da en forma contradictoria y en tensión permanente entre los actores, por lo tanto no pueden ser pensadas como meras “concesiones” por parte de uno de los actores, es decir deben ser vistas en una relación en la cual todos los actores en lucha, involucrados en esa negociación, conceden y conquistan al mismo tiempo. (opit. Cit.:228)

Tomando a las políticas sociales como objeto y resultado de procesos de decisión política que ocurren dentro de las condiciones de un determinado modelo de relacionamiento entre el Estado, la economía y la sociedad, nos hace pensar en ellas, tal como lo señala Fleury, como un “campo multideterminado en el cual confluyen múltiples intereses, concurrentes y competitivos, que a veces suelen organizarse en coaliciones amplias, generando consensos que proporcionan sostenibilidad al establecimiento de las mismas, sin negar las contradicciones de los diferentes intereses involucrados. Los modelos más o menos inclusivos son expresiones materializadas en el estado de la correlación de fuerzas en la sociedad”. (Fleury,1988:130)

Este complejo proceso tiene como punto de partida las necesidades de los sujetos, parte de las cuales se transforman en *demandas* que serán reivindicadas frente a los organismos e instancias competentes, valiéndose de las movilizaciones y presiones de los sectores interesados, constituyendo de esa forma, verdaderas *luchas* entre diferentes clases sociales y sectores en pugna, enfrentados en la defensa de intereses diversos y hasta antagónicos. Ese proceso atravesado por las luchas de clases, conduce en algunos casos a una instancia de negociación, momento en la cual cada una de las partes involucradas obtiene ganancias y pérdidas.

Estas “ganancias” que obtienen los movimientos sociales como producto de las luchas, permite que los derechos se construyan a partir de procesos sociales de demanda y su reconocimiento va surgiendo de corrientes de negociación e incidencia de las organizaciones sociales en la toma de decisiones.

## **2.3 Mercado y educación: un camino hacia la exclusión.**

A comienzos de los noventa la educación y el conocimiento se constituyen en el eje central alrededor del cual giran los debates acerca de la contribución de estos factores a las estrategias de desarrollo, tanto económico como social en un marco de creciente equidad de los países



latinoamericanos, esto se incorpora en el documento elaborado por la CEPAL/UNESCO. En este marco se plantea que el sistema educativo tiene profundos déficits en calidad, eficiencia y equidad y es necesario emprender reformas que apunten a modificar esta situación. (Mansiones,2001:27-32)

Desde una perspectiva crítica, Gentili partiendo del análisis del llamado *Consenso de Washington*, sostiene la tesis de que también existe un *consenso de Washington* en el campo de las políticas educativas que se traduce en una serie de reformas institucionales con cierta homogeneidad en los diagnósticos y propuestas sobre la “crisis educacional” en el ámbito de los diferentes países y afirma que un nuevo “sentido común tecnocrático” ha penetrado en los Ministerios de Educación con importantes recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. (Gentili,1998:1-11)

Las reformas educativas implementadas, se ubican en un contexto de ajuste estructural, propiciados y financiados principalmente por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros, que otorgan recursos en carácter de préstamos y un porcentaje de donaciones.

El autor plantea que existen algunas “regularidades y núcleos comunes de la política educacional en la perspectiva neoliberal en América Latina más allá de las especificidades locales que nos permiten caracterizar los procesos de reforma educativa”. (idem)

Los diagnósticos de la situación educativa sostienen tres premisas básicas, “por un lado los gobiernos no han sido capaces de asegurar cantidad y calidad; por el otro, la expansión de los servicios educacionales es un objetivo conquistado por casi todos los países de América Latina, siendo los índices de exclusión y marginalidad educativa expresión de la falta de eficiencia del sistema y no de su escasa universalización; y por último la posibilidad de combinar calidad y cantidad con criterios igualitarios y universales es una falsa promesa de los estados interventores y populistas”.(Idem)

Persisten problemas de “cantidad” de la educación, pues el sistema sin haberse universalizado sufre importantes recortes, que genera una mayor exclusión social, siendo el costo de la misma uno de los principales obstáculos para el acceso y permanencia dentro del sistema educativo.

Los sistemas educativos enfrentan hoy básicamente una crisis de “eficiencia, eficacia y productividad” antes que una crisis de “universalización y extensión de los servicios ofrecidos.” Señala además el autor mencionado que la naturaleza pública y el monopolio estatal de la educación conducen, según esta perspectiva, a una inevitable ineficacia competitiva de la escuela.(Idem)

Otra de las preocupaciones actuales es la crisis de calidad, que se debe principalmente a la incapacidad gerencial del Estado para administrar los sistemas educativos nacionales. En esta lógica se maneja el discurso de que no hace falta asignar mayores recursos sino garantizar una asignación más racional y eficaz de los mismos. La educación se transfiere de la esfera de la política a la esfera del mercado, negando su condición de derecho social y transformándola en una “mercancía”.

Gentili recupera que al momento de identificar responsables de la crisis educativa se señala principalmente al Estado por su carácter “*interventor*”; pero también a las organizaciones de trabajadores de la educación por sus constantes demandas de recursos al estado para la expansión de la educación pública, mejoramiento de condiciones laborales, etc. y que desde la lógica

neoliberal es vista como una barrera para la transformación de la educación en un conjunto de mercados competitivos.

La utilización de conceptos tales como “*capital humano*” al referirse a la educación, denota claramente que se lo considera como una mercancía y debe responder principalmente a la lógica del mercado laboral; acceder a ella dependerá de la iniciativa individual. Se impone como condición la “*descentralización*” y la “*participación*” de los sectores en la gestión educativa con una clara tendencia del estado de *desresponsabilizarse* de la cuestión educativa y hace énfasis en la participación privada para la prestación de la educación con la llamada *autogestión*. La educación no es vista como un derecho universalizado, sino como una inversión individual cuyo retorno es la posibilidad que le abre al individuo el acceso al mercado laboral.

En la lógica de la descentralización, se mantiene por un lado la centralización del control pedagógico, pero se descentralizan los mecanismos de financiamiento y de gestión educativa.

Una de las particularidades en los procesos de reforma educativa es que son consultados los técnicos, empresarios e intelectuales, partiendo de la premisa de que son aquellos los que “saben” y “conocen” acerca del mercado y pueden “diseñar” estrategias para mejorar la calidad y la eficiencia de la educación, sin considerar a los docentes.

Siguiendo con las ideas de Gentili, se pueden identificar cuatro características del impacto de las reformas educativas en la lógica neoliberal. Primero la reducción del gasto en educación como porcentaje del PNB, lo cual se expresa en una creciente disminución tanto de los gastos de capital (con el consecuente deterioro de las condiciones de infraestructura de los sistemas educativos), como de los gastos corrientes (principalmente, una disminución de creciente del salario real de los docentes y del personal que se desempeña en las instituciones escolares). Tercero, el aumento de la responsabilidad de las familias en el financiamiento de la educación, por la vía de la privatización directa o indirecta de la enseñanza pública; una intensificación de los mecanismos históricos de segmentación y dualización de los sistemas educativos que se expresan en las diferencias en el acceso de sectores rurales y urbanos, índices de transición entre el subsistema primario y secundario, aumento de tasas de desgranamiento y retención del sistema y persistencia del analfabetismo estructural en el que se encuentran sumergidos grandes sectores sociales; y cuarto, antes que mejoramiento de la calidad se ha observado un empeoramiento de las condiciones de enseñanza y aprendizaje en las instituciones escolares. (Idem; 10)

Por su parte Dieterich señala que en la economía global del siglo XXI la calificación científica y profesional de la fuerza de trabajo constituye el arma fundamental y esto aumenta la importancia de los sistemas educativos formales a nivel mundial. Este autor sostiene que existe una fuerte asociación de tres variables claves del proceso que son la lógica de realización del capital - estructura ocupacional – estructura educativa global nacional (Dieterich,1997:108,110)

La educación en este contexto se vuelve en una “mercancía” sujeta a la lógica del mercado. Los sistemas educativos nos muestran una tendencia a la inequidad en el acceso y permanencia en el sistema. Por lo tanto se vuelve un círculo vicioso donde por la carencia de recursos los niños no acceden a la educación o no permanecen en ella y luego tienen escasas posibilidades de acceder al mercado laboral por escasa calificación.

#### **2.4 Configuración de los Movimientos sociales**

Autores de diferentes corrientes han estudiado sobre los orígenes, composición y naturaleza de los movimientos sociales. En este sentido uno de los autores clásicos es Alain Touraine quien

define a los movimientos sociales como “[...] una acción colectiva organizada entablada contra un adversario social y por la gestión de los medios a través de los cuales una sociedad actúa sobre sí misma y sobre las relaciones con su entorno. Se puede hablar, más sencillamente, de un movimiento social cuando un actor colectivo definido en términos sociales, trata de dirigir o de apropiarse de recursos culturales considerados de gran importancia”. (Touraine,1975:689-690)

Señala también este autor que los movimientos sociales (MS) pertenecen a los procesos a través de los cuales una sociedad produce su organización a partir de su sistema de acción histórico, pasando por los conflictos de clase y la transición política. (op. Cit. 397).

En su teoría plantea tres principios que rigen a los MS el de identidad, de oposición y de totalidad. En el principio de identidad el actor da una definición de sí mismo y adquiere relieve respecto de otros actores en el medio que lo contrapone en el campo de la acción social. En cuanto al principio de oposición plantea que “el conflicto hace surgir al adversario y la forma de la conciencia de los actores presentes.” Finalmente el principio de totalidad como el sistema de acción histórica del que los adversarios, situados en la doble dialéctica de las clases, se disputan el dominio”: cuanto más importantes son los movimientos sociales, más valdrá el principio de totalidad. (op. Cit., 416-417).

Según Touraine, el movimiento social puede confrontar o negociar con el oponente; asimismo, puede expresar los intereses de una clase social o de los diversos actores históricos-políticos, relativamente desvinculados de su posición económica y constituidos en función de su pertenencia de género, raza , edad, etc.

Siguiendo la línea de Touraine, Melucci ha propuesto una distinción entre MS reivindicativos, movimientos políticos, y movimientos de clase basados en los objetivos perseguidos. En el primer caso se trata de imponer cambios en las normas y en las funciones y procedimientos de asignación de los recursos. En el segundo se busca incidir en la modalidad de acceso a los canales de participación política y de trastocar las relaciones de fuerza. En el tercero se cambiar el orden social, transformar el modo de producción y las relaciones de clase. El paso de un tipo de movimiento a otro depende de numerosos factores como la capacidad de los movimientos de ampliar su relación de fuerza y de hacer crecer sus demandas.

Fernández plantea que Castells analiza los movimientos sociales como un derivado del enfrentamiento de clases y/o fracciones de clase, o una puesta en acción de esas luchas, destinadas a cuestionar la dominación o la hegemonía de la clase que centraliza el poder socio-político, a partir de la propiedad de los medios de producción más significativos. (Fernández,1999:15)

Señala que “no bastan las carencias para que haya un movimiento, sino que ellas tienen que traducirse en demandas, que a su vez se pueda transformar en reivindicaciones, por medio de una acción colectiva. El conjunto de este proceso es parte constitutiva de la formación de un movimiento social, las carencias, legitimidad de la demanda, poder político de las bases, escenario coyuntural y la cultura política del grupo, resultará en la fuerza social de un movimiento, generando un campo de fuerzas del movimiento social.

La búsqueda de transformaciones sociales, implican algún grado de interacción entre el movimiento social y el Estado, generalmente asimilable al comportamiento político favorable a sus intereses. La naturaleza social, proyección política, incidencia y reivindicaciones ante el

estado dependerá de la correlación de fuerzas que logre establecer, lo cual depende del contexto histórico social de cada país.

En el presente trabajo se considera a los Movimientos sociales como acciones sociopolíticas construidas por actores sociales colectivos pertenecientes a diferentes clases sociales, articuladas en ciertos escenarios de la coyuntura socioeconómica y política, creando un campo político de fuerza social en la sociedad civil.

Las *acciones sociales* se estructuran a partir de repertorios creados sobre temas y problemas en conflicto, litigios y disputas vivenciados por el grupo en la sociedad. Las acciones se desenvuelven en un proceso social y político cultural que crea una identidad colectiva para el movimiento, a partir de intereses en común. Esta identidad es amalgamada por la fuerza del principio de la solidaridad y es construida a partir de la base referencial de valores culturales y políticos compartidos por el grupo, en espacios colectivos no institucionalizados.

Los movimientos generan una serie de innovaciones en las esferas públicas [estatal y no estatal] y privada; participan directa e indirectamente de la lucha política de un país, y contribuyen para el desenvolvimiento y la transformación de la sociedad civil y política.

Los movimientos participan por tanto de los cambios sociales históricos de un país y el carácter de las transformaciones generadas podrá ser tanto progresista como conservador o reaccionario, dependiendo de las fuerzas sociopolíticas a que están articulados, en las densas redes; y los proyectos políticos que construyen en sus acciones. Ellas tiene como base de soporte entidades y organizaciones de la sociedad civil, con agendas de actuación construidas alrededor de demandas socioeconómicas y político-culturales que parten de las problemáticas identificadas en la sociedad.

Las oportunidades políticas pueden ser creadas por los diferentes actores (movimiento, estado o mercado privado) y son uno de los items del escenario sociopolítico. Ellas presentan siempre una oportunidad de renovación y cambio y confieren a los movimientos los atributos del poder.

Las *prácticas* de un movimiento social se compone de acciones directas y discursos, pudiendo ser más o menos organizadas.

La *configuración de un movimiento social* puede ser vista desde dos ángulos: el origen social de sus participantes y el principio articulador que lo aglutina. El origen social esta dado por las clases sociales a las que pertenecen sus miembros. Usualmente tenemos alianzas entre sectores de clases medias y clases populares o en otras formas. Otro punto que se pueda destacar en relación a la configuración de los movimientos dice respecto a su localización geográfica-espacial. Ellos pueden estar localizados en el campo como en la ciudad, pueden ser rurales o urbanos, estar restringidos en cierto país o en un continente geopolítico más amplio. El principio articulador guarda relación con las *demandas y las acciones colectivas* de un movimiento. Para que haya una demanda, tiene que haber una carencia no atendida en el orden económico, político, social y cultural.

## **2.5 Participación ciudadana como mecanismo de incidencia en las Políticas sociales.**

El fenómeno de participación ciudadana es el conjunto de procesos y actividades que involucran a los ciudadanos, a los sujetos sociales y a las entidades privadas, en acciones destinados a influir en las decisiones políticas, sea en un nivel central o local; está enmarcada por el contenido legal y determinada por la calidad de la acción (Vial,2001:7)

Dario Restrepo Botero señala que la “participación social refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas”.

Plantea además que la “participación social en los asuntos económicos, administrativos y políticos debe crear una nueva cultura, cual es el compromiso directo de los ciudadanos y comunidades con la administración del Estado y las políticas de interés colectivo”. En este sentido, la participación social es una estrategia política de reinstitucionalización y relegitimación del sistema político. (Restrepo,2002)

La participación social es un proceso político, en tanto expresa ejercicio y distribución de poder. Las formas de participación son tan dinámicas como lo son los cambios sociales, políticos y hasta culturales por la que transcurren las distintas sociedades. De esta manera surgen distintas demandas para establecer nuevos vínculos entre la sociedad civil y el Estado, que canalizan una forma de participación más directa de las necesidades, los intereses, y problemas de las personas y los grupos, incorporándolos como sujetos de decisión en espacios de deliberación y concertación social.

En el presente trabajo se analiza la participación social en las políticas públicas como un proceso a través del cual las organizaciones sociales logran como fuerza social incidir en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas educativas. Así como también la capacidad de ejercer control y plantear demandas de políticas públicas ante el Estado.

### **III. Exclusión social, el contexto de la reforma educativa**

La transición trajo consigo libertades públicas, pluralismo político e ideológico y las transformaciones legales necesarias para establecer un estado de derecho. En este marco se tuvieron movilizaciones y demandas constantes de las organizaciones campesinas, [obreras, estudiantiles] y sectores populares urbanos. Esta dinamización social se da en un contexto de profundización de la pobreza y exclusión social. La sociedad civil se ha movilitado para demandar mejores condiciones de vida, sin embargo no ha logrado incidir en los altos niveles de pobreza, concentración de la tierra y desigual distribución de la riqueza. (Bareiro,1994:32).

El modelo de crecimiento excluyente del país, provocó que la migración rural-urbana se haya acelerado en los últimos tiempos en búsqueda de estándares mínimos de bienestar.

Según la Encuesta Integrada de Hogares (EIH 97-98), la población económicamente activa (PEA) representa el 42,03 % de la población total y el desempleo es un fenómeno de rostro preferentemente joven, ya que el 19,4 % de la tasa total de desempleados tiene entre 15 y 29 años.(DGEEC,1998:5)

En la década de los noventa la lucha contra la pobreza comenzó a cobrar visibilidad en Paraguay en el marco de preparación de la Cumbre Mundial de Desarrollo [Copenhague 1995]. Como impulso a este proceso en el año 1995 fue creada la Secretaría de Acción Social por Decreto N° 9235/95 dependiente de la Presidencia de la República, con el mandato de actuar como mecanismo institucional encargada de coordinar acciones conjuntas del estado, los partidos políticos y la sociedad civil en torno a una política social prioritariamente dirigida a combatir la pobreza y promover una mayor equidad social.

Los conceptos de focalización y combate a la pobreza se plasman en el Plan Estratégico de Desarrollo Social elaborado por la Secretaría de Acción Social 5, órgano que financia proyectos

en base a la demanda de grupos “vulnerables”, población pobre y en extrema pobreza 4 en el área de salud, educación, saneamiento, generación de ingresos y servicios sociales. El financiamiento proviene de los fondos de inversión social (FIS) que opera con préstamos y donaciones del BID.

El gasto público del país a partir de 1989, experimentó una serie de cambios de gran magnitud y trascendencia, que se tradujo en un fuerte aumento a nivel del gobierno central que pasó de un 10 % en 1980, a un 18.5 % en 1998. Respecto al PIB, el gasto social del gobierno central se mantuvo relativamente bajo en la década de los años ochenta para luego aumentar en la década del noventa, alcanzando su mayor magnitud en 1998, en que representó el 8.2 % del PIB. (Benegas y Sauma, 2001:7)

Los programas de combate a la pobreza han tenido poca efectividad según los datos revelados por la Encuesta Integrada de Hogares 97/98 de la Dirección de Estadísticas Encuestas y Censos, pues en el Paraguay viven 1.900.000 personas por debajo de la línea de pobreza, cifra que representa más de un tercio (33.7) de la población total del país, de los cuales el 15,15 % son pobres extremos, cifra que equivale a 847.00 personas cuyos ingresos no alcanzan a cubrir las necesidades alimentarias básicas. (DGEEC, 1999)

Los niveles de pobreza tienden a aumentar y nuestro país figura entre los países de peor distribución de la riqueza donde el 20 % más rico concentra el 62.4 % del ingreso y el 10 % más pobre apenas el 0.7 % de la riqueza producida. (BM,1998).

La descentralización de las políticas sociales comenzó a ser debatida en Paraguay a comienzos de los años noventa, a partir de la creación del Sistema Nacional de Salud y la Reforma Educativa. Este proceso apunta trasladar la responsabilidad a los gobiernos locales y regionales en la resolución financiera y técnica de los problemas que en épocas anteriores eran de exclusiva competencia del gobierno central.

La baja cobertura de los servicios de la salud es otro de los indicadores de la exclusión de las políticas públicas. En este sentido sólo el 58 % de la población está cubierta por el sector público de los cuáles nuevamente el 32% corresponde al Ministerio de Salud Pública, lo cuál nos muestra que el 27 % de la población no está cubierta por ningún sistema.

El sistema educativo también es profundamente excluyente, evidenciado por ejemplo en el hecho de que cuatro de cada diez niños no llega al sexto grado de la primaria. En la zona urbana la retención escolar es del 79%, mientras que en la zona rural es apenas del 48.6 %. (MEC,1994:203)

Entre 1993 y 1998, un 74,3 % de niños y niñas en edad escolar en las zonas urbanas finalizaron la enseñanza primaria, mientras que a nivel rural solo fueron el 48,1 %.

La EIH 97-98 revela que analfabetismo del 20 % de la población más pobre es prácticamente seis veces mayor a la población más rica. La causa principal de que población en edad escolar no acceda a la educación es por razones económicas.

#### **IV. Análisis: Incidencia de gremios de educadores en la reforma educativa**

El análisis del presente trabajo apunta a identificar desde la perspectiva de los dirigentes de los gremios de carácter nacional del magisterio público paraguayo del nivel inicial, escolar básica y

media: Federación de Educadores del Paraguay (FEP), Asociación de Educadores de la capital e interior (AECI), Agrupación de docentes y funcionarios de la educación del Paraguay (ADOFEF), Organización de los Trabajadores de la Educación del Paraguay Sindicato Nacional (OTEP SN), Unión Nacional de Educadores Sindicato Nacional (UNE SN), la Unión Nacional de Educadores (UNE) y el Movimiento de Acción Sindical del Magisterio Paraguayo Sindicato Nacional (MAS MP SN); las demandas y reivindicaciones durante la década del noventa que apuntaron a incidir en la reforma educativa, las alianzas y los mecanismos de movilización y presión utilizados para el efecto. Los entrevistados son Secretarios Generales en el caso de los gremios.

El procesamiento de los datos se hizo en base al esquema de análisis de los datos de fuentes primarias y secundarias.

En este apartado se parte del análisis del gremialismo en el magisterio nacional y se caracteriza su composición social, luego se identifican las alianzas organizativas que han establecido los gremios como una vía de interlocución con el estado. Seguidamente se recupera la percepción que los gremios tienen sobre la RE, los actores que identifican y por último las principales reivindicaciones, demandas y los mecanismos de movilización que han adoptado según las distintas coyunturas.

#### **Gremialismo en el magisterio nacional y su composición social**

Durante la dictadura, la sindicalización del funcionariado público ha estado prohibida expresamente por la Ley 200. Por lo tanto, los docentes en su carácter de funcionarios públicos, no podían organizarse en sindicatos y menos aún declararse en huelga. Sólo podían constituir *asociaciones* reguladas por el código civil, consideradas de utilidad pública cuyo objeto es el bien común (Código Civil,1999:102-103).

En la década del cincuenta las *asociaciones* y *federaciones*, han sido las únicas experiencias organizativas legales para los funcionarios públicos en general. Los fines de estas organizaciones apuntaban principalmente a promover el mejoramiento económico, social y cultural de sus asociados a través de ayudas que prestaban a sus asociados.

En ese marco, en el año 1959 surge la Asociación de Educadores de la capital (AEC) aglutinando a los docentes de la capital, más tarde en 1963 se conforma la Federación de Educadores del Paraguay (FEP) como una organización de carácter nacional y cuyas bases organizativas eran las asociaciones de docentes de la capital e interior del país. La AEC pasa a integrar la citada Federación. Ambas organizaciones “desde su origen estuvieron muy vinculadas y cooptadas por el partido de gobierno”, [la Asociación Nacional Republicana Partido Colorado]. (Rojas,2002)

La Federación de Educadores del Paraguay se constituyó hasta la década del ochenta como una instancia organizativa de carácter nacional para los docentes. Se encontraba legitimada por la Ley 416 que reconocía a la FEP como única representante del magisterio nacional en la “Junta de Calificación del personal docente”, unidad dependiente del Ministerio de Educación. Esta instancia estaba encargada de la selección del personal docente. La adscripción a la Federación era una de las alternativas de organización para los docentes, lo cual en algunos casos les facilitaba el acceso o la permanencia en los cargos.

Actualmente la FEP integra a unas trescientas asociaciones de docentes de instituciones públicas del nivel primario y secundario de la capital e interior del país. Esto representa unos veinticinco mil docentes aproximadamente, [tomando en cuenta lo señalado por algunos dirigentes en

“general las asociaciones no declaran todo el número de asociados, ya que sobre esta base tienen que aportar aproximadamente el 1 % del salario mínimo a la Federación”]. (Parodi,2002)

Más tarde en 1998, se produjo una crisis interna en la dirigencia de la FEP al no estar de acuerdo con los intereses de la AEC de expandirse y asociar a docentes del interior. Esta diferencia no resuelta, tuvo como desenlace la salida de la FEP. Es decir la AEC decidió una vez más por su autonomía organizativa. A partir de allí la AEC realizó esfuerzos por ampliar la base organizativa y el año 2000 logra integrar a docentes del interior, pasando a denominarse Asociación de Educadores de la capital e interior (AECI). Actualmente la organización está compuesta por asociaciones de docentes de la capital e interior del país, e integra a unos cuatro mil quinientos docentes. Ya en el año 2002 obtiene su personería gremial como Federación, adquiriendo una figura jurídica similar al de la FEP, con la diferencia que esta última no cuenta con personería gremial.

La sindicalización del magisterio público nacional ha estado ausente hasta el año 1986. Durante el gobierno dictatorial y en un contexto de auge de los movimientos sociales, surge la primera organización de docentes de carácter sindical. Se trata de la Organización de los Trabajadores de la Educación (OTEP), que es integrada por maestros que se encontraban militando en otros movimientos sociales de oposición al régimen como el Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT). La gran marcha de los trabajadores del Hospital de Clínicas y la brutal represión de la dictadura a los trabajadores en fecha 1° de Mayo de ese año, fueron algunos de los factores que crearon condiciones favorables para que se conformara la OTEP.

Esta organización, surge como un sindicato clasista y en oposición al régimen de la dictadura, no obtiene “legalidad” hasta 1992, año en que con la reforma constitucional desaparece la prohibición de sindicalización de los funcionarios públicos. A partir de allí el marco legal, contempla la libertad de sindicalización de todos los trabajadores públicos y privados, sin necesidad de autorización previa; con excepción de los miembros de las Fuerzas Armadas y policías.

A diferencia de las *asociaciones*, los *sindicatos* están regulados por el Código Laboral (Ley 213/93), definidas como “organizaciones que tienen por objeto el estudio, la defensa, el fomento y la protección de los intereses profesionales, así como el mejoramiento social, económico, cultural y moral de los asociados”. Explícitamente en el nuevo Código Laboral, se contempla que “el derecho de asociación en Sindicatos se extiende a los funcionarios y trabajadores del sector público”. A los sindicatos constituidos por trabajadores de una misma profesión en este marco legal se los considera como gremiales.(Código Laboral,1993:283)

Actualmente la OTEP es una de las organizaciones más grandes en cuanto al número de afiliados después de la FEP y cuenta con unos quince mil afiliados entre docentes de la capital e interior del país.

A raíz de una crisis interna en la dirigencia en 1998, luego de que la Asamblea de elección de la Comisión directiva fuera anulada como resultado de una impugnación judicial, el movimiento electo en dicha Asamblea se retiró de la OTEP SN y conformó un sindicato autónomo: el Movimiento de Acción Sindical del Magisterio Paraguayo Sindicato Nacional (MAS MP SN).

El MAS MAP SN es un Sindicato Nacional con alrededor de dos mil cuatrocientos asociados, integrado por docentes de instituciones públicas de la capital e interior del país del nivel primario y secundario. Mantiene una fuerte crítica a la actual dirigencia y lo acusa de



“complicidad al permitir la cooptación de la organización por un partido de izquierda denominado Paraguay Pyahurä”. (Montiel, 2002). En cambio para la actual dirigencia de la OTEP, el retiro de los dirigentes del MAS se debió a “intereses particulares” de “utilizar la organización para solicitar ayuda internacional para realizar investigaciones en el campo educativo”. (OTEP,2000:2)

Ya durante la década del noventa, específicamente en el año 1992, surge la Unión de Nacional de Educadores (UNE) autodenominados “humanistas cristianos no confesionales”. Según expresiones del Secretario General, hasta ese momento los docentes tenían sólo dos alternativas de organización: una de carácter “conservadora” ubicando en esta categoría a la FEP y la AECI vinculada al Partido de Gobierno [la AECI y la ADOFEP se encuentran afiliadas a la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT)]; y otra de “oposición al régimen”, la OTEP y el MAS MP SN identificadas con la izquierda, [la primera afiliada a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la segunda a Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUTA)]. Por lo tanto, la UNE se consideraba en su origen como una “tercera opción organizativa para los docentes” [afiliada a la Central Nacional de Trabajadores (CNT)]. (Rojas,2002)

Producto de una crisis interna en 1993, algunos docentes fundadores de la UNE se retiraron y conformaron la Agremiación de docentes y funcionarios de la educación del Paraguay Sindicato Nacional (ADOFEP SN) que luego adquirió su personería gremial.

La Agremiación de docentes y funcionarios de la educación del Paraguay Sindicato Nacional (ADOFEP SN) es un Sindicato “sui generis”, pues agrupa a docentes, directores, supervisores, técnicos y funcionarios administrativos del Ministerio de Educación. En este sentido coexisten [hasta] intereses contrapuestos entre sus afiliados. Este hecho es reconocido por el propio secretario general, como factor que podría restringir los procesos reivindicativos puesto que los supervisores ocupan cargos de confianza, tienen la representación de las autoridades del MEC y ejercen un fuerte control sobre la gestión educativa y el desempeño docente; en cambio los docentes se encuentran en posición de subordinación. (Duarte,2002)

Otra escisión de la UNE se produjo en 1998, por disidencia interna entre la dirigencia. Como producto de esto dos sectores disputaron judicialmente la denominación y luego de un fallo judicial una de ellas tuvo que agregarle el término de Sindicato Nacional (SN) para diferenciarse de la otra. La UNE SN permanece vinculada a la Central Nacional de Trabajadores (CNT). Ambos grupos se consideran como la “auténtica UNE”, es decir aquella que lleva la línea de pensamiento de origen de esta organización.

El sector permanece con la denominación original de UNE, se considera en el “exilio de la Central Nacional de Trabajadores”.(Colmán,2002). Según sus estatutos la UNE, es una “entidad gremial que nuclea a asociaciones de educadores y a uniones de aquellas”. Según su naturaleza jurídica es una organización sindical de carácter nacional. (UNE, 1992:art.1,3)

El Secretario General de la UNE manifestó que tenían unos quince mil asociados, pero carecían de registros de los mismos que permitiera una verificación de esto. Según los dirigentes de los demás gremios; ésta se encuentra en vías de extinción. El mismo reconoció que actualmente tienen una importante debilidad para trabajar orgánicamente porque carecen de recursos [sus asociados no aportan] y la separación les significó pérdidas de algunas bases.

En el caso de la UNE SN, en expresiones del Secretario General, el agregado de Sindicato Nacional les implicó un importante cambio en su organización interna, especialmente en lo que

hace a la “cotización” [pago de cuotas] de sus afiliados puesto que cuando funcionaban como asociación, la cotización de la mayoría de los asociados era mensual porque obtenían beneficios inmediatos de tipo económico como por ejemplo órdenes de compra y descuentos por vía de la asociación y otros. Con el cambio de naturaleza de siete mil asociados sólo cotizan unos cuatro mil quinientos afiliados. En palabras del Secretario General de la UNE SN “en Paraguay no existe una cultura de cotización a los sindicatos y esto repercute en una importante debilidad organizativa”. (Rojas,2002)

Con esto podemos ver que en la década del noventa se conformaron cinco de las siete organizaciones de docentes de carácter nacionales existentes: OTEP, UNE SN, UNE, MAS MAP SN, ADOFEP, todas ellas integran en sus bases asociaciones de docentes del nivel primario y secundario de las distintas instituciones educativas públicas de la capital e interior del país. La AECI y la ADOFEP tienen una doble naturaleza jurídica por un lado cuentan con personería civil como asociación de utilidad pública y por el otro personería gremial en los términos del código laboral. Sólo la FEP no cuenta con personería gremial.

### **Alianzas organizativas: una vía de interlocución con el estado**

Cuatro de los seis sindicatos estudiados: ADOFEP, MAS, AECI, UNE y la FEP tienen centrado sus objetivos en la defensa gremial de los asociados. La UNE SN además de las reivindicaciones gremiales apunta a promover el abordaje de una educación más humanista que tecnológica. Sin embargo la OTEP trasciende la dimensión reivindicativa gremial y se plantea en el plano político reivindicando la defensa de una educación pública gratuita y de calidad.

Existen dos claras vertientes en términos de alianzas establecidas entre los gremios de docentes que se modifican según determinadas coyunturas y temas, pero que en general mantienen su composición.

Por un lado la Coordinadora Nacional de Educadores (CNE) integrada por la UNE, AECI, MAS MP SN, ADOFEP SN esta instancia impulsa reivindicaciones gremiales principalmente, aboga por la despartidización de la educación y la transparencia en la selección del personal docente. Buscando la incorporación de recursos humanos idóneos al magisterio nacional, han realizado negociaciones con el MEC para la revisión y adecuación del manual de selección del personal docente.

Ante la lucha por el estatuto docente, se evidenciaron dos posturas contrapuestas por un lado el de la CNE en ese momento, conformada por una facción de la FEP, la UNE y la ADOFEP SN, quienes desarrollaron una campaña por la cual sostenían el rechazo al proyecto que estaba siendo estudiado en el parlamento y planteaban una serie de modificaciones al mismo. Este sector incluso una vez sancionado el proyecto, solicitaron al ejecutivo el veto total del Proyecto argumentando que la misma atentaba en contra de los derechos adquiridos de los docentes y representaba un claro retroceso en este sentido.

Por otro lado la OTEP, la UNE SN, la AECI y la FEP, impulsaron la aprobación del estatuto docente en una alianza coyuntural con algunas organizaciones de docentes discapacitados y sistemáticamente han movilizad sus bases para lograr la sanción y promulgación de la citada ley.

Según determinadas coyunturas y los temas reivindicados se conformaron algunas alianzas más amplias como la “Alianza Sindical de Educadores del Paraguay” en 1997 y 1998 que se

constituyó como una instancia aglutinadora de la mayoría de los gremios con la postura de rechazo ante la intención del MEC de exigir la implementación del calendario escolar amparado en lo que establece el artículo 114 de la Ley General de Educación que dispone lo siguiente: “el año lectivo, en la educación escolar básica, media y profesional tendrá como mínimo doscientos días laborales contando cada día con no menos de cuatro horas en los cuales no se incluyen los días de exámenes”. (MEC,1998:114)

La mayoría de los gremios de carácter nacional sostienen que la ampliación del calendario escolar no solucionará los problemas de deserción, repitencia y bajo rendimiento de la educación, sino al contrario “implicaría las mismas precarias condiciones de trabajo” (CNE, 2001) y viola derechos adquiridos por los trabajadores de la educación, por lo cual la mayoría exige una retribución salarial por los días adicionales de trabajo.

Desde la vigencia de la Ley General de Educación en el año 1998 la implementación del “calendario escolar” es un punto de conflicto de “intereses” entre el Ministerio de Educación y los gremios docentes. El gobierno sostiene que Paraguay es el que tiene menor cantidad de horas clase en la región por lo tanto exige la ampliación de los días clase para “mejorar la calidad”, y tienden a forzar a los docentes a extender el periodo de trabajo, sin ofrecerle un pago adicional por ello.

Una interrogante que surge es ¿en que medida con las condiciones de “sobrepoblación de aulas”, “escasos materiales didácticos”, alto “costo” que representa para las familias la educación pública; y la “ampliación de los días de trabajo de los docentes sin contemplar recursos para el pago” permite que el cumplimiento del calendario escolar estipulado por ley pueda crear condiciones para el mejoramiento de la calidad de la educación?.

La otra línea de alianza es la conformada por la OTEP y la UNE SN quienes apuntan a reivindicaciones gremiales y políticas. En el caso de la OTEP hace tres años impulsó un proceso de revisión interna, en el cual analizaron que las reivindicaciones gremiales solamente conllevaban a una lucha de “carácter economicista”, con pedidos de aumento de salario y mejoramiento de condiciones de trabajo. Percibieron que estas reivindicaciones desvinculadas de la política educativa, incluso generaban resistencia por parte de la ciudadanía. Como producto de este proceso adoptaron como “bandera de lucha la educación pública gratuita y de calidad”, partiendo de la idea de que la educación apunta a un modelo de país y a un modelo de sociedad (Rodríguez; 2002).

La UNE por su parte considera a la educación como inherente a la consolidación comunitaria de los pueblos, y por ende, propugna el desarrollo integral y armónico de la persona humana. Concide con la OTEP en la lucha por la defensa de la educación pública gratuita y de calidad. Sostiene que la educación es responsabilidad del Estado y la sociedad civil, por lo tanto elevan propuestas, formulan críticas en relación a la política educativa. Pero en general mantiene una línea colaboracionista en sus relaciones con el Ministerio de Educación y Culto. Sin embargo la OTEP sostiene que garantizar una educación pública es responsabilidad del Estado.

La OTEP y la UNE SN mantienen alianzas con los sectores obreros y campesinos con quienes integran la Coordinadora Obrero Campesina y Popular (COCP) y el Congreso popular desde 1999 (CP). Estas instancias mantienen una posición de rechazo a la reforma del estado, impulsada por el gobierno en especial a lo que hace a las privatizaciones y la reforma de la seguridad social que apunta a cambiar el sistema de reparto universal a otro de capitalización individual.

La única organización sindical que se define como clasista es la OTEP y se plantea una opción de lucha por la “conquista de reivindicaciones democráticas, económicas, profesionales y la vigencia de una nueva sociedad”. La identidad de clase lo explicitan en sus principios y utilizan el concepto de “trabajadores de la educación” y su slongans asumen su apuesta a la “construcción de un sindicalismo clasista”. (OTEP,1999:2). Adopta un claro posicionamiento frente al sistema y consideran a la educación como una reivindicación política para el sector trabajador.

Como ya hemos señalado anteriormente, fueron variando de objetivos meramente gremiales a objetivos políticos. En el discurso explicitan que su eje de acción es “la lucha del trabajador de la educación en el escenario social con una participación política activa desde su organización.” En este contexto se maneja al margen de toda colaboración con el Estado. Su estructura organizativa apunta a la formación de cuadros dentro de la lógica las organizaciones políticas de izquierda. Establece alianzas con los sectores sociales e integra la coordinación obrera campesina a partir del cual trasciende la reivindicación gremial a una política. Son coyunturales las alianzas con los gremios de educadores.

#### **La Reforma Educativa. Recorrido desde la percepción de los gremios docentes**

Los gremios nacionales de docentes mantienen diferentes posturas en torno a la Reforma Educativa (RE) y los factores que lo impulsaron, por un lado la ADOFEP sostiene “que la reforma comenzó a nacer con la idea de una educación participativa, democrática y solidaria” y por la necesidad existente de “adecuar la formación a la demanda laboral” (Duarte; 2002). Rescatan en este contexto “la activa participación de los gremios docentes en los inicios de la reforma, con lo cual se logró establecer acuerdos para elaborar programas, mecanismos de aplicación, pero que afirman que finalmente el MEC no tuvo en cuenta estas propuestas”(idem).

Existe una idea de que la RE se hizo en forma “unilateral e inconsulta” sin contar con participación de los docentes (Colmán;2002). Más bien se sintieron “utilizados” en los diferentes foros organizados por el MEC considerando que finalmente “no tuvieron en cuenta las propuestas que los docentes presentaron” (Velázquez,2002). Los foros departamentales y nacionales sólo tuvieron un carácter informativo, esto les lleva a concluir que “no existe participación plena de los docentes en la RE [...]”. (Montiel,2002) Incluso los pocos espacios de participación abiertos para los gremios “disminuyó en los últimos años”. (Colmán,2002).

Otros como la UNE plantea su duda acerca de si la RE fuera una necesidad real y señalan que “se han hecho reformas del currículum que teórica y pedagógicamente estaban bien. Afirman que sólo se hizo cambio de nombres, pero todo permanece igual que antes” (idem)

En general quienes se identifican como agentes que tuvieron escasa o nula incidencia en la reforma educativa, lo cual se traduce expresiones tales como que “la RE penetró profundamente [...] sin que se haya podido enfrentarlo políticamente “(OTEP,1999:s.d), “a los gremios se nos ha negado la participación en cuanto al contenido de la currícula y eso va en contra de recomendaciones de la Comisión mixta UNESCO\_OIT que establece que los cambios deben hacerse previa consulta y participación de las organizaciones de docentes” (Colmán,2002) Otros como el MAS MP SN señalan que “los gremios no pueden incidir si no participan en alguna instancia”. (Montiel,2002)

A pesar de la escasa participación, la UNE considera que los gremios han contribuido positivamente con el mejoramiento de la calidad educativa lo cual se traduce en expresiones tales como: “muchas cosas positivas de la RE son gracias a la muralla gremial que se ha levantado, principalmente en cuanto a la exigencia del concurso para acceder a los cargos docentes, buscando garantizar mayor idoneidad de los docentes que ingresan al sistema.” (idem)

En cuanto a los resultados de la RE algunos gremios reconocen indicadores de avance con respecto al sistema educativo anterior, que se traducen en expresiones tales como: “existe mayor apertura y libertad” (Parodi,2002) “se le da protagonismo a los educandos” (Velázquez,2002)

Otros gremios como la OTEP subrayan que además de ser “muy costosa la RE” “solo promueve una educación mercantilista al servicio de los sectores empresariales que aprovechan la fuerza laboral de los docentes, preparando mandos medios que se adapten al mercado para que sean flexibles a sus intereses y justifiquen este modelo social excluyente” (OTEP SN, s.d). Resaltan además los innumerables cuestionamientos que tienen a la RE y señalan que “está haciendo aguas por todos lados, poco ha cambiado la educación que se tenía con la dictadura. No soluciona la deserción, repitencia y mala calidad, dificultades de acceso para muchos niños y produce analfabetos y analfabetos funcionales” (idem)

Existe un consenso entre los gremios que “la RE tal como se había planeado, no está cumpliendo con su objetivo” (Duarte,2002). Desde la percepción de los mismos, la misma les ha ofrecido pocas oportunidades de capacitación y sólo se han realizado “entregas técnicas”. (Rodríguez,2002)

En cuanto al papel de los docentes el Secretario General de la UNE SN señala que “al principio hubo mucha resistencia del docente hacia la reforma”. Si bien planteaba cambiar de una orientación conductista a otra de tipo constructivista donde el alumno es considerado como sujeto y el docente como facilitador del aprendizaje, hasta la actualidad se sigue repitiendo la misma metodología anterior y no se ha cambiado mucho.

Perciben que existe una tendencia por parte del MEC de responsabilizarle sólo al docente de los resultados “negativos” de la educación de la educación, sin tener en cuenta los importantes condicionamientos que representa la superpoblación de alumnos en las aulas, la carencia de materiales didácticos, niños con problemas de salud y mal alimentados que asisten a las escuelas públicas.

#### **Actores de la Reforma Educativa y los gremios docentes**

Tal como lo señala Rivarola “varios actores participaron con mayor o menor intensidad en la RE” (Rivarola,2000:15). Uno de los actores es el Ministerio de Educación y Culto, órgano dependiente del poder ejecutivo encargado de la política educativa del país, impulsó la RE conformando en 1990 el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE).

Este Consejo se constituyó en otro de los actores y fue integrado por doce “personas notables de la sociedad” como instancia consultiva del MEC y actuó con una “autonomía relativa”, elaboró el diagnóstico y Proyecto de reforma que luego fue puesto a consideración de los distintos sectores.

Algunos gremios como la UNE señalan que si bien han impulsado la creación de una Comisión de la RE , al final la misma fue integrada con “criterios políticos partidarios” y critican que los gremios de docentes no fueran incorporados en esta instancia. (Colmán, 2002)

Luego de la sanción de la Ley General de Educación en 1998 cambia el carácter del Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) que pasa a denominarse “Consejo Nacional de Educación y Cultura” (CONEC) como órgano responsable de proponer políticas culturales, la reforma del sistema educativo nacional y de acompañar la diversidad de sus elementos y aspectos concernientes”. Es decir pasó de ser de un órgano consultivo a otro de carácter más político.

Diversas son las críticas que los gremios docentes hacen al CONEC [antes CARE], estas van desde calificarlo como “un respaldero de las políticas del BID y del BM.” (OTEP, 2000: 8) como también un “consejo de ancianos que desean imponer sus desfasadas ideas” (MAS MP SN,2002). En cuanto a la función que desempeña el CONEC, la OTEP plantea que “ no promueve una educación que responda a los intereses de las mayorías populares y tiende a despojar aún más de los derechos del pueblo de acceder a una educación pública, gratuita y de calidad como un derecho y responsabilidad del estado” (OTEP, 2000; 8)

En los foros regionales y nacionales de “consulta” llevados a cabo por el CARE, los gremios no lograron incidir, debido a la cooptación del mecanismo de participación desde la visión de ellos. El carácter de estos espacios abiertos era solo informativo y no realmente consultivo.

Por otro lado no se puede desconocer el papel jugado por los organismos internacionales BID y BM quienes proveyeron fondos para financiar la RE. Estos son identificados por los gremios como actores y los percibe como aquellos que “decidieron lo que debía hacerse, condicionando con la provisión de los recursos en carácter de donaciones y préstamos”. Estos préstamos son considerados como “negativos y contraproducentes” a largo plazo para el país: “hipoteca el futuro al endeudar al país” (Rojas,2002).

Parten de la base incluso que la RE ha sido “una imposición de los organismos internacionales como el BM y el BID” (OTEP,2002). Afirman que la modalidad educativa adoptada, responde a “condicionamientos de los organismos internacionales y no se ajusta a la realidad nacional al ser un planteamiento muy costoso, donde no se tuvo en cuenta siquiera que la infraestructura era inadecuada para implementarla”. (Parodi,2002)

Consideran como una contradicción en la política educativa que reconoce por un lado en los documentos oficiales la importancia de la participación de los diferentes sectores; sin embargo en la práctica, reconocen que sólo el MEC, el CONEC y los organismos internacionales financieros citados anteriormente, fueron los únicos actores que tuvieron real participación e incidencia en el proceso.

En síntesis, la mayoría de gremios, no se perciben como actores de la reforma desde su elaboración, sólo han participado de la implementación luego de una escasa capacitación, cuya consecuencia directa es la débil apropiación e implementación de la RE educativa en las aulas.

Una de las fuertes críticas que realizan los gremios al gobierno, es de continuar utilizando políticamente la estructura institucional del MEC para nombrar a los docentes en los cargos no por idoneidad sino por estar vinculado al partido político de gobierno.

Estas irregularidades, han denunciado ante el parlamento y en el año 2000 el MAS MP SN llevó a cabo una huelga por la distribución discrecional de los rubros, manipulación en el nombramiento de maestros.

En otro orden de cosas, la OTEP percibe que “existe una creciente tendencia de abandono de la responsabilidad del Estado en la educación, reforzado por los lineamientos del Banco Mundial y el BID.” (OTEP SN) . Desde esta perspectiva los organismos multilaterales “inciden en que la inversión en la educación pública se concentre en la escolar básica, impulsando la intervención del sector privado en el nivel medio, abandonando a la lógica del mercado la educación superior a través del discurso de la participación comunitaria local para deslindar responsabilidades económicas en estos niveles”. (OTEP,sd)

Todos los gremios, coinciden en señalar que “la educación pública no es gratuita tal como lo establece la Constitución Nacional y la Ley General de Educación y esto representa un obstáculo para el acceso de los niños y niñas”. Afirman que “el MEC solo provee de salarios para docentes, y ni siquiera son suficientes es así que la “comunidad educativa” tiene que hacerse cargo del mantenimiento, equipamiento e incluso de la construcción de escuelas. Esto es solapado como “autogestión” que lleva a que las familias se vean obligadas, a pesar de las carencias a asumir estos condicionamientos si quieren que sus hijos accedan a la educación pública”.

En este sentido el propio MEC ha promovido la constitución de Cooperadoras Escolares, actualmente denominadas Asociaciones de Cooperadoras de Padres que cuenta con su propio estatuto y su función es “participar activamente de la gestión educativa”. Sin embargo, en la práctica se les traslada la responsabilidad de buscar mecanismos para hacer frente a las carencias del sistema educativo en materia financiera. Esta situación les lleva a implementar diversos mecanismos para recaudar fondos, desde cobros de matrículas [que supuestamente están prohibidas] como así también cobro de cuotas, etcétera.

Se percibe un doble discurso por parte del MEC ya que por un lado al inicio de cada año frente a las innumerables denuncias de los padres, por tener que pagar altas matrículas y de esa forma no poder inscribir a sus hijos gratuitamente, realizan declaraciones públicas y lanzan comunicados donde informan sobre la prohibición expresa de “obligar a los padres” a abonar las matrículas. Sin embargo según la UNE, el propio MEC da instrucciones precisas a los Directores de instituciones educativas públicas de “no inscribir a ninguno de los niños si no presentan los recibos de hacer abonado a la Asociación de padres”. (Colmán,2002)

En este sentido según la entrevista realizada a la Presidenta de la Coordinadora Nacional de Asociaciones de padres (CONACES) manifestaba que como organización de padres de los niños, niñas y jóvenes escolarizados “no están de acuerdo con la gratuidad de la educación, ya que el estado sólo no podría hacerse cargo de financiar toda la política educativa y que la comunidad educativa tiene que necesariamente aportar y autogestionarse” (Cardozo,2002). Esto de alguna manera muestra una apropiación por parte de ellos del discurso del gobierno y asumen funciones que le compete al estado y yendo en contra de los propios intereses de la mayoría de las familias que no pueden pagar el costo para el acceso de los hijos a la educación pública.

En este sentido, la OTEP se plantea la dificultad que representa “levantar la bandera de lucha por la escuela pública, gratuita y de calidad mientras que para las Cooperadoras de Padres el cobro de matrículas son el sustento económico para la infraestructura y mantenimiento” (Rodríguez,1999)

**Qué reivindican y demandan los gremios docentes? Mecanismos de movilización.**

Las reivindicaciones y demandas de los gremios docentes han apuntado principalmente al mejoramiento de las condiciones laborales, principalmente lo que guarda relación con el aspecto salarial y los beneficios sociales contemplados en la legislación laboral y de la cual los docentes quedaban exceptuados en su carácter de funcionarios públicos.

Como antecedente tenemos que en 1988 aún durante la dictadura, la OTEP inició una campaña gremial para conseguir la equiparación salarial al mínimo legal vigente y el acceso a beneficios contemplados en el Código Laboral para los trabajadores como el seguro social, aguinaldo, etc, lo cual les valió por un lado la represión a sus dirigentes y por el otro la deslegitimación de la Federación de Educadores del Paraguay que era la única organización de docentes reconocida a nivel oficial, planteando que “la OTEP no representaba al magisterio público nacional”.

A partir de allí se sucedieron sistemáticas movilizaciones de los docentes por acceder a mejores condiciones laborales liderados en especial por la OTEP. En 1990 luego de la caída de la dictadura y durante el gobierno de Rodríguez realizaron la primera huelga nacional de docentes convocada por esta misma organización. A partir de esta medida, logran obtener un reajuste salarial de alrededor del 30 % para todos los docentes, y por primera vez el cobro de aguinaldo y el pago de aporte al seguro social por parte del gobierno.

Sin embargo recién en 1993, tras sucesivas movilizaciones y ya con alianzas con algunos gremios [nuevos] como la UNE, conquistan la equiparación del salario del docente al mínimo legal vigente por cada turno de trabajo.

Otro de los puntos de fricción con el MEC desde 1998 lo constituye el calendario escolar vs. el periodo de vacaciones por un lado la mayoría de los gremios docentes sostienen que la ampliación del calendario de actividades escolares en el marco de la Ley General de Educación, viola derechos adquiridos como trabajadores, sin siquiera prever un pago o una compensación adicional por el tiempo de trabajo extraordinario que se pretende implementar. Y por el otro algunos gremios coinciden con la OTEP en señalar que “la prolongación de los días de clase no solucionará los problemas de la educación [...]” (OTEP, s.d)

Los gremios de docentes han demandado y exigido al gobierno garantías y transparencia en los mecanismos de selección del personal docente; así mismo han exigido que la selección del personal se realice por idoneidad y por no por vinculación y no por vinculación partidaria esto se visualiza en expresiones tales como “la CNE apunta a que se logre la eficiencia de la implementación de la Reforma Educativa, eligiendo profesionales idóneos para los cargos” (Nota a ministro, 1998). De igual forma han demandado programas de capacitación y actualización permanente y gratuita para los docentes (OTEP; N° 5)

La UNE SN en la década del noventa ha llevado a cabo una serie de acciones tales como el Seminario Nacional sobre currículum y Reforma; así mismo sus reivindicaciones han apuntado principalmente a la despartidización de la educación a través de marchas y huelga nacional por presupuesto, salario y participación en la gestión educativa.

La OTEP plantea además de las reivindicaciones citadas anteriormente: año sabático para perfeccionamiento y especialización, atención adecuada de la salud en todo el país, seguro social y jubilación automática a los veinticinco años de servicio, cambio en los sistemas de evaluación de la foja de servicio, conquista de todos los derechos de maternidad, implementación de la



jornada única del trabajador docente, regularización total en la asignación de rubros, recategorización salarial automática, cumplimiento de la ley del escalafón docente (OTEP,s.f:N° 5)

La mayoría de estas reivindicaciones son compartidas por la UNE SN y conjuntamente llevan a cabo movilizaciones y huelgas para conseguir las. Según determinadas coyunturas establecen alianzas más amplias con otros gremios.

Los gremios identifican que una importante “demanda de las bases” es la intermediación en el proceso de selección del personal docente llevado a cabo por la Comisión de selección o en cuestiones de conflicto con el MEC, lo cual les lleva a actuar corporativamente y “a defender a sus asociados”, incluso frente a sus propios compañeros docentes con la condición de estar agremiados en una u otra organización. Esto es calificado por la UNE como una importante “disyuntiva para los gremios y en algunos casos les lleva a “medir fuerzas” entre ellos mismos y en ocasiones obliga al gremio a desempeñar una función de gestión burocrática ante la administración, desviando los objetivos prioritarios”. (Colmán,2002)

El año 2000 el MEC firmó un acuerdo con los diferentes gremios para la implementación de un Programa nacional de capacitación gratuita de los docentes, en la cual se asume como un derecho de todos los trabajadores de la educación como una obligación del estado. Este Programa debe llegar a todos los niveles, administrarse por distritos y áreas educativas como parte del calendario escolar. Sin embargo desde la percepción de los gremios “hasta la actualidad el citado acuerdo no se cumple.” (OTEP:2000)

Los gremios han tenido posturas encontradas respecto a la reivindicación de contar con un estatuto docente; por un lado el sector conformado por la UNE SN, OTEP , AECI y la FEP ha reivindicado la sanción y promulgación del estatuto docente como una “herramienta para garantizar el acceso a una serie de derechos no contemplados para los docentes” , y por el otro el sector conformado por la ADOFEP, MAS MP SN, UNE y una facción de la FEP ha desarrollado una campaña por el rechazo del citado estatuto por considerarlo como atentatorio de derechos adquiridos por los docentes y afirman que se convierte en la misma se convierte en una “ley embudo”.

Es decir, plantean que esta ley puede implicar retroceso en cuanto a los derechos laborales docentes, tomando en cuenta que vuelve a incorporar específicamente derechos ya conquistados en el código laboral, pero que tampoco se cumplen. La principal dificultad es que el MEC cada año no presupuesta para cumplir la legislación en cuanto al seguro social, beneficios sociales y otros derechos que ya fueron conquistado con anterioridad. Temen que esta ley venga a sumarse entre las tantas que al final no se cumplen y más bien pueda ser utilizado en contra de los docentes.

## **V. A modo de conclusiones generales**

A finales de 1990 se había constituido el Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) por decreto N° 7.815 integrado por doce miembros, todas ellos “personas destacadas” a nivel nacional entre: científicos sociales, artistas, actores, etc. Sus objetivos fueron el preparar el diagnóstico de la situación general de la educación, formular el proyecto de RE y acompañar el proceso de implementación. Una vez iniciados los trabajos, solicitaron asesoramiento de consultores expertos y realizaron consultas a diferentes sectores, entre los gremios consultados no aparece el de docentes. (MEC,1998:1018)

La RE es definida operativamente como “un proceso permanente, participativo y abierto” en el cual se reconoce la importancia de la participación de los diversos “agentes educativos” y se rescata el “valor protagónico insustituible de los docentes y educadores en general [...]” (MEC; 1998: 1017)

Sin embargo recién en 1992, fue puesta a consideración de los diferentes sectores sociales incluido los gremios el documento base de la RE denominado: “Reforma Educativa: Compromiso de todos”, a través de diecinueve congresos regionales y dos nacionales. Contexto, en el cual existían solo dos gremios nacionales: la FEP y la OTEP, pero ninguno de ellos tuvieron participación en las comisiones de trabajo.

Recién partir de 1992 se conforman los demás gremios, lo cual indica que el proceso de “consulta” en torno a la RE se dio en un momento de crecimiento del número de gremios, en especial las de carácter sindical. En esta coyuntura la prioridad de los gremios apuntaban a lograr reivindicaciones laborales y formularon escasos planteamientos en torno a la reforma.

Desde la percepción de los gremios los foros fueron espacios en los cuales tuvieron nula incidencia, a pesar de haber formulado algunos planteamientos que finalmente no fueron tenidos en cuenta.

Se puede evidenciar que en la década del noventa la mayoría de los gremios se concentraron en reivindicaciones laborales, se movilizaron y ejercieron presión para conseguir salarios, beneficios y prestaciones sociales y no desarrollaron alianzas y mecanismos que apunten directamente a incidir en la RE.

El CARE planteó en 1990 como una de las áreas prioritarias que debían ser encaradas de forma inmediata en la educación era “lograr un estímulo salarial y remuneración más justa para el docente y ofrecerle una mayor seguridad laboral y social”; y garantizar la “despartidización en la gestión administrativa, técnica y docente”. (op. Cit. 1020-1021) Es decir, que el mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes era uno de los prerrequisitos para iniciar la RE.

La lucha emprendida por los gremios docentes ha sido de carácter reivindicativa principalmente. Uno de los principales antecedentes encontramos la lucha emprendida por la OTEP SN en 1988 con una campaña de obtención de firmas para solicitar al MEC la equiparación salarial del al mínimo legal vigente, acceso a seguro social, etc. A partir de allí la lucha de los docentes ha sido sistemática y en 1990 luego de la primera huelga de docentes durante el gobierno de Andrés Rodríguez, consiguen equiparar el salario mínimo del docente al legal por turno [que hasta ese momento representaba solo las dos terceras partes del salario mínimo legal vigente] y el cobro por primera vez del aguinaldo.

Indirectamente demanda y la presión ejercida por parte de los gremios al MEC para que garantice el concurso para la selección del personal docente idóneo [desterrando la injerencia partidaria], apunta a crear condiciones para mejorar la calidad de la educación que constituye uno de los ejes de la RE. Sin embargo, el mejoramiento de la calidad de la educación no puede depender sólo de la capacidad del docente de transmitir los principios y aplicar la metodología si no cuenta con la adecuada capacitación para apropiarse y ésta se convierta en un proceso dialéctico donde el docente sea uno de los actores del proceso educativo y no sólo receptor pasivo tal como se dio el proceso en la práctica.

Se puede evidenciar que el principio articulador de los gremios guarda relación con las demandas en torno a lo cual se impulsan las acciones colectivas.

Tomando en cuenta el carácter de los movimientos sociales planteados por Melucci podemos encontrar algunos indicadores que nos muestran que la mayoría de los gremios son reivindicativos sólo la OTEP SN y la UNE SN [con menor intensidad] tienen una visión más política y no solo reivindicativa. Pero es la OTEP SN la que asume más claramente una posición clasista y apunta a lo que Melucci llama “acceso a los canales de participación política y de trastocar las relaciones de fuerza” al plantearse luchar por una educación pública, gratuita y de calidad y trabajar por fortalecer a los trabajadores de la educación en su doble carácter: de asalariado y sujeto de la educación.

Tomando en cuenta la percepción de los gremios docentes, ellos no se han constituido en actores; sino más bien un receptor pasivo que a pesar de estar en desacuerdo, formular críticas y presentar propuestas sobre la RE no fueron tenidas en cuenta por las instancias que han impulsado la RE. Pero la mayoría de ellos no han logrado trascender la dimensión puramente reivindicativa, establecer alianzas para elaborar propuestas y diseñar estrategias colectivas de incidencia en la política educativa.

## VI. Bibliografía y fuentes

Angeles, Gustavo y otros. (1999). *Descentralización del sector salud en el Paraguay: Estudio de Evaluación del Impacto en el Costo, Eficiencia, Calidad Básica, Uso, y Equidad de los Servicios Básicos de Salud. Resultados de Líneas de Base*. (Asunción: MEASURE Evaluation Technical Report Series, N° 4. USAID)

\_\_\_\_\_. 1996. *Paraguay y el Rol de Estado*. Reporte N° 15044-PA (Asunción: Banco Mundial-BM).

\_\_\_\_\_. 1998. *Paraguay: Reforma del Estado: Antecedentes y Situación Actual*. (Asunción: Banco Interamericano de Desarrollo (BID))

Barreto, C. & Ramírez, R. 1996 *Propuesta de la Reforma del Sistema Previsional Serie Enfoques*. CEPPRO

Borda, Dionisio y otros. (1999). *Oportunidades y Desafíos de: La Reforma del Estado*. (Asunción: CADEP Editores Dionisio y Fernando Massi).

Benegas, Gladys y Sauma, Pablo. 2000. *Iniciativa 20/20. El gasto público en servicios sociales básicos en Paraguay*. Ferreira Manuel, Gaete, Rubén; Moliner (Colab.) (Asunción: Sistema de Naciones Unidas).

CEPAL.(1990). *Educación y Conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad..*

\_\_\_\_\_.(2001) *Derechos Humanos en Paraguay*. (Asunción: Admístía Internacional y otros.)

Carosini, Leticia. (1998). *El proceso de Reforma del Estado Paraguayo en “ El empleo en el sector Público y el Mercado Laboral en el Paraguay*. (Asunción: Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia social (CEPPRO) .

Céspedes, Roberto Luis. 1989. *Sindicatos, Partidos y Transición en Paraguay*. Cuadernos de discusión. (Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos).

Dieterich Steffan, Heinz. 1997 (1996). *Globalización, educación y democracia en América Latina* en Chomsky, Noam y Dieterich. Sociedad global. Educación, mercado y democracia. (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC)

Farfán, Guillermo. 1988. *Capital, trabajo y Estado de bienestar en el capitalismo avanzado* en Gutiérrez, G Estela (coordinadora) *Testimonios de la crisis 2. La crisis del Estado de bienestar.* (México: Ed. Siglo XXI).

García, Estela. 2002. *Una aproximación al Trabajo Social y las Políticas Sociales en Paraguay.* (Asunción)

Gentili, Pablo. (1998) A falsificação do consenso. Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Capit.I El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina (Vozes, Petrópolis)

Guillén, María Cristina. 1997. *IN – SEGURIDAD. La previsión social bajo el régimen stronista.* (Asunción: Centro de Documentación y Estudios-CDE)

Fernández, Arturo. s.f *La Renovación de la Noción de Estado.* (Buenos Aires, Ed. Homo Sapiens.)

Fleury Teixeira, Sonia. 1988. *Desmantelamiento o modernización de la política social en Estado y Políticas Sociales en América Latina.* (México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco).

Merillee S. Grindle. 1995. *Reforma de la segunda generación: la construcción de un Estado capaz.* (Mes Económico. Año 2. Segunda época, N° 3).

Medellín Torres, Pedro. 1988. *La reforma del Estado en América Latina: La descentralización del Estado y la Transnacionalización del Capital en “La Reforma del Estado en América Latina.* (Bogotá: Fundación Friedrich Ebert)

Manziona, Ana María. 2001 *Descentralización y Autonomía: ¿Principios democráticos o desreguladores en la educación Argentina?.* Año XII. Edición N° 20. (San Lorenzo, Paraguay: Universidad Nacional de Asunción. Facultad de Ciencias Económicas-FCE-UNA).

Molinier, Lila. 1993. *Informe Final: Las políticas sociales en el Paraguay.* (Asunción: Departamento de Investigaciones socioeconómicas (DIS), Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables Universidad Nacional de Asunción).

Palau, Tomás, Heikel, Victoria. 1997. *Movimientos sociales, sus demandas en la Transición.* (Asunción: Base de Investigaciones Sociales).

Pastorini, Alejandra. 1998 (1994). *Las Políticas Sociales y el Servicio Social* en Montaña, Carlos La Naturaleza del Servicio Social. Un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción. (Brazil: Cortez Editora).

Pérez, German y Mirón, Rosa M. 1986. *Keynes: racionalidad y crisis en el Estado contemporáneo.* Volumen 5. 3 y 4 (México, Revista Estudios Políticos).

[República del Paraguay]. 1970. *Ley 200/70 del Funcionario Público.*

[República del Paraguay]. 1980. *Código Sanitario.*

[República del Paraguay]. 1992. *Constitución Nacional de la República del Paraguay.*

[República del Paraguay]. 1993. *Código Laboral.*

[República del Paraguay]. 1995. *Atlas de necesidades básicas insatisfechas*. (Fernando de la Mora: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos-DGEEC).

[República del Paraguay]. 1998. *Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya*. (Asunción: Ministerio de Educación y Culto (MEC). Consejo Asesor de la Reforma -CARE).

[República del Paraguay]. 1999. *Código Civil Paraguayo*. (Asunción: Edit. El Foro)

[República del Paraguay]. 1999. *Programa de Gobierno de Unidad Nacional 1999-2003*.

[República del Paraguay]. 1995, 1997, 1998 y 1999. Encuesta Integrada de Hogares EIH. (Fernando de la Mora: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos-DGEEC).

[República del Paraguay]. 2000. *Ley 1615 de Reorganización y transformación de entidades públicas descentralizadas, de reforma y modernización de organismos de la administración central*".

[República del Paraguay]. 2000. *Indicadores Básicos para focalizar el gasto social en el Paraguay*. (Asunción: DGEEC. BID. BM.)

[República del Paraguay]. 2001. *Plan Estratégico de Desarrollo Social*. (Asunción: Secretaría Técnica de Planificación- STP, Gobierno de Unidad Nacional Presidencia de la República).

[República del Paraguay]. 2001. *Ley 1032 Sistema Nacional de Salud*. (Asunción: MSP y BS).

[República del Paraguay]. 2002. "*Boletín Informativo: La Reforma del Estado Beneficia a todos*". (Asunción: Secretaría Nacional de la Reforma del Estado).

[República del Paraguay]. 2002. *Ley N° 1725 Estatuto del Educador*. (Lambaré: OTEP)

Restrepo Botero, Dario. 2002. *Participación social: Relaciones Estado-sociedad civil*. Revista de Salud Pública: Consultada: Mayo 2002. (Bogotá, Colombia: <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/vol3n3/vol3n3e3.htm>.)

Sotoli, Susana. 2001. *La política social en América Latina: conceptos y estrategias de Reforma en Población y Desarrollo*. Año XII. Edición N° 20. (San Lorenzo: FNUAP. Universidad Nacional de Asunción. Facultad de Ciencias Económicas -FCE-UNA).

Sotoli, Susana. 2001. *Reformas de la Política Social en Paraguay: Conceptos y estrategias a la luz de la experiencia latinoamericana* en Borda, Dionisio y Massi, Fernando (comp.) *Pobreza, Desigualdad y Política Social en América*. (Asunción: CADEP).

Vial, Alejandro. S.F . *La Participación ciudadana y los jóvenes*. (Asunción: CIRD)

\_\_\_\_\_ 2000. *Pobreza: Gestión Social en el Paraguay*. (Asunción: INDES-BID –SAS).

#### *Fuentes documentales*

*Observación:* La mayoría de los gremios estudiados carecen de materiales de difusión, memoria escrita de sus actividades, por que en estos casos las fuentes consultadas fueron notas, comunicados, actas y otros. Sólo la OTEP SN disponía de los otros materiales citados.

AECI. 2001. *Nota a Cámara de Senadores y Diputados*.

AECI. 2002. Pronunciamiento a la opinión pública.

- Otep SN. 2000. *Bases y fundamentos para un programa Nacional de capacitación gratuita a los docentes trabajadores de la educación.*
- Otep SN. S.F. *La educación pública y el trabajador de la educación. Cuadernos de Trabajo N° 5.*
- Otep SN. S.F. *Cuadernos de Trabajo N° 4.*
- Otep SN. S.F. *Revista sindical. N° 3*
- Otep SN. 1999. *Revista sindical. N° 1*
- Otep SN . 2001. *Memoria del Proceso organizativo. Documento de Trabajo.”*
- Otep SN . 2001. S.F. *Hagamos ahora un análisis crítico sobre la educación pública, gratuita y de calidad.*
- Otep SN. 2001. *Memoria Plenaria Nacional de dirigentes*
- UNE. *Estatutos Sociales*
- UNE. 2001. *Comunicado a la opinión pública.*
- CNE. 1998. *Nota al ministro.*
- UNE \_Otep. 1994. *Comunicado a la opinión pública*
- FEP. 2000. *Nota a ministro.*
- FEP. *Actas de asambleas.*
- MAS MAP SN. 2000. *Nota al ministro.*

*Entrevistados/as*

- Colmán, Enrique. *Secretario General de la Unión Nacional de Educadores. (UNE)*
- Montiel, Hilda. *Secretaria General. Movimiento de Acción Sindical del Magisterio Paraguayo Sindicato Nacional. (MAS MP SN).*
- Parodi, Carlos. *Presidente de la Federación de Educadores del Paraguay (FEP)*
- Rojas, Lázaro. *Secretario General de la Unión Nacional de Educadores Sindicato Nacional (UNE SN)*
- Rodríguez, Hermo. *Secretario General de la Organización de los Trabajadores de la Educación. (Otep SN)*
- Velázquez , Gloria Isabel. *Secretaria de Relaciones de la Agremiación de Educadores de la Capital e Interior (AECI)*
- Cardozo, Esperanza. *Vice Presidenta de la Coordinadora Nacional de Asociaciones de Padres (CONACES).*
- Chamorro, Ubaldo. *Master en Pedagogía y ex consultor del MEC en Reforma de la Educación Inicial y Básica.*

## **VII. Notas**

\* Trabajadora Social. Docente de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Asunción. Candidata a Magíster en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Asunción.

1 La reforma de la política de salud contempla la implementación del Sistema Nacional de Salud, regulado por Ley 1032/96 que busca mejorar y ampliar el acceso de la población a los servicios en esta área, mejorar la equidad en la provisión de servicios y promover la participación efectiva de la comunidad en la planificación y control de la prestación de servicios. Sin embargo, el 27 % de las personas más pobres en el área rural y alrededor de un 10 % en el área urbana, no

acceden a los servicios de salud, lo cual nos muestra la persistencia de la exclusión en este sentido.

2 Esto se tradujo en que el MEC en el año 2002 ya no contemplara rubros para las nuevas asignaturas que se incluyeron en la RE por lo cual varios colegios públicos se vieron amenazados incluso en cerrar por carecer de recursos para pagar a los docentes y en algunos casos optaron por transferir los costos a los padres. (La Nación, 2002: 10)

3 Esta conjugación se traduce en la denominada trilogía partido, gobierno y fuerzas armadas con fuerte arraigo durante la dictadura.

4 La DGEEC define como “pobres” a quienes tienen ingresos menores al costo de una canasta básica de consumo (alimentos y servicios) y “pobres extremos” aquellos cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos.

5 Este Plan Estratégico ha sido incorporado en el Programa de Gobierno de Unidad Nacional 1999-2003.

6 El proyecto de Ley del Estatuto Docente que fuera sancionado por el parlamento impedía en los artículos 53 y 54 a los discapacitados/as a ejercer la docencia. Esto motivó el rechazo de algunos gremios docentes y finalmente los citados artículos fueron vetados por el ejecutivo por ser inconstitucional.

7 Según Rivarola en un momento determinado el Consejo Asesor de la Reforma se constituyó en un contrapaso a la resistencia del MEC en modificar prácticas de partidización de la educación. (Rivarola; 2000, 17)