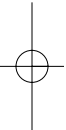


Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina

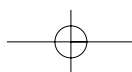
COSTA RICA

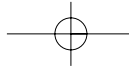


SOPLA



Konrad
Adenauer
Stiftung





Editor responsable
Peter Fischer-Bollin

Coordinación editorial
Joana Fontoura

Revisión
Joana Fontoura
Margarita Lopez
Tanja Goodwin

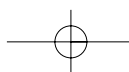
Redactor
Ricardo Bruckner

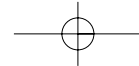
Diseño y diagramación
Cacau Mendes

Impresión
Vozes

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

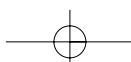
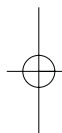
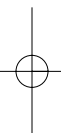
Impresso no Brasil

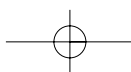
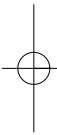
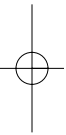
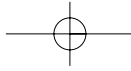




Sumario

Prefacio	5
Introducción	7
1. EL ENTORNO COSTARRICENSE	13
1.1. La Educación Costarricense	14
2. GÉNESIS DE LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES MAGISTERIALES DE COSTA RICA	14
3. NATURALEZA, FINES Y ESTRUCTURA DE LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES MAGISTERIALES COSTARRICENSE	16
3.1. Asociación Nacional de Educadores (ANDE)	17
3.2. Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (COLYPRO)	18
3.3. Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE)	20
3.4. Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC)	22
3.5. Sindicato patriótico de la educación (SINPAE)	24
4. CARACTERÍSTICAS COMUNES, CONJUNCIÓN DE ESFUERZOS Y LAZOS INTERNACIONALES	24
4.1. De los intentos de conformación de una organización unitaria	24
4.2. De la posibilidad de una agenda común	26
4.3. De los vínculos con los partidos políticos nacionales	27
4.4. De la lógica de acción de las organizaciones magisteriales	27
4.5. En torno a las tasas de afiliación	28
4.6. Las transformaciones educativas en los últimos quince años	28
4.7. El panorama actual de la educación costarricense	30
5. LAS ORGANIZACIONES MAGISTERIALES COSTARRICENSES Y LAS TRANSFORMACIONES EDUCATIVAS	31
5.1. Circunstancias de conflicto	31
5.2. Las modificaciones al régimen de pensiones del magisterio nacional ...	34
5.3. Conflictos político-ideológicos no exclusivamente educativos	39
5.4. Resultados de algunos movimientos realizados por el Magisterio Nacional	42
6. CAMINOS DE CONCERTACIÓN	43
Referencias Bibliograficas	44





Prefacio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Río de Janeiro, septiembre de 2008.

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

Introducción

MARÍA MARGARITA LÓPEZ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFORMAS "TIPO", CONTRADICCIONES Y ACERCAMIENTOS

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

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

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

LA DIFÍCIL CONCILIACIÓN OPOSICIÓN-PARTICIPACIÓN

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

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

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

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

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

EXPECTATIVAS PARA EL FUTURO

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

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

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

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

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

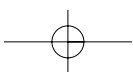
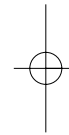
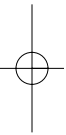
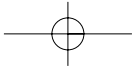
abordar internamente temas como el clientelismo y la corrupción que en algunos casos han permeado sus prácticas. Así mismo, la revisión de las estrategias de protesta parece ser un imperativo si se quiere tener mayor efectividad y mejorar la imagen pública. En ese sentido vale la pena mencionar innovaciones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

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

tes y en los procesos de concertación. Las sociedades latinoamericanas requieren de mejoras sustanciales en sus sistemas educativos y para ello se requiere del trabajo mancomunado de los diferentes grupos que interactúan en el espacio de la política educativa.

En este número de la serie “Sindicatos Docentes y las Reformas Educativas en América Latina” se presenta el caso de Costa Rica. El panorama del sindicalismo docente en Costa Rica no es homogéneo debido a la existencia de diferentes organizaciones magisteriales. En ausencia de grandes reformas al sistema educativo, la oposición de las organizaciones de educadores se ha manifestado principalmente por medio de huelgas relacionadas con asuntos laborales como nombramientos docentes, salarios y beneficios. El estudio señala como un caso especial la oposición radical a todo cambio al régimen de pensiones del magisterio, que de hecho sigue siendo un tema en la agenda de las actividades de las organizaciones docentes. Las medidas descentralizadoras tampoco han podido avanzar de manera clara en la agenda gubernamental, todo ello en buena medida debido al bloqueo por parte de estas organizaciones. La conformación de frentes coyunturales para oponerse a una medida en particular ha sido aparentemente la causa que ha frenado esas iniciativas gubernamentales de transformaciones más estructurales.

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



Los sindicatos y la educación pública en América Latina: el caso costarricense

GUILLERMO VARGAS SALAZAR

1. EL ENTORNO COSTARRICENSE

La visión de la acción de los gremios de educadores en Latinoamérica durante los últimos quince años desde la perspectiva costarricense no podría ofrecerse de manera integral sin establecer primero las características del contexto nacional en que éstas se desarrollaron así como las similitudes y diferencias de Costa Rica con las otras naciones de América Latina pues – si bien muchas de las posiciones, luchas, logros y tropiezos de los sindicatos y asociaciones de trabajadores en el continente son comunes – hay comportamientos de las organizaciones magisteriales costarricenses que sólo se pueden explicar en razón del contexto histórico y de las características particulares del país.

El pueblo costarricense – conceptualizado por uno de sus más brillantes pensadores como huano, receloso, individualista, amante de la paz y de la búsqueda de consensos – ha trazado un camino de desarrollo en democracia que tiene más de un siglo de consolidada vigencia. El costarricense alienta siempre el espíritu de solución de los problemas “*a la tica*”, circunstancia ésta a la

que no escapan las organizaciones magisteriales y que explica que sea siempre la búsqueda de diálogo mediante mecanismos formales su primera arma y que, contrariamente, la violencia extrañas veces haya incursionado en su quehacer.

Históricamente, las características de equidad e integración social de Costa Rica la han diferenciado en el contexto latinoamericano. Su trayectoria democrática de más de un siglo, su sólida legislación social promulgada setenta años atrás, la prohibición constitucional a la existencia de un ejército, el tener una amplia clase media, así como la relativa facilidad de acceso de los habitantes a los servicios de educación y salud, son en sí mismas conquistas importantes que, además, han sido una condición favorable para el crecimiento económico y la estabilidad política del país.

Sin embargo, no por ello, Costa Rica escapa a muchas de las agobiantes condiciones propias de un país latinoamericano y pequeño.

Así, no obstante las mejoras que el país consiguió en educación, en salud y en vivienda en

los últimos años, éstas no necesariamente condujeron al logro de una sociedad más equitativa. La desigualdad entre los ricos y los pobres aunque disminuye, no desaparece y los pobres constituyen un porcentaje que se mantiene estancado en el 20% de la población sin que hayan mostrado cambios sustanciales en su perfil.

El reciente desempeño social y económico del país arroja resultados paradójicos: por un lado, la producción registró un acelerado crecimiento del 8,2%; el ingreso promedio real de los hogares aumentó en un 2,4% y el ingreso laboral de los ocupados un 3,8%, sin embargo, el aumento en los ingresos laborales se concentró en los trabajadores más calificados que representan casi una tercera parte de los ocupados y cuyo ingreso real se incrementó en un 4%; en contraste con los trabajadores no-calificados cuyos ingresos crecieron en apenas un 1,8%.

En materia de acceso a la vivienda la sociedad costarricense enfrenta el desafío de la eliminación de un importante déficit que se concentra en las zonas “duras” de pobreza y el tema de la seguridad ciudadana ocupa un lugar muy importante pues, a pesar de que los índices del país en ese campo se encuentran entre los mejores de América Latina, la tasa de delitos contra la vida aumentó en forma sostenida.

Desde otra perspectiva, los esfuerzos de Costa Rica en el campo de la salud la colocan a la cabeza de Latinoamérica con una esperanza de vida de 79 años, en segundo lugar en reducción de la mortalidad infantil con 1 por 10 por mil y una cobertura contributiva del seguro de salud del 87,5% de la población durante los últimos quince años.

1.1. La Educación Costarricense

La educación ha ocupado históricamente un sitio de privilegio en la agenda política nacional. Desde su nacimiento a la vida independiente los más preclaros gobernantes, con óptica de estadistas, cifraron en la educación popular pública el proceso civilizador y democrático de la sociedad costarricense.

Existe en Costa Rica consenso e histórico compromiso de fundar en la Educación los principales esfuerzos para la construcción colectiva de una nación libre, democrática y solidaria que hoy, además, enfrenta el desafío de romper el círculo intergeneracional de reproducción de la pobreza y enfrentar con éxito los retos de un inédito desarrollo tecnológico, un mundo globalizado y cambiante y una difícil inserción en una economía mundial signada por la competitividad.

2. GÉNESIS DE LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES MAGISTERIALES DE COSTA RICA

En Costa Rica existió, entre 1854 y 1934, una pequeña clase obrera que, para esos años, empezó a tomar alguna conciencia respecto a su derecho al mejoramiento socioeconómico y su capacidad de luchar por ellos. En sus inicios eran “sociedades de ahorros mutuos”, pero luego se tornaron en sindicatos que mostraron una actitud más activa, contraria a las situaciones de injusticia y marginación que vivían.

Cuando entró en escena el Partido Comunista en Costa Rica, esta toma de conciencia creció significativa y los afanes de reivindicación que parecían adormecidos, surgieron con energía; se fundó la **Unión Nacional de Trabajadores** y el

sindicalismo experimentó un avance muy importante, tanto desde la perspectiva organizativa como el contenido de sus luchas.

Sin embargo, no fue sino hasta después de 1930 que surgieron las primeras organizaciones gremiales de educadores. Para esos años, era común que hubiese en Costa Rica una gran movilidad del personal docente y una angustiada inseguridad laboral de los educadores ya que su permanencia en el cargo dependía, fundamentalmente, de los vaivenes de la política nacional, de su color político y de la mayor o menor influencia que pudiese ejercer en el momento de confeccionar los cuadros de personal de las instituciones educativas.

Fueron esas circunstancias, en gran medida, la razón por la que entre los años 1932 y 1935 se reuniera un **Congreso de Maestros**, en el que se aprobaron los Estatutos y se nombró la Junta Directiva de lo que fue el germen de la primera agrupación magisterial que lucharía en defensa de los derechos del educador.

La formalización de este grupo fue razón suficiente para que las persecuciones y arbitrariedades contra los maestros costarricenses se intensificaran y entonces, como reacción a ello, en 1936 nació la primera asociación costarricense de educadores con el nombre de **Maestros Unidos** que, constituye el primer paso sólido de organización magisterial en Costa Rica.

La trascendental reforma social realizada en el país en los primeros años de la década de los cuarenta, generó directa e indirectamente un crecimiento rápido de sindicatos y las organizaciones de trabajadores. En ese marco, se funda en 1942 la **Asociación Nacional de Educadores**,

ANDE, a la que los gobernantes de entonces, comprometidos con los principios que los educadores proclamaban, dispusieron dotar del vigoroso instrumento legal de una Ley de la República, la Ley Orgánica N° 254 aprobada por el Congreso de la República y sancionada por el Presidente Rafael Ángel Calderón Guardia el 28 de agosto de 1943.

La nueva Asociación Nacional de Educadores (ANDE) incorporaba sin distinción en su seno tanto a los que laboraban en la Educación Primaria como los que lo hacían en la Educación Media.

Más de diez años después, cuando el número de docentes y técnico-docentes de Educación Media creció sensiblemente y aumentaron sus intereses específicos, este grupo se empezó a distinguir dentro del conglomerado total de educadores agrupados en la ANDE y surgió la idea de conformar una asociación diferente con intereses académicos y laborales distintos. De esta forma, en julio de 1955 se conforma una nueva asociación integrada por educadores de Educación Media y Universitarios la **Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza, APSE** cuyos Estatutos y primera Junta Directiva fueron aprobados en esa misma fecha. De esta forma, surgen las dos agrupaciones de educadores más antiguas y aún vigentes en Costa Rica: la ANDE que agrupa fundamentalmente, aunque no exclusivamente, a maestros de Educación Primaria y la APSE constituida por profesores de Educación Media.

Además de estas dos organizaciones de educadores surge luego, con un origen y una naturaleza completamente diferente, pero con un significativo impacto en la educación costarricense,

no una asociación ni un sindicato sino una corporación profesional: el **Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (COLYPRO)**. Este Colegio que es esencialmente distinto de las asociaciones y de los sindicatos, constituye una Corporación de derecho público, amparada por la Ley y reconocida por el Estado, con personalidad jurídica propia.

El Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes tuvo su origen en una corporación profesional previamente existente y de ámbito mucho más reducido, el **Colegio de Licenciados en Letras y Filosofía**, creado por Ley de la República N° 1231 del 20 de noviembre del año 1950 que, debido al reducido ámbito de su acción, realizó una reforma global y transformadora de su Ley Constitutiva y en 1972 se transformó, mediante Ley de la República N° 4770 para dar nacimiento al Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes. Cabe señalar que en su proceso de transformación esta corporación tuvo que enfrentar la férrea oposición de la Asociación Nacional de Educadores, de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza.

Por su parte el **Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense, SEC**, surge el 14 de julio de 1969, inicialmente como respuesta a la queja de discriminación de un grupo de maestros costarricense de Educación Primaria cuya formación académica era solamente de bachilleres de secundaria y que, ante la falta de maestros titulados que atendieran zonas rurales muy alejadas, laboraban interinamente para el Ministerio de Educación Pública.

El SEC constituye una importante organización magisterial que, a diferencia de las tres anterio-

res, nace en un marco estrictamente sindicalista, está incorporado a las mayores centrales sindicales nacionales y se conceptúa como un instrumento de incorporación de los trabajadores de la educación en la lucha por la defensa de sus intereses y la elevación de sus condiciones de vida, al tiempo que coadyuva en la formación de una clase trabajadora organizada y combativa.

De mucho menor significancia en la vida educativa y sindical del país, y con un número muy reducido de afiliados, se encuentra también el **Sindicato Patriótico de la Educación (SINPAE)**, que es comúnmente asociado a una ideología presuntamente trotskysta.

Otros gremios muy pequeños y de poco impacto, aunque usualmente participan cuando se conforman organizaciones que integran a todos los gremios magisteriales en aquellas luchas que adquieren carácter conjunto son: la **Asociación Nacional de Directores de Educación Media (ADEM)** y el **Sindicado de Profesionales de Orientación (SINAPRO)**.

3. NATURALEZA, FINES Y ESTRUCTURA DE LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES MAGISTERIALES COSTARRICENSES

En Costa Rica tres de las cuatro organizaciones magisteriales más importantes por su trayectoria, afiliación e impacto en la gestión educativa no son precisamente sindicatos sino asociaciones o colegio profesional: la ANDE, la APSE y el COLYPRO. El cuarto integrante de este grupo de organizaciones magisteriales, el SEC sí está estructurado con una base fundamentalmente sindicalista y, al igual que las otras tres organizaciones, tiene una importante afiliación y

una acción significativa en el quehacer educativo costarricense.

Tanto el Colegio de Licenciados y Profesores como la Asociación Nacional de Educadores, se rigen por una ley constitutiva aprobada por el Congreso Nacional (Asamblea Legislativa) y por sus estatutos internos. La APSE y el SEC, sin ley constitutiva específica, se rigen por su estatuto y por sus reglamentos internos.

La organización, en todos los casos, es piramidal y parte de una gran asamblea de asociados como la más alta autoridad en la organización, un órgano superior ejecutivo y una red de unidades ubicadas en las diversas regiones geográficas, provincias y centros educativos. La fuente más importante de financiamiento procede, en todos los casos, de las cuotas de sus agremiados en el monto y forma que disponen sus estatutos y reglamentos internos. En todos los casos la afiliación o el retiro de las organizaciones corresponde a un acto estrictamente personal y libérrimo, salvo la colegiatura que corresponde a otro concepto normado por ley. Es importante señalar que, debido a que la educación privada en Costa Rica escasamente atiende el 9% del total de la población estudiantil, las organizaciones magisteriales están constituidas fundamentalmente por trabajadores de la educación que laboran en instituciones públicas.

Si bien, todas las organizaciones magisteriales en Costa Rica asumen responsabilidades reivindicativas laborales tales como salarios, nombramientos, estabilidad, jornadas de trabajo, etc., es preciso mencionar que el Colegio de Licenciados y Profesores, por su naturaleza, es más intenso en las tareas de investigación, capacitación y actualización profesional de sus miembros.

Complementariamente todas las organizaciones magisteriales costarricenses ofrecen servicios de recreación para sus integrantes y asesoría legal permanente.

3.1. Asociación Nacional de Educadores (ANDE)

La ANDE, creada el 24 de octubre de 1942, es una asociación constituida por docentes activos tanto de la Educación Preescolar como de la Educación Primaria y la Educación Media, por administradores educativos y por quienes se hayan acogido a la pensión, a la jubilación o retirado del servicio docente y que estén debidamente inscritos. La ANDE se define como una organización que carece de carácter político o sectario, es autónoma y está estatutariamente comprometida a desarrollar todas sus actividades dentro del marco de los principios democráticos que establecen la Constitución Política y la leyes de la República. Los fines de la ANDE, vigentes actualmente establecidos por su Ley Constitutiva y por su Estatuto son:

- Luchar por el mejoramiento económico, social y cultural de sus integrantes y de la calidad de vida de los trabajadores costarricenses.
- Promover el espíritu de cooperación entre docentes mejorando los mecanismos jurídicos y gremiales para que los trabajadores costarricenses perciban el apoyo solidario de la ANDE y puedan aprovechar su experiencia en el logro de sus aspiraciones laborales.
- Promover el progreso educativo de la Nación donde todo habitante de la República tenga derecho a la educación y el Estado la obligación de procurar ofrecerla en la forma más amplia y adecuada.

- Garantizar la dignidad profesional y humana de quienes ejercen la docencia, promoviendo acciones en el campo del rescate y consolidando los valores éticos y morales.
- Ejercer control para que se respeten los derechos humanos y sociales.
- Crear lazos de unión con docentes de otros países.
- Fortalecer el espíritu gremial docente y el deseo de superación profesional para mejorar el trabajo en el aula utilizando la investigación educativa y novedosas metodologías.

La estructura de la ANDE comprende cinco órganos fundamentales sobre los que basa toda su acción: el Congreso Nacional de Educadores, la Directiva Central y su Directorio, la Fiscalía General, las Filiales Regionales y las Filiales Básica.

El Congreso nacional es la autoridad máxima de la asociación, se reúne una vez al año y es el ente responsable de determinar las políticas generales que ha de seguir la ANDE. La Directiva Central es el organismo encargado de determinar las políticas específicas de la Asociación en concordancia con las políticas generales determinadas por el Congreso y garantizar el cumplimiento de los acuerdos de éste. Las filiales constituyen órganos desconcentrados de la asociación y conjuntamente con la Directiva y el Directorio son garantes del cumplimiento de los fines de la ANDE y los foros de mayor, más frecuente e intensa participación de los asociados. La afiliación a la ANDE, al igual que el retiro, son actos absolutamente voluntarios. La calidad de asociado se pierde por expulsión cuando mediaren las causales y procedimientos que establece el Reglamento de Disciplina Gremial y Ética Profesional de la ANDE, por retiro voluntario o por mora en el pago de las

cuotas. La ANDE cuenta al presente con 45.000 asociados.

Las fuentes de financiamiento de la ANDE están constituidas por: las cuotas mensuales que pagan los asociados, los legados o donaciones, las subvenciones o exoneraciones y otros ingresos. Los asociados aportan mensualmente, en forma obligatoria, el 1% de su sueldo y de sus sobresueldos como cuota de pertenencia, el Ministerio de Educación Pública deduce automáticamente estas cuotas de los salarios de los asociados y las traslada directamente a la Asociación.

Como un hecho de suma relevancia, es preciso señalar que por mandato estatutario, la Asociación Nacional de Educadores sólo se puede unir en forma temporal a otras organizaciones gremiales o sindicales legalmente constituidas para plantear luchas comunes sobre asuntos concretos y específicos. Estas uniones o frentes temporales no pueden constituir en ningún caso una superestructura sobre la asociación y deberán necesariamente respetar sus principios democráticos y su autonomía funcional. Con gran celo, el estatuto establece que corresponde exclusivamente a la Directiva Central la autorización para realizar uniones temporales con otras organizaciones gremiales y aprobar los acuerdos que satisfagan sus fines y las necesidades de los agremiados.

3.2. Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (COLYPRO)

El COLYPRO, creado mediante Ley de la República Nº 4770 el 28 de octubre de 1972, es una corporación profesional de derecho público, con personalidad jurídica propia, un ente público no

estatal, con autonomía política y administrativa y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, establecidos por Ley de la República, entre los que se destaca la ordenación del ejercicio de la profesión, la representación exclusiva de ella, y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional y de las específicas de la Organización Sindical en materia de relaciones laborales. La misión del Colegio es velar por que la sociedad costarricense reciba una educación de calidad, mediante el cumplimiento del ejercicio legal, ético y competente de las profesiones docentes, procurando el desarrollo profesional y el bienestar de las personas colegiadas. Los colegiados son fundamentalmente profesores activos de Educación Media, profesores universitarios activos y administrativo-docentes activos de la Educación Media y la Educación Superior, así como los miembros del colegio que se hayan acogido a una jubilación o pensión. Los fines del COLYPRO son:

- Promover e impulsar el estudio de las letras, la filosofía, las ciencias y las artes, lo mismo que la enseñanza de todas ellas.
- Elevar y defender el prestigio de los miembros del Colegio y velar por el fiel cumplimiento de la ética profesional, por parte de todos los colegiados.
- Estimular y mantener el espíritu de unión y solidaridad entre los afiliados y defender los derechos profesionales y económicos de los mismos.
- Propiciar cualquier plan que tienda a conseguir el mejoramiento económico y el bienestar espiritual de sus integrantes.
- Contribuir al progreso de la educación y la cultura mediante actividades propias o en

cooperación con las universidades e instituciones afines.

- Gestionar o establecer sistemas solidarios de protección social a los afiliados, especialmente un fondo de mutualidad y subsidios que los proteja en caso de infortunio o muerte.

El Colegio ejerce sus funciones y atribuciones por medio de los ocho órganos siguientes: la Asamblea General, la Junta Directiva, la Fiscalía, las Regionales, las Comisiones Permanentes, el Tribunal Electoral, el Tribunal de Honor y el Comité Consultivo.

La Asamblea General es el órgano supremo del Colegio y está integrada por todos los colegiados que estén en pleno goce de sus derechos, es la máxima autoridad del Colegio y es el órgano que elige por mayoría de los votos presentes a los miembros de la Junta Directiva. Esta Asamblea se reúne una vez al año para dictar el presupuesto, nombrar a la Junta Directiva y examinar la marcha de la Institución.

El Colegio tiene el número de Regionales que la Junta Directiva juzgue prudente previo estudio de factibilidad. Por otra parte cuenta entre sus órganos directores con un Tribunal de Honor que es el responsable de conocer de las transgresiones al Código de Ética, de los conflictos que afecten el honor surgidos entre dos o más miembros y de las quejas que presenten los particulares contra algún colegiado por hechos que signifiquen desdoro para la profesión o cargos contra la moral y las buenas costumbres. Compete al Tribunal de Honor sancionar a los colegiados fallando en conciencia mediante amonestación escrita, suspensión temporal o expulsión del Colegio. Esta última sanción es apelable ante la Asamblea General.

La colegiatura es obligatoria pues, por mandato de la Ley de la República N° 4770, solamente los miembros del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes tienen derecho a ocupar cargos como Profesor de Enseñanza Media; Director o profesor de una institución de educación superior; Director de una institución de Educación Media; Jefes de Departamento Administrativos del Ministerio de Educación Pública; Asesor de Especialidad del Ministerio en Educación Media; Director General de Artes y Letras y Directores de Bibliotecas Públicas.

Si bien la colegiatura o afiliación al Colegio es obligatoria para desempeñar los cargos descritos, el retiro temporal o definitivo es voluntario, aunque lleva implícita la renuncia al ejercicio de la profesión. El número de colegiados asciende hoy a 25.000 en los diferentes ámbitos de cobertura del Colegio.

El Colegio tiene como fuentes de financiamiento: el producto de las cuotas de ingreso, las cuotas mensuales y las extraordinarias que pagan los colegiados, según se señala en la ley. Las herencias, legados o donaciones que reciba, las subvenciones que llegaren a acordar en su favor la Universidad de Costa Rica o el Gobierno de la República y los ingresos provenientes de cualquier actividad que el Colegio promueva, compatible con sus funciones y fines culturales y educativos.

Las cuotas mensuales que pagan los colegiados son deducidas automáticamente por la instancia correspondiente del Ministerio de Educación Pública o de la institución universitaria respectiva y trasladadas por éstas directamente al Colegio.

Es importante señalar que en la trayectoria del COLYPRO han aparecido en ocasiones grupos de colegiados que – sin comprender a cabalidad la naturaleza y características diferentes de una corporación profesional – han promovido intentos de desnaturalización con la irrupción de una mentalidad sindical que es radicalmente ajena a la naturaleza de un colegio profesional. Sin embargo, esta corriente desnaturalizada proclive al involucramiento del Colegio en el activismo sindical ha cedido notablemente su vigor y, en su lugar, en los últimos años se ha consolidado su calidad de corporación profesional.

3.3. Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE)

La APSE es una asociación, cuya acción se funda en una declaración estatutaria básica de fe en la democracia y de conformidad con la Constitución Política de la República de Costa Rica y la Ley de Asociaciones. Está constituida por quienes ejerzan la docencia o funciones técnicas o administrativas en instituciones oficiales, semioficiales o particulares del Tercer Ciclo de la Educación General Básica, de la Educación Diversificada o de la Enseñanza Superior, los funcionarios que ejerzan la docencia en el Instituto Nacional de Aprendizaje y quienes habiendo cumplido cargos de esta naturaleza se encuentren jubilados o pensionados.

La APSE se define como una organización que carece de carácter político o sectario, autónoma y comprometida a desarrollar todas sus actividades dentro del marco de los principios democráticos que establecen la Constitución Política de Costa Rica y la leyes de la República. Sus fines esenciales son:

- Fortalecer la condición profesional de sus asociados, para que su función docente se ajuste a las normas, científicas, jurídicas y sociales que su ejercicio exige.
- Defender los derechos laborales de los asociados, sus intereses sociales y económicos como medio y fundamento de su dignificación.
- Fomentar el desarrollo de una conciencia solidaria entre sus asociados.
- Contribuir al mejoramiento del sistema educativo costarricense, velando por el fiel cumplimiento de sus fines y la adecuación de sus objetivos al proceso de transformación socioeconómica del país.
- Estudiar y manifestarse sobre los problemas nacionales e internacionales, teniendo siempre presente la defensa de los derechos del hombre y la libre determinación de los pueblos en la búsqueda de la justicia social.
- Trabajar por la superación cultural y educativa de la comunidad.
- Impulsar activamente la recuperación y defensa del medio ambiente, la consecución de una convivencia pacífica, basada en la justicia y la humanización de las relaciones entre los hombres, eliminando la violencia.

La estructura de la APSE comprende nueve órganos que son: el Congreso Nacional; la Directiva Nacional y su Directorio; los Congresos Regionales; las Directivas Regionales; las Asambleas de Base; las Directivas de Base; la Fiscalía General; el Tribunal de Elecciones y el Tribunal de Ética.

El Congreso Nacional es la autoridad máxima de la APSE, se reúne anualmente y es el responsable de definir las políticas generales de la asociación para la consecución de sus fines. Corresponde al Congreso Nacional decidir la afiliación

de la APSE a organismos similares nacionales o extranjeros o su retiro de los mismos por votación no menor de las dos terceras partes de los votos presentes.

La Directiva Nacional es el órgano ejecutivo permanente del Congreso Nacional. Las Coordinaciones Regionales constituyen la estructura intermedia y están integradas por las Asambleas de Base que conforman una unidad organizativa. A su vez, las Asambleas de Base son los núcleos en que se sustenta la acción, hay una por cada institución educativa de enseñanza media, una en representación de los afiliados que laboren en las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública, una por cada Dirección de Región Educativa o por cada Dirección de Subregión Educativa y una por cada institución estatal de enseñanza superior.

La afiliación como el retiro de la Asociación son actos totalmente voluntarios. La calidad de asociado se pierde por expulsión cuando se produzca una flagrante violación de los principios éticos proclamados por la Asociación. El número actual de asociados es de 21000.

Las fuentes de financiamiento de la APSE están constituidas por las cuotas mensuales que pagan los asociados, los legados o donaciones y otros ingresos. Los asociados aportan mensualmente, en forma obligatoria, el 1% de su sueldo y de sus sobresuelos como cuota de pertenencia, el Ministerio de Educación Pública deduce automáticamente estas cuotas de los salarios de los asociados y las traslada directamente a la Asociación, en el caso de los pensionados corresponde a la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional retener el monto de la cuota mensual y trasladarlo a la Asociación.

3.4. Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC)

El Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC) fue creado en el año 1969 en un marco estrictamente sindicalista y está incorporado a las mayores centrales sindicales nacionales. El SEC está constituido por docentes de Educación Preescolar, Educación Primaria y Educación Media; también forman parte de él los funcionarios técnico-docentes y administrativos de los tres niveles, así como funcionarios de las oficinas centrales y regionales del Ministerio de Educación Pública y funcionarios jubilados. En efecto, el estatuto del SEC señala que podrán afiliarse las trabajadoras y los trabajadores activos que laboren en instituciones educativas públicas y privadas, relacionadas con la educación y reconocidas por el Estado.

El SEC se autodefine como clasista pues corresponde al interés propio de los trabajadores y trabajadoras de la educación que, con respecto a la clase patronal, forman una clase social diferente. Este carácter determina la autonomía del sindicato ya que su propia naturaleza y sus luchas no permiten confundir sus intereses con los de otras clases sociales. Los fines del SEC, establecidos en su normativa vigente son:

- Luchar por el mantenimiento, ampliación y desarrollo de la democracia costarricense, de forma que la clase trabajadora y el pueblo tengan una participación efectiva en las tareas de transformación social en búsqueda de una sociedad más justa.
- Formar afiliados y afiliadas, militantes, dirigentes participativos, creativos, propositivos, constructivos, con un alto grado de sensibilidad social.

- Cooperar con el desarrollo y mejoramiento de los planes de formación, capacitación y especialización de los trabajadores de la educación.
- Promover permanentemente el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de toda la clase trabajadora y el de la familia, así como proteger sus intereses privados de la profesión u oficio.
- Coadyuvar en la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales y hacer prevalecer la justicia y las libertades individuales y colectivas.
- Mantener una actitud vigilante de las actuaciones políticas de la representación ciudadana en la función pública y privada, para garantizar equidad en la distribución de la riqueza producida.
- Inculcar permanentemente el desarrollo del espíritu sindical a la afiliación, militancia y dirigencia del sindicato, para ser interlocutores legitimados por la clase trabajadora en los procesos de lucha sindical.

La estructura del SEC comprende órganos fundamentales sobre los que basa toda su acción: la Asamblea Nacional, el Consejo Nacional de Representantes, el Directorio Ejecutivo Nacional, las Asambleas Regionales y Zonales, las Juntas Directivas Regionales y Zonales, el Tribunal de Elecciones, el Tribunal de Ética y Disciplina, el Comité Nacional de Control y Fiscalización y las Estructuras Consultivas.

La Asamblea Nacional es la autoridad suprema del Sindicato y está integrada por todos los afiliados que estén al día en sus obligaciones y se reúne ordinariamente una vez al año. La Asamblea tiene facultades para aprobar o reformar el Estatuto; fijar las cuotas ordinarias y extraordi-

narias que deben aportar los afiliados; determinar las pautas generales de la política reivindicativa, organizativa, formativa y financiera del Sindicato, elegir a los integrantes del Directorio Nacional, el Tribunal de Elecciones y el Tribunal de Ética y Disciplina y conocer y resolver las acciones que se interpongan contra las actuaciones y resoluciones del Consejo Nacional de Representantes.

El Consejo Nacional de Representantes es la estructura rectora inmediata y la autoridad política superior del Sindicato durante el receso de la Asamblea Nacional a la que es subordinado y responsable directo. El Directorio Ejecutivo Nacional está constituido por nueve miembros propietarios y dos suplentes electos por la Asamblea Nacional, se reúne ordinariamente una vez a la semana, su labor es ejecutar los acuerdos del Consejo Nacional de Representantes, tiene a su cargo la responsabilidad de la dirección técnica y administrativa de Sindicato y lo representa en las relaciones obrero-patronales y ante las demás organizaciones. El Congreso Nacional es una estructura de consulta, estudio y preparación de proyectos, se reúne cada dos años y está constituido por los miembros del Consejo Nacional de Representantes, los Tribunales de Elecciones, de Ética y de Disciplina, el Comité de Control y Fiscalización, ex miembros de las estructuras antes mencionadas y por un representante de cada una de las Regionales.

El Tribunal de Ética y Disciplina del Sindicato es competente para conocer, por denuncia, de las transgresiones a las normativas del Estatuto y del Código de Ética, así como los conflictos graves que afecten el honor surgidos entre dos o más miembros afiliados.

La afiliación al SEC al igual que el retiro, son actos absolutamente voluntarios. Al presente la afiliación al Sindicato llega al orden de 21.000 asociados.

El SEC cuenta con un Código de Ética que es de acatamiento obligatorio y que rige la conducta pública y privada de los afiliados en tanto afecte la imagen del Sindicato. La calidad de afiliado se pierde por expulsión cuando la persona usa procedimientos graves contrarios al Sindicato, el estatuto y sus Reglamentos; cuando incurra en alguno de los delitos contra el honor contra cualquiera de los afiliados al SEC; cuando haga mal uso de los recursos del Sindicato; cuando revele acuerdos cuyo carácter confidencial haya sido determinado por el Consejo Nacional o cuando haya recibido tres suspensiones en un período.

Las fuentes de financiamiento del SEC constituidas por: las cuotas mensuales de la afiliación, donaciones de personas, organismos nacionales e internacionales, gremios o instituciones gubernamentales y otros ingresos.

Los asociados aportan mensualmente, en forma obligatoria, el 1% de su sueldo y de sus sobresueldos como cuota de pertenencia, el Ministerio de Educación Pública deduce automáticamente estas cuotas de los salarios de los asociados y las traslada directamente a la Asociación.

Algunas luchas y logros del Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense son: la lucha reivindicativa con que inició su tarea lo fue por el reconocimiento salariales que se pagan a los maestros por laborar en zonas insalubres ("zonajes"); la batalla contra los atrasos en el pago mensual de los salarios de los educadores;

el reconocimiento de aumentos anuales a los educadores nombrados como personal interino; la lucha por la consolidación de la Confederación Auténtica de Trabajadores Democráticos, que da luego origen a la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum; la colaboración en la creación de innumerables organizaciones campesinas; la creación y consolidación de la Federación de Organizaciones Magisteriales de Centroamérica (FOMCA) y la red de investigación para la reforma educativa centroamericana.

El SEC está afiliado a la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, que es una organización sindical costarricense representativa de los intereses de la clase trabajadora, también pertenece el SEC a la Confederación de Educadores Americanos (CEA), que agrupa a las organizaciones nacional de trabajadores de la Educación del continente americano que voluntariamente se adhieren y en el ámbito mundial, el SEC está afiliado a la Internacional de Educación.

3.5. Sindicato Patriótico de la Educación (SINPAE)

Si bien de muy pobre significado y trascendencia en la vida educativa y nacional, el SINPAE es una organización de carácter sindical constituida por trabajadores de la educación, activos o pensionados, de los sectores privado y público, de todos los niveles y a los que se adicionan todos aquellos trabajadores cuya función es la de ser educadores o cumplir tareas de apoyo, administrativas, técnicas o de otros servicios en la educación nacional y se distingue por su propósito de desarrollar una formación y experiencia sindical.

Entre sus fines se destacan, entre otros:

- Velar por el fiel cumplimiento de todas las obligaciones estatales en lo concerniente al financiamiento total de los diferentes niveles educativos.
- Luchar por el mejoramiento del proceso y contenido de la enseñanza-aprendizaje.
- Procurar el bienestar de la población estudiantil que participe en la instrucción informal y no formal; para que reciba una educación de calidad.
- Dar solidaridad activa a todas las luchas justas de los trabajadores y sus organizaciones a nivel nacional e internacional, y procurar el logro de alianzas estables y organizadas.

La Asamblea General es el órgano de mayor autoridad del Sindicato y la constituyen todos los afiliados. Otras autoridades del sindicato son el Comité Ejecutivo, el Consejo Nacional de Delegados Seccionales, el Tribunal Electoral, las Seccionales y el Fiscal de Seccionales.

4. CARACTERÍSTICAS COMUNES, CONJUNCIÓN DE ESFUERZOS Y LAZOS INTERNACIONALES

4.1. De los intentos de conformación de una organización unitaria

En términos generales, la interrelación entre las organizaciones magisteriales costarricenses ha sido constante pero cada una de ellas guarda celosamente su individualidad, su independencia y la distancia de las demás; siendo frecuente que se produzcan entre ellas antagonismos, enfrentamientos y discordias que llegan, incluso, a ventilarse públicamente.

Entre el COLYPRO y las asociaciones o el sindicato hay una natural separación que responde a la

naturaleza del primero como corporación profesional. En el caso de la asociaciones, baste indicar que el esmerado cuidado de su identidad es tal que, en el caso de la ANDE – como ya se ha dicho – sus estatutos establecen que sólo se puede unir en forma temporal con otras organizaciones gremiales o sindicales para plantear luchas comunes sobre asuntos concretos y específicos y de forma tal que estas uniones constituyan una superestructura sobre la asociación, respetando en todo caso su autonomía funcional.

En virtud de las razones anteriores, la unión de las organizaciones magisteriales en Costa Rica ha sido siempre coyuntural, frágil y sólo ha surgido como respuesta a una necesidad específica, ubicada en un tiempo corto y destinado a enfrentar con mayor fuerza algún tema de interés común. En general, las organizaciones trabajan y realizan sus luchas reivindicativas o de apoyo a sus agremiados en forma independiente y no siempre coincidente, cuando no antagónica.

Coexisten pues de manera no integrada y, como ya se ha dicho, frente a temas concretos muy particulares y por un tiempo relativamente corto estas organizaciones magisteriales se unen transitoriamente para conformar un bloque y obtener mayor peso, cobertura territorial y representatividad, en una organización que los engloba a todos y que cambia de nombre en cada ocasión: Así encontramos en la historia reciente al **Frente Magisterial**, al **Consejo Intermagisterial Asociado (CIMA)**, al **Frente de Organizaciones Magisteriales (FOMA)**, al **Magisterio Unido**, el **Magisterio en Acción**, entre otros.

Se puede afirmar que las organizaciones de educadores han mostrado enormes dificultades para

consolidar en su interior una unidad verdaderamente sostenible, la historia de los últimos años demuestra como las instancias unitarias – formales o informales - no logran consolidarse en el mediano y largo plazo. Como corolario de esta histórica imposibilidad de una unidad sostenible tampoco se encuentra en ellas la formulación de propuestas conjuntas de largo plazo puesto que las mismas se elaboran a partir de las variadas posiciones de las distintas corrientes. Los intentos por una unidad magisterial permanente no figura ni siquiera como una propuesta de estos gremios.

La más reciente opción unitaria ha sido Magisterio en Acción, el **MAGISTERIO EN ACCION** que es una red de organizaciones gremiales o sindicales ligadas al sector educación. En esta red encontramos a los tres grandes organizaciones de educadores sindicatos (ANDE, SEC y APSE), y todos los demás avocaciones y sindicatos menores como SINPAE, SINAPRO, ADEM, ASOPROF, entre otras. El Magisterio en acción ha librado, como grupo integrado, diversas luchas reivindicativas durante los últimos años e incluso han logrado realizar algunos movimientos de paro y de huelga globales. Sin embargo, al igual que sus predecesores la unidad interna del Magisterio en Acción es muy frágil y con frecuencia afloran con mayor o menor violencia los antagonismos principalmente entre la ANDE y la APSE.

Esa falta de unidad interna del movimiento magisterial ha hecho que tampoco exista, sino parcial y coyunturalmente, una incorporación de todas las organizaciones magisteriales a un movimiento unitario de todos los trabajadores costarricenses. Este tipo de incorporación se ha producido sólo ocasionalmente y por breve tiempo como es el caso de **CUSIMA o Coordina-**

dora Unitaria Sindical y Magisterial que es una red que aglutina a las más diversas organizaciones sindicales y sociales costarricenses, que van desde algunas del magisterio nacional, las asociaciones de desarrollo comunal hasta algunos sindicatos del sector público.

Finalmente, cabe señalar que las organizaciones gremiales costarricenses participan tímidamente en agrupamientos regionales de docentes fuera del ámbito nacional. Es posible que en el ámbito centroamericano, prive también en este campo la permanente actitud costarricense, históricamente reticente a los intentos de integración centroamericana y contraria a involucrarse – dentro del máximo posible – como parte de organizaciones regionales.

4.2. De la posibilidad de una agenda común

Las circunstancias de independencia y distancia existente entre las organizaciones gremiales de educadores costarricenses y la fragilidad y fugacidad de los movimientos unitarios que, como se ha dicho, sólo se suelen conformar coyunturalmente han sido un limitante para la eventual conformación de una agenda nacional conjunta de los gremios costarricenses de educadores la que ha estado básicamente signada por los temas que emergen como reacción a las decisiones del Gobierno de la República en general o del Ministerio de Educación Pública en particular.

En ese sentido, no parecen existir razones para prever una modificación de la actitud únicamente contestataria característica del movimiento magisterial, por el contrario, lo que se observa es una creciente intensidad en la reacción ante

las acciones de consolidación del nuevo modelo económico, con excepción quizá del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes.

Trascender la actitud simplemente reactiva que los ha caracterizado es un verdadero reto que deben afrontar las asociaciones y sindicatos de educadores para convertirse en protagonistas de una reforma integral de la educación costarricense y, si se quiere, participantes proactivos en los temas atinentes a la transformación del modelo socioeconómico del país. La necesidad de una propuesta integral obedece al requerimiento de incorporar no sólo lo relacionado con la negociación colectiva tradicional sino también los aspectos relativos a los procedimientos de solución de conflictos y, muy particularmente, trascender desde lo coyuntural a lo realmente estratégico. Ello implicaría rescatar proyectos ya elaborados y lograr que la propuesta final satisfaga las aspiraciones de las distintas corrientes y sectores.

Como un elemento urgente de credibilidad, confiabilidad e incluso de supervivencia, las organizaciones y sindicatos magisteriales costarricenses deben establecer – frente a la propuesta en ejecución del gobierno – una propuesta alternativa de modelo de educación que requiere el país, de reforma integral de la educación, de mejoramiento sustantivo de la calidad y la equidad, de focalización esencial del proceso en el estudiante, de forma tal que esa propuesta sea capaz de agrupar a su alrededor no sólo a las distintas corrientes de organizaciones y sindicatos magisteriales, sino a los padres de familia, estudiantes y restantes sectores de la sociedad costarricense. Para tales efectos la organización magisterial se encuentra obligada a resolver sus

propias limitaciones internas, tanto las relativas a su relativo bajo nivel organizativo, sus bajos niveles reales de efectiva afiliación y, sobre todo, la falta de una unidad estable y sólida que en el largo plazo permita avanzar en la promoción de su propio proyecto.

4.3. De los vínculos con los partidos políticos nacionales

El sindicalismo costarricense, que se consolida a partir de la legislación y las definiciones constitucionales aprobadas en 1943 en el marco de la Reforma Social, puede ser definido como un sindicalismo funcional, con una presencia organizativa cuantitativamente importante, pero restringida al ámbito de la administración pública y las empresas estatales y embelesado con una limitante participación en la función pública. Estas afirmaciones parecen ser más evidentes respecto de las corrientes sindicales de orientación socialdemócrata y socialcristiana, precisamente por ser ese el sindicalismo el que recibe un trato preferencial por parte del Gobierno de la República.

De esta forma, la relación partido político-sindicato nos muestra que el proyecto de sociedad prohijado por el sindicalismo no se distinguido sustantivamente, en sus planteamientos de fondo, del proyecto que han impulsado los sectores gobernantes a través de los partidos políticos tradicionales. Esto ha producido una convivencia pacífica entre los sindicatos y los partidos políticos tal que éstos incluso reservan en sus directorios espacios para los representantes del sindicalismo quienes, en algunos casos, han llegado por esta vía a ocupar curules de diputado a la Asamblea Legislativa o bien cargos de viceministros de Estado.

Sin embargo, es muy importante señalar que las organizaciones magisteriales costarricenses históricamente no han mantenido vinculaciones formales y públicas determinantes con ninguno de los partidos políticos nacionales en forma permanente. Contrariamente, las relaciones con el partido en el gobierno o en la oposición han respondido más a los intereses comunes en temas de trascendencia para las organizaciones o para sus dirigentes nacionales, por ello, es usual encontrar una alianza tácita con el partido de gobierno o con el partido de oposición en un cuatrienio y luego invertir al compañero de alianza en el cuatrienio siguiente.

4.4. De la lógica de acción de las organizaciones magisteriales

Quizá porque la educación ha sido siempre una tarea prioritaria de los gobiernos costarricenses y porque existe un consenso nacional sobre la trascendencia de la educación en la realización plena de cada persona y en el desarrollo integral del país; la conversación, el diálogo y la búsqueda de consensos ha sido el camino más frecuente e importante en las relaciones entre organizaciones magisteriales y gobierno. La fuerte tradición educativa costarricense, la libérrima organización de los grupos de educadores, la autonomía de las organizaciones magisteriales de los partidos políticos, la capacidad técnica para el diálogo social, han abierto un espacio de participación, control y opinión que ha caracterizado, en términos generales, las relaciones entre el gobierno y los sindicatos o asociaciones de educadores.

Según las caracterizaciones usuales de la lógica de acción de la organizaciones magisteriales, una primera aproximación nos permite visualizar

a ANDE, a la APSE y al SEC como fundamentalmente “gremialistas”, es decir, con sus acciones principalmente centradas en la lucha y negociación de condiciones laborales de los asociados y en su interés por mantener vigentes o acrecentar todos los ámbitos de gestión en los que tienen injerencia. Esta afirmación puede ejemplificarse en su reiterada oposición a la ejecución de políticas que rompan la homogeneidad de los grupos magisteriales – como es la propuesta de concesión individual de estímulos a los educadores en función de méritos personales, en lugar de los incentivos generales que no consideren la labor individual – o la oposición a trasladar responsabilidades administrativas del sistema educativo a instancias más cercanas al centro educativo y al docente.

Por su parte, el Colegio de Licenciados y Profesores es más cercano al esfuerzo por la revalorización profesional, la capacitación y actualización académicas sin que ello signifique desinterés en las condiciones laborales de los colegiados.

4.5. En torno a las tasas de afiliación

Durante los últimos 17 años, el porcentaje de trabajadores costarricenses afiliados a algún sindicato decayó de un 15% a un 9% de la población ocupada en el país. Esta caída de trabajadores sindicalizados se debe básicamente a que la tasa de crecimiento de la población ocupada crece más rápido que la población ocupada que decide sindicalizarse. A este fenómeno no escapan las organizaciones gremiales de educadores las que, de por sí, tiene tasas de afiliación relativamente bajas respecto al total de integrantes del Magisterio Nacional. Sin embargo, lo más preocupante es la ausencia de una participación

real y efectiva de los afiliados en las actividades de estos grupos gremiales como, por ejemplo, en su máximo evento que es la Asamblea Nacional Ordinaria. Eso se puede observar, verbigracia, en la elección de los líderes de ANDE, donde solo el 5% del total de los agremiados votó para elegir a sus representantes, lo que es asunto de la mayor seriedad pues ello nos conduce a entender fácilmente que estas personas son elegidas por porcentajes muy bajos con respecto a la totalidad de los agremiados y más aún respecto al total de la población de educadores.

La tasa de afiliación a las diversas organizaciones magisteriales es muy variable, tanto entre ellas como durante las diferentes épocas del año. La incorporación al COLYPRO, por ser obligatoria por ley de la República para el ejercicio de la docencia es más estable y previsible anualmente. La afiliación de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) es la más alta de las organizaciones magisteriales costarricenses aunque cabe señalar que esta tasa de afiliación – igual que la APSE y SEC – fluctúa durante el año siendo más alta en las semanas inmediatamente anteriores a la celebración de sus Congreso Anual – para el que los asociados gozan de tres o cuatro días libres pagados – y desciende conforme se aleja de esta actividad. La APSE sigue en afiliación proporcional a la ANDE y, entre los cuatro mayores y más importantes, el de menor afiliación es el SINPAE. Cabe mencionar que un número importante de trabajadores están incorporados en dos o más organizaciones.

4.6. Las transformaciones educativas en los últimos quince años

Para la mejor comprensión de este informe – que procura analizar el papel político de las or-

ganizaciones magisteriales, su peso y su influencia en el proceso político y principalmente en torno a las reformas educativas realizadas en los últimos quince años – es preciso clarificar que si bien en Costa Rica se ha vivido a partir de los años noventa, como en toda Latinoamérica, un profundo proceso de transformación social, económico y político que indujo un cambio radical en el diseño de sectores tales como el de comercio exterior o el financiero, este oleaje no alcanzó al sistema educativo que no ha visto variar significativamente su estructura, ni ha sido sometido en estos quince años a una reforma profunda e integral sino que, en términos de política educativa, la mayoría de las iniciativas impulsadas fueron surgiendo y agregándose a los programas de las diferentes administraciones para atender problemas específicos pero sin responder a una propuesta de reforma global.

Esta ausencia de reformas en el plano institucional en los últimos quince años se evidencia en la escasa creación o modificación de leyes. Así, el marco legal que da sustento a la educación costarricense se basa en la Ley Fundamental de Educación que data de 1957. Igual sucede con las demás leyes que rigen el sistema educativo tales como la “Ley de creación del Consejo Superior de Educación” de 1951, el “Estatuto del Servicio Civil” de 1953 y la “Ley orgánica del Ministerio de Educación Pública” de 1965.

De esta forma, a partir de los años noventa y en ausencia de grandes reformas o transformaciones educativas, se han planteado en Costa Rica diversas políticas, programas y planes, cuyo desarrollo ha estado determinado, en gran parte, por los énfasis y prioridades de las distintas administraciones gubernamentales, sin que se hayan presentado propuestas de gran envergadu-

ra en términos de la descentralización, la gestión local, la promoción de la autonomía escolar o la creación de un sistema nacional de evaluación de la educación.

- En el cuatrienio 1990-94 el esfuerzo se centró en la política curricular, específicamente en la introducción de los temas de “Educación para la vida en democracia” y “Educación Ambiental”, así como atención especial a la educación de adultos.
- En la administración 1994-98 se estableció la gratuidad y obligatoriedad de la educación preescolar; la reforma constitucional que garantiza la dotación de no menos del 6% del PIB para la educación pública; la incorporación de la informática educativa en la educación preescolar y primaria; la elaboración y provisión de libros de texto gratuitos para los estudiantes de Educación General Básica; y la aprobación de la “Política educativa hacia el siglo XXI”, vigente en la actualidad.
- Durante el cuatrienio 1998-2002 el esfuerzo se centró en la calidad y equidad de la educación: se hizo efectiva la obligatoriedad de cumplir con el derecho de los estudiantes a recibir al menos doscientos días de lecciones; se impulsó el programa de “escuelas de currículo completo u horario ampliado”, se introdujo la formación axiológica como eje transversal de la educación; se emitió la política nacional de educación integral de la sexualidad humana; se promulgó el reglamento de evaluación de los aprendizajes; se fortalecieron las pruebas nacionales de conclusión de Educación Primaria, conclusión de Educación General Básica y Educación Diversificada; se realizó el esfuerzo de mayores logros en la construcción de edificaciones escolares en los últimos quince años; se alcanzó el crecimen-

to más alto de cobertura de Educación Media que se hubiese obtenido desde los años 70; se pusieron en marcha proyectos con estrategias didáctica innovadoras y flexibles para reinsertar a los adolescentes desertores del sistema; se fortaleció la educación especial y los “Programas de equidad en educación” que procuran suplir las carencias de los hogares de bajo nivel económico mediante políticas de sociales.

- En la administración 2002-2006 se puso en marcha el Plan Nacional Educativo de Relanzamiento de la Educación Costarricense sobre la base del “Plan de acción de educación para todos” de la UNESCO; se convocó a la comunidad nacional a la construcción conjunta de un Acuerdo Nacional por la Educación y se planteó el fortalecimiento de las Direcciones Regionales en la gestión de recursos humanos.
- La actual administración 2006 – 2010 ha realizado una reforma integral de la estructura administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación y ha planteado como eje de su plan de acción “líneas estratégicas” que son: elevar en forma sistemática la calidad del recurso humano del sistema educativo; mejorar y aprovechar los procesos de evaluación como instrumentos de cambio para el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación; lograr una gestión eficiente y humanizada de los servicios del Ministerio de Educación Pública; contribuir al financiamiento estable y suficiente del sistema educativo; y garantizar el derecho a la educación mediante instrumentos de equidad que permitan avanzar hacia la cobertura universal en preescolar, primaria y secundaria.

4.7. El panorama actual de la educación costarricense

En la segunda mitad de la década de los años noventa Costa Rica reanudó los esfuerzos que históricamente la han caracterizado en materia educativa. Ello ocurrió luego de que, desde la sociedad civil, se señalaran con alarma las bajas tasas de escolaridad y de cobertura en educación secundaria. La reacción ha sido significativa, y se refleja en el incremento de la inversión educativa como porcentaje del PIB, que pasó de 3,8% en 1990 a 5,9% en el 2003, aunque todavía no alcanza lo dispuesto por el mandato constitucional del 6%.

Si durante los años ochenta no se construyeron nuevos colegios, entre 1998 y el 2003 su número prácticamente se duplicó. Lo mismo ocurrió con el personal docente en todos los niveles educativos, que aumentó al doble entre 1990 y el 2003. También se redujo la tasa de deserción estudiantil (de 14,4% en 1990 a 10,4% en el 2003). Aun así, no fue sino hasta el año 2000 cuando el país logró recuperar y superar la tasa bruta de cobertura en Educación Media que tenía veinte años atrás y, en adelante, la tendencia ha sido creciente.

Entre los datos positivos está el acelerado aumento de la cobertura en educación preescolar entre 1995 y el 2003, que hoy alcanza el 92,2% que significa un aumento de 28,3 puntos porcentuales en catorce años. En educación primaria, desde hace muchos años el país exhibe una cobertura universal, con una tasa bruta del 103,7%. En forma análoga, la matrícula con acceso a un segundo idioma llegó a 67,6%, y a informática educativa fue de un 49% en el 2002

para todos los niveles y modalidades y superior al 54% en la Educación Primaria.

En el 2003 sólo el 29,1% de los adolescentes que ingresaron a primaria once años antes logró completar la secundaria. En primaria, donde los escollos son menores, los niños y niñas que se gradúan permanecen un promedio de 6,6 años en la escuela, debido principalmente a la repitencia y la exclusión. Los niveles de repitencia, tanto en primaria como en secundaria, representan una enorme carga adicional para las familias y para el sistema educativo, además de la desmotivación y los desajustes sociales y emocionales que implican para los estudiantes.

En primaria y secundaria la educación nacional sigue siendo mayoritariamente pública (91% de la matrícula). La educación básica consume una proporción creciente de la inversión, pues pasó del 55% en 1990 al 70% en el 2002, en tanto que la educación superior mantuvo su proporción. En ese contexto, el crecimiento de la población de ingreso universitario fue absorbida en gran parte por el sector privado: mientras en 1990 existían ocho universidades privadas, en el año 2000 había cincuenta.

En Educación Media se observan diferencias importantes por género en la permanencia en el sistema: la tasa neta de las mujeres es de 42,4% en tanto que la de los hombres apenas alcanza el 34,5%. El país muestra una escolaridad promedio de 8,6 años para las personas con edades entre los 18 y los 64 años de las cuales el 35,2% cuenta con educación secundaria o más y una inversión pública social real en educación que ha crecido un 42% en los últimos diez años.

5. LAS ORGANIZACIONES MAGISTERIALES COSTARRICENSES Y LAS TRANSFORMACIONES EDUCATIVAS

Cabe recordar, como un hecho de suma importancia que, en esta década, las tesis neoliberales se institucionalizan y el Estado empieza a generalizar la reestructuración en sus diversas instituciones, cambiándose con ello el perfil de las relaciones laborales conocidas hasta entonces. Es en esta etapa en la que los gremios de educadores se plantean la necesidad de asumir nuevos retos, abandonando el aislamiento y el gremialismo para plantear agendas de mayor envergadura y vincularse más con tareas de carácter nacional. Sin embargo, todos los casos, como ya se ha repetido, la unidad gremial es coyuntural y no orgánica, los frentes comunes del magisterio que surgen en no pocas oportunidades se ven siempre en problemas y en nuevas divisiones, no llegando a constituir alternativas unificadoras permanentes a pesar de haber contribuido a un despliegue organizativo y programático.

5.1. Circunstancias de conflicto

Durante la última década las organizaciones magisteriales costarricenses han mantenido, en repetidas ocasiones, acciones y actitudes contrarias a disposiciones políticas adoptadas por el Consejo Superior de Educación y a directrices de ejecución emanadas del Ministerio de Educación Pública que, en su momento, eran consideradas por estas autoridades como decisiones claves para el mejoramiento de la calidad de la educación, la promoción de la equidad, la modernización de la gestión y la redistribución política de responsabilidades, como respuesta a las nuevas

y cambiantes condicionantes del entorno nacional e internacional.

Estas diferencias, en muchos casos, derivaron en fuertes acciones de enfrentamiento, que – entrelazadas con demandas no necesariamente educativas y con actividades opositoras de otros grupos organizados de trabajadores – actuaron, o amenazaron poner a actuar al magisterio nacional como la “locomotora” que impulsaría la realización de movimientos sociales de gran envergadura y alcance nacional. Por estas circunstancias, con frecuencia, las autoridades educativas superiores y los más influyentes formadores de opinión costarricenses han percibido a las organizaciones magisteriales como uno de los escollos más difíciles y conflictivos en el desarrollo de una gestión educativa innovadora, aunque siempre lejos de ser la única causal de ese problema.

Las situaciones de conflicto producidas entre las organizaciones magisteriales y el gobierno costarricense presentaron diferentes perfiles, desde acciones menores hasta huelgas nacionales que se prolongaron por cinco o más semanas, la más reciente de ellas en abril del 2008 paralizó los colegios de Educación Media durante un mes. Estos conflictos respondieron, en algunos casos, a enfrentamientos entre una de las organizaciones y el gobierno y, en otros casos, entre frentes magisteriales que reunían a todas las organizaciones contra una propuesta o decisión de gobierno. También ha sido frecuente que ante una situación de presunto conflicto el gobierno haya convocado a representantes de todos los grupos organizados de educadores para hallar una posición consensuada que obvie el enfrentamiento mayor.

En cuanto a la naturaleza del problema que engendró las acciones de oposición de los educa-

dores organizados, es claro que el porcentaje más alto, cercano al 70% fue motivado por reivindicaciones laborales asociadas a nombramientos, salarios y beneficios, en tanto que muy pocas de ellas han estado referidas a disposiciones de política educativa propiamente dicha.

En los casos específicos de temas de interés eminentemente educativo o relativos a situaciones laborales de los trabajadores de la educación, las organizaciones magisteriales costarricenses han utilizado, como su tipo más importante y frecuente de expresión colectiva de protesta a la declaración pública entendida como todo lo que se dice a través de conferencias de prensa, declaraciones a medios de comunicación, boletines, manifiestos públicos, peticiones escritas y otros medios de acceso no restringido.

Esta actitud permanente de las organizaciones magisteriales costarricenses encuentra su explicación, como ya se ha dicho, en razones de orden histórico. El movimiento sindical siempre ha mostrado una capacidad hacia el diálogo y una disposición clara para resolver sus cuestiones con esa óptica y dentro del marco del tripartismo. Si a estas circunstancias históricas unimos las características propias del ser costarricense, proclive siempre al diálogo, enemigo de la violencia y conciliador, entendemos mejor la actitud que han mostrado mayoritariamente los gremios de educadores, con la excepción cuando el liderazgo ha sido ejercido por lo que nuestro pueblo suele llamar con desdén “cabezas calientes”.

De esta forma, la suspensión de labores, la huelga, las concentraciones callejeras masivas y los bloqueos han sido de mucho menor frecuen-

cia e importancia cuando se trata de protestas por asuntos de orden propiamente educativo o laboral de los educadores. Contrario senso, cuando las acciones de protesta son dirigidas contra propuestas o decisiones en ámbitos no propiamente educativos, como la ruptura de monopolios estatales, la apertura económica, los tratados de libre comercio o la concesión de la revisión técnica de los vehículos a una determinada empresa, entonces las organizaciones magisteriales – incorporadas en movimientos nacionales liderados, en general, por otros grupos sindicales - han optado por la paralización de labores, las marchas masivas a las que unen a los estudiantes, los bloqueos y las huelgas.

En el ámbito de las protestas por asuntos eminentemente educativos o laborales de los educadores, los conflictos más severos de los últimos quince años se produjeron por las propuestas y disposiciones ejecutivas o legislativas referentes al régimen de pensiones del magisterio nacional, con una huelga de resultados muy violentos en el año 1995, un segundo movimiento huelga en el año 2003 y el movimiento de huelga convocado por la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza en abril de 2008 en reclamo de una equiparación en aumentos salariales con otros profesionales de la administración pública.

A lo largo de estos años se puede señalar, sin pretender ser exhaustivos, que las acciones de oposiciones de protesta de los grupos magisteriales en torno a temas eminentemente relacionados con el quehacer educativo fueron básicamente por:

- Proyectos de cambios en el régimen de pensiones del magisterio nacional,

- Exigencia a los docentes de ofrecer a los estudiantes un mínimo de doscientos días efectivos de lecciones,
- Monto y forma de pago de incentivos especiales a los educadores,
- Normas y procedimientos de selección y nombramiento de los educadores,
- Percepción de algunas decisiones del Ministerio de Educación Pública o el Gobierno Central como un intento de trasladar a los gobiernos locales competencias en la rectoría del sistema educativo (“municipalización de la educación”),
- Fallas en el pago puntual y correcto de los salarios de los educadores,
- Ajuste en el pago por “zonaje” o trabajo en zonas insalubres,
- Flexibilización del esquema laboral de los trabajadores de la educación,
- Características del calendario escolar anual,
- Administración de pruebas nacionales a los estudiantes,
- Procesos de descentralización del sistema educativo que se perciben como una amenaza y fragmentación del escenario en se han desarrollado históricamente,
- Promoción de una mayor autonomía de los centros educativos,
- Definición de mayores rangos de exigencia a los estudiantes y docentes,
- Acciones percibidas como de debilitamiento de la educación pública y su privatización.
- Aplicación a los docentes de los ajustes salariales hechos a otros funcionarios profesionales de una categoría equivalente de otros sectores del gobierno central.

También en el ámbito propiamente educativo, pero con menor impacto en la expresión de la protesta, las organizaciones magisteriales costa-

ricenses se han opuesto durante estos años a la adopción de medidas para alcanzar la paulatina eliminación de la doble y la tercera jornadas en centros educativos; la inclusión de la evaluación de la conducta de los estudiantes; la modificación curricular de la educación media técnica; la modificación de las normas de evaluación de los aprendizajes, la incorporación efectiva de una política de educación integral de la sexualidad humana y el aumento de las exigencias en las Pruebas Nacionales.

Por otra parte, en temas nacionales de naturaleza no propiamente educativa, las organizaciones magisteriales han participado activamente como parte de una estructura nacional liderada, en general, por dirigentes de sindicatos u organizaciones de trabajadores no educativos, poniendo en las calles el número más alto de manifestantes y protestando contra:

- La ruptura de los monopolios estatales de telefonía y de seguros,
- el otorgamiento de la responsabilidad de revisión técnica de todos los vehículos a una empresa privada,
- la concesión de obra pública a empresas privadas,
- la aprobación del Tratado de libre comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

Así, en el discurso de las organizaciones magisteriales se registran como temas recurrentes y las más de las veces difíciles de asir o concretar, la denuncia constante sobre el carácter excluyente de las políticas neoliberales, la defensa de la educación pública, la lucha contra cualquier disposición que se juzgue con sentido de privatización de los servicios públicos, la exigen-

cia al Estado de un mayor cumplimiento de sus obligaciones en materia educativa, la inclusión de obligadas menciones a los temas de la globalización y del papel de los organismos internacionales, la propuesta de una mayor participación de los dirigentes gremiales en el debate y en la formulación de las políticas educativas y el vago desideratum de la “dignificación del educador costarricense”.

En los últimos quince años, los conflictos más serios producidos entre las organizaciones magisteriales y las autoridades de gobierno costarricense han girado en torno a temas centrales de carácter laboral, salarios y beneficios. Quizá la más violenta fue en relación con las protestas por las variaciones al régimen de pensiones, pues ésta derivó en una prolongada huelga de los educadores, con violentas manifestaciones callejeras y bloqueo de vías hasta alcanzar su momento más álgido con una golpiza dada por integrantes de la Guardia Civil a algunos manifestantes que rodeaban la Casa Presidencial.

5.2. Las modificaciones al régimen de pensiones del magisterio nacional

Desde la aprobación en 1958 de la ley que creó la Junta de Pensiones, ésta fue objeto de 32 cambios parciales hasta su reforma integral en 1991. Sin embargo, ya para 1985, se comenzaba a sentir en el gasto público el efecto negativo del pago de pensiones del magisterio, por cuanto éste se conceptualizó como un fondo de reparato sin mediar capitalización alguna. Ningún gobierno creó las reservas para los beneficios, todo lo contrario, conforme pasaron los años, se fue generando un severo faltante hasta que la situación se tornó inmanejable a principios de los noventa provocando la aprobación de la Ley

7268 del 14 de noviembre de 1991 que planteó varios cambios importantes en el perfil de beneficios para lograr un balance que evitara disparar el gasto fiscal.

En 1992 se publicó la Ley 7302, conocida como “Ley Marco de Pensiones” que, entre otras cosas establece la obligatoriedad de crear y administrar un fondo de capitalización para el Régimen de Capitalización Colectiva al que se adscribirán los nuevos trabajadores de la educación.

Considerando que las decisiones eran insuficientes, en 1995 el Poder Ejecutivo propone y logra la aprobación de la Ley 7531 que constituye una reforma integral al sistema de pensiones del magisterio nacional y que provoca el estallido del enfrentamiento más violento con los educadores y las organizaciones magisteriales de las dos últimas décadas.

Esta decisión fue objetada pues se consideró que, pese a tratarse de una modificación a un régimen de pensiones que afectaba a todo el sector educativo nacional y que constituía una reforma integral y significativa de una ley que, con sus reformas, mantenía principios y procedimientos que fueron evolucionando desde fines del siglo XIX, se utilizó un trámite excepcional en detrimento de sanos principios legislativos que procuran la transparencia, el análisis profundo y la posibilidad de enriquecer y retroalimentar el proceso de formulación de leyes.

Además, en lo sustantivo, las organizaciones magisteriales objetaron que :

- La ley no garantizaba la estabilidad y permanencia del Fondo de Pensiones del Magisterio nacional.

- La reforma no resolvía el problema deficitario, financiero y actuarial del régimen.
- Para el régimen transitorio de reparto, que es en el que se ubicaba la gran mayoría de los funcionarios activos y pensionados, el gobierno no asumía su cotización como Estado ni especificaba tampoco la cuota patronal, dejando el financiamiento de este régimen a la cotización de los trabajadores.
- El hecho de que los funcionarios activos menores de 30 años pasaran a formar un fondo independiente, rompía con el esquema solidario establecido en cuanto a que las contribuciones de los más jóvenes ayudaban a financiar las pensiones de las viejas generaciones.
- Se incrementaba sustancialmente la contribución de los trabajadores de la educación.
- Se suprimían las disposiciones que garantizaban una pensión mínima independientemente de los cálculos de tipo financiero y actuarial.

Tras fracasar los gremios de educadores en su estrategia de negociación de las pensiones, un impensado retiro de la mesa de conversaciones y la petición oficial a la Asamblea Legislativa de aprobar la nueva ley, algunos líderes magisteriales se dispusieron un movimiento de huelga general de educadores, esperando que tras su declaratoria vendría el respaldo de otros sectores sindicales, con lo que se terminaría por socavar aún más las de por sí sensitivas condiciones sociales nacionales del momento. Sin embargo, debido a lo específico y particular del reclamo de las pensiones para el magisterio, así como al sectarismo mostrado por algunas de las principales organizaciones gremiales del sector público el intento de paralizar el país fracasó y le sirvieron en bandeja a un apremiado Gobierno una

oportunidad de oro para recobrar credibilidad ante el país, en medio del mar de desaciertos en que lo había hecho navegar por meses.

De esta forma, pese a la oposición de las organizaciones magisteriales, el fracaso de los innumerables intentos de diálogo en busca de posiciones de consenso, la declaratoria de huelga nacional de educadores y las masivas manifestaciones callejeras, el Poder Ejecutivo logró que la Asamblea Legislativa aprobara su propuesta de ley, lo que desencadenó unas circunstancias de violencia entre educadores y la guardia civil responsable del orden público que terminó con una golpiza a algunos manifestantes que rodeaban la Casa Presidencial, el triunfo de las tesis de gobierno y un movimiento de educadores vencido y maltratado, cuyos dirigentes perdieron sensiblemente su liderazgo interior.

Estos hechos del año 1995 no sólo significaron una agria e irreversible ruptura entre el gobierno de turno y los educadores organizados, sino que generó un sordo resentimiento en las organizaciones magisteriales que habría de encontrar alivio en la siguiente administración 1998-2002 para aflorar nuevamente y desencadenar una nueva huelga de educadores en el año 2003 con una duración de cinco semanas.

La exigencia de cumplir con el derecho de los estudiantes a recibir, al menos, doscientos días efectivos de lecciones anualmente

En lo que atañe oposición de las organizaciones magisteriales a medidas que las autoridades educativas superiores plantean como mejoramiento de la calidad de la educación, encontramos en los últimos años que las acciones realizadas por el Ministerio de Educación con el propósito de

avanzar en la expansión de los dos años de Educación Preescolar; en la recuperación de la cobertura en Educación Media y en la meta de alcanzar índices más altos de excelencia en el quehacer educativo, exigió adoptar decisiones políticas y de ejecución que generaron reacciones contrarias de las organizaciones magisteriales.

Tal es el caso de la disposición de hacer cumplir con el derecho de los estudiantes a, al menos, doscientos días efectivos de lecciones anuales lo que implicó un incremento promedio de diecisiete días y por el que los educadores recibirían, como incentivo, un incremento proporcional de su salario.

Pese a que la queja, hasta entonces frecuente, había sido que a los educadores les era imposible cumplir a cabalidad en los días lectivos anuales con la cantidad y variedad de requerimientos curriculares establecidos, las dirigencias gremiales variaron el discurso y acusaron de inútil el incremento en días lectivos por cuanto el plan de estudios era insuficiente en objetivos y contenidos para una prolongación de diecisiete días lectivos. Además, la interpretación del monto del incentivo que habrían de recibir por laborar doscientos días efectivos de lecciones anuales, fue motivo de gran controversia: el Ministerio de Educación Pública sostuvo la tesis de que el pago adicional o incentivo debería ser igual al monto correspondiente al pago de un día de salario por el número de días efectivos de lecciones adicionales en que se incrementó el año escolar; por su parte la tesis de las dirigencias gremiales apuntaban a obtener un incentivo igual al 176% de un salario mensual.

El enfrentamiento por el monto del incentivo – que amenazaba gravemente con provocar una

huelga general de educadores – se evitó gracias a la propuesta del Ministro de Educación, acogida unánimemente por la dirigencia de las organizaciones magisteriales, de someter el diferendo a un laudo arbitral. Se nombró entonces, de común acuerdo, entre el Ministerio y las “cúpulas magisteriales”, un tribunal arbitral ad hoc, acorde con las regulaciones que establece la ley. Después de las audiencias y otros procedimientos establecidos, el Tribunal Arbitral vertió su veredicto que fue acogido y respetado por las partes, abortando de esta forma la anunciada paralización nacional.

La implantación de los doscientos días de lecciones implicó, necesariamente, una reformulación del calendario escolar anual: el inicio del año lectivo se ubicó en la primera semana de febrero y su finalización en la segunda semana de diciembre del mismo año. Estas disposiciones fueron fuertemente objetadas por las cúpulas de las organizaciones magisteriales que convocaron a huelga nacional al inicio del curso lectivo de tres años consecutivos sin éxito pues los educadores desoyeron masivamente esta convocatoria.

El calendario escolar anual

El calendario escolar ha sido motivo de discordia pues las organizaciones magisteriales han insistido y logrado que los días dedicados a la realización de los congresos nacionales de las diversas organizaciones, durante los que los educadores no asisten a su trabajo regular, no dan lecciones y tienen licencia pagada para asistir a las actividades de las organizaciones gremiales, no sean ubicados en sábados o domingos sino en días regulares de la semana. Esta circunstancia – que obedece a la conciencia de

las organizaciones de su débil poder de convocatoria para actividades de esta naturaleza y su consecuente necesidad de ofrecer “días libres” como anzuelo para lograr una mejor asistencia – ha provocado que tres días para cada una de las organizaciones mayores, extendida innecesariamente en casi dos semanas el calendario escolar y lleve a las actividades de fin de curso a los días previos a la navidad, con una obvia e inoportuna acumulación de acciones en los últimos días que no pueden ser satisfechas a cabalidad.

La percepción de “municipalización” de la educación costarricense

Durante mucho tiempo la “descentralización del poder” se entendió en Costa Rica como la creación de múltiples entes de alcance nacional encargados de tareas originalmente responsabilidad del Poder Ejecutivo. Esta concepción condujo a la creación de una enorme cantidad de instituciones que no responden a un concepto uniforme de lo que debe ser el servicio al ciudadano, con graves síntomas de dispersión y duplicidad, y con una sensible pérdida de autoridad, prestigio y vigencia de los gobiernos municipales.

Los más recientes planteamientos promueven la idea de que una verdadera descentralización del poder en una sociedad moderna, pasa por un fortalecimiento de los gobiernos locales y por la asignación progresiva de competencias a las municipalidades. Para los costarricenses, que en el último siglo vieron a los gobiernos locales debilitarse, desprestigiarse y perder vigencia real, las nuevas propuestas son extrañas en tanto que les obligan a entender la descentralización efectiva como el reconocimiento de un papel cada vez mayor en la prestación de servicios pú-

blicos a las corporaciones territoriales. Esta aceptación no es sencilla y menos lo es para las organizaciones de trabajadores quienes detrás de la proclama de la descentralización como sinónimo de regreso del poder al ciudadano creen atisbar todo lo contrario y perciben la amenaza de la dispersión de su propio poder de participación.

Por ello las organizaciones magisteriales han estado opuestas a toda propuesta de transferencia de competencias a los gobiernos locales y a la intención de establecer un perfil de municipio más involucrado en temas esenciales como la educación, la cultura, la vivienda y la salud. Por ello, en el año 2001 las organizaciones magisteriales consideraron inaceptable la propuesta de transferir recursos a las Municipalidades con la obligación de éstas de asumir *“La promoción, apoyo y control de la calidad de la educación pública formal que se brinde en los centros de enseñanza existentes en el cantón”* y generaron una reacción tal contra lo que dieron en llamar la “municipalización de la educación costarricense” que el Poder Ejecutivo optó por no continuar impulsando esa acción legislativa.

Años después, cuando de retoma en la agenda legislativa el proyecto de ley que pretende traspasar diferentes funciones del Estado a los entes municipales, las organizaciones de educadores unidas en un bloque llamado “Magisterio en Acción” acuerdan *“oponerse en su totalidad al proyecto de municipalización por afectar los servicios públicos, incluyendo educación y salud, así como los derechos de los trabajadores que pasen a ser funcionarios de las municipalidades”*, exigen reunirse con los diputados de las diferentes fracciones políticas para tratar de llegar a un acuerdo por la vía del consenso y,

amenazan con convocar a concentraciones, paros y huelga general de educadores.

La Presidenta de la APSE calificó la reincorporación a la agenda legislativa del proyecto de traspaso a las Municipalidades de diferentes funciones del Estado como *“un nuevo atentado contra los derechos del pueblo y los trabajadores en general”* y esta Asociación de Profesores en comunicado público señaló que esa iniciativa no se trataba sino *“de una ofensiva neoliberal por desmantelar la responsabilidad del Estado de brindar los servicios básicos a toda la población y justificar así su privatización”*.

Si bien es cierto que, entre las razones que las organizaciones magisteriales señalaron para oponerse al traslado de algunas funciones del Estado a los entes municipales, se menciona el riesgo que esto entraña en razón de la incapacidad material y la ausencia de preparación de éstas, quizá el argumento de fondo más importante que alienta esa férrea oposición lo encontramos en una publicación de la APSE al respecto cuando señala que el proyecto *“al trasladar y desperdigar personal en una multitud de municipalidades busca desmovilizar a los trabajadores organizados”*, es decir, resta protagonismo efectivo a las organizaciones nacionales de educadores y provoca una obvia mengua de poder a quienes integran las cúpulas gremiales.

En esta nueva ocasión, la oposición de las organizaciones magisteriales logró, otra vez, que el proyecto perdiera impulso y vigencia.

Ampliación de la jornada escolar diaria

Uno de los grandes perjuicios causados a la educación costarricense en la década de los

ochenta y parte de los noventa, fue la renuncia del estado a construir la infraestructura escolar necesaria para atender a una población estudiantil creciente. Este funesto “ahorro” provocó que muchos centros educativos, conservando invariante su estructura física, tuviesen que atender una matrícula hasta dos veces mayor a su capacidad locativa por lo que se vieron en la necesidad de establecer dos y hasta tres jornadas diarias de trabajo y, consecuentemente, reducir a cada grupo de estudiantes el número de horas diarias de lección y suprimir aspectos muy importantes del plan de estudios sin aprobación del Consejo Superior de Educación pero con su conocimiento y complicidad.

En criterio de las autoridades nacionales, el mejoramiento de la calidad de la educación exige retornar a una jornada escolar más amplia y un currículo completo y, por ello, en los últimos años se ha hecho un esfuerzo por la construcción de la infraestructura necesaria para cumplir con ese cometido. Sin embargo esta política de “escuelas de horario ampliado” ha enfrentado la oposición de educadores que – al eliminarse la doble y triple jornadas – ven suprimido el incentivo que recibían por atender dos y hasta tres grupos en un mismo día.

Si bien esta confrontación que no ha sido asumida directamente por las dirigencias gremiales, no es menos cierto que la oposición y boicot que grupos de educadores realizan a la ejecución de la medida ha limitado su rápida expansión en tanto que las asesorías legales de los gremios tratan de invalidar las decisiones que imponen un horario ampliado, apelando al daño salarial de los docentes.

Ineficiencia en el pago puntual y correcto de los salarios de los educadores

Un importante campo de lucha de las organizaciones magisteriales ha sido por lograr que el Ministerio de Educación Pública pague puntual y correctamente a los educadores en los primeros meses de cada año lectivo. El complejo sistema de nombramientos en propiedad – que no está bajo la responsabilidad del Ministerio sino de una Dirección Nacional del Servicio Civil – así como el alto porcentaje de nombramientos interinos que se tramitan todos los años, han sido reiteradamente fuente justificada de descontento de los trabajadores y razón de protestas, paros y pronunciamientos de las organizaciones magisteriales.

Pruebas Nacionales

Sin que se haya señalado expresamente como un tema de confrontación con el Consejo Superior de Educación o el Ministerio de Educación Pública por parte de las dirigencias gremiales, sí es real que éstas manifiestan reiteradamente su inconformidad con la práctica de pruebas nacionales de evaluación de los aprendizajes con carácter sumativo y abogan de diversas formas por su eliminación, siendo entonces una fuente de tensión sorda y permanente.

5.3. Conflictos político-ideológicos no exclusivamente educativos

En el lenguaje político común, Costa Rica ha vivido en estos últimos años una fase neoliberal en la cual las prioridades del Estado estuvieron fuertemente condicionadas por el avance de las reformas económicas y, como corolario, el desarrollo económico privó por encima del desarro-

llo integral de la sociedad costarricense y la realización plena de cada uno de sus ciudadanos y ciudadanas.

De esta forma, los cambios políticos han ocurrido en el marco de una situación económica y social en la que existe una tensión básica entre las aceleradas transformaciones en la producción y la distribución de bienes y servicios, por un lado, y la insuficiencia del desempeño nacional para enfrentar los desafíos de largo plazo en materia de desarrollo humano, por otro. En un lapso de solo veinte años, el aparato productivo costarricense cambió de manera profunda, debido a la implantación de un nuevo estilo de desarrollo. La vieja economía fue sustituida por una en la que el sector financiero, las zonas francas y el turismo son las actividades más dinámicas.

Este panorama coloca a Costa Rica frente a un complejo y singular dilema estratégico. Por una parte requiere ejecutar profundas transformaciones económicas, sociales e institucionales para hacer frente a los cambios sociales en marcha y a la insuficiencia de su nivel de desarrollo económico para mantener su estado social de derecho y fortalecer la protección ambiental. Pero, por otra, su sistema democrático define una vía gradual, heterodoxa y parcial en el diseño y ejecución de esas transformaciones. Este gradualismo amenaza con convertirse en parálisis por la crisis del sistema de partidos y el deterioro de las capacidades institucionales del Estado.

Además la sociedad costarricense ha vivido en los últimos diez años un doloroso fenómeno de pérdida de confianza y credibilidad en sus instituciones democráticas, de empobrecimiento de la participación ciudadana activa y decisoria y

de una grave desilusión en los procesos democráticos de elección de sus gobernantes. Acusaciones de corrupción y encarcelamiento de líderes políticos muy connotados o fuga de otros para no enfrentar los procesos judiciales, han constituido un rudo golpe a la confianza ciudadana en las instituciones y una razón de orfandad política de amplios sectores de la sociedad costarricense.

En ese marco nacional, las organizaciones magisteriales costarricenses han jugado un papel decisivo en los conflictos político-ideológicos actuando como parte de movimientos nacionales mucho más amplios en los que, sin embargo, el magisterio ha actuado históricamente como la poderosa locomotora que hala e impulsa a los restantes grupos de trabajadores aunque rara vez el liderazgo de estos movimientos ha estado en manos de los educadores.

En los años recientes, este tipo de participación de las organizaciones magisteriales, principalmente la ANDE, la APSE y el SEC, han tenido como razones fundamentales de oposición las políticas de descentralización, la privatización de algunos servicios anteriormente en manos del Estado, la concesión de obra pública, la injerencia de organismos internacionales y la firma de tratados de libre comercio.

Concesión a la empresa privada de acciones que cumplía el Estado

Quizá el caso mas descriptivo de la acción de las organizaciones magisteriales de oposición a las decisiones de transferencia a la empresa pública de algunas acciones que tradicionalmente cumplía el Estado es la confrontación de los grupos de educadores con el gobierno por el tras-

lado a la empresa RITEVE de capital español de las responsabilidades de revisión de toda la flota vehicular costarricense.

Firma del tratado de libre comercio con USA, Centroamérica y República Dominicana

En el último sexenio, la polémica nacional provocada por la propuesta de incorporación de Costa Rica al “Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana” (T.L.C.) y la concesión de las tareas de revisión vehicular a una empresa privada han sido consideradas como “la pica en Flandes” de una oleada de privatización que – unidas a la insuficiente disminución de la pobreza, a la creciente desigualdad social y el olvido de la exigencia de un desarrollo nacional integral – han provocado que los encuentros de diálogo y la consecución de acuerdos de consenso con las organizaciones magisteriales en torno a temas de naturaleza eminentemente educativa se entretujeran en una intrincada madeja de desacuerdos, demandas, protestas y oposición a temas abundantes y diversos.

En relación directamente con la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) los gremios de educadores costarricenses enfrentaron vehementemente la acción argumentando la ruina de miles de agricultores, de empresarios, de comerciantes de productores, y de miles de ciudadanos que no podrían sobrevivir a la competencia con las empresas transnacionales, así como el crecimiento de la presencia de empresas transnacionales interesadas en la generación de ganancias más que en la atención de necesidades sociales.

Si bien las argumentaciones anteriores no son propiamente del ámbito específico de la educa-

ción, los gremios de educadores también plantearon, como razón de su lucha contra la aprobación del TLC, que éste, afectaría la educación gratuita y obligatoria que garantiza la Constitución pues ésta, en su criterio, dejaría de ser un derecho para convertirse en un objeto de comercio, en una mercancía más. Por otra parte con el TLC, según sus argumentaciones, los centros educativos extranjeros podrían funcionar en el país sin restricción alguna y exigir parte del presupuesto nacional que se destina a la educación pública. A esos centros, según los dirigentes magisteriales, no se les podría exigir transferir los conocimientos adquiridos a los nacionales en sus centros de investigación, ni el uso de material didáctico elaborado en el país, incluso en los cursos de historia nacional.

Además, los centros educativos extranjeros tendrían el derecho, de demandar al Estado costarricense ante tribunales arbitrales externos, si consideran que en alguna medida afecta sus intereses. Además, excepto los universitarios, no estarían obligados a contratar costarricenses y se dificultaría su regulación por parte del MEP, por la posibilidad que tienen de considerar que cualquier norma afecta sus ganancias.

Como es sabido, la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) no llegó a debatirse en la Asamblea Legislativa por cuanto el pueblo fue convocado a un referéndum sobre el tema y en octubre de 2007 lo aprobó cesando con ello las presiones de los gremios, incluyendo los educadores, contra la Asamblea Legislativa. Sin embargo, como la puesta en vigencia del TLC requiere, además, la aprobación de doce leyes complementarias, nuevamente las organizaciones gremiales de educadores, cada una de ellas por separado, iniciaron un proceso de protesta

y presión en procura de que esta llamada “agenda complementaria” no fuese aprobada.

5.4. Resultados de algunos movimientos realizados por el Magisterio Nacional

Como producto de las huelgas o amenazas de huelga del Magisterio Nacional, se han firmado varios convenios, entre ellos:

- **1983:** Convenio relativo a reconocimientos salariales y otros
- **1984:** Conocido como el Pacto de Liberia, relativo a la eliminación de impuesto selectivo de consumo, pasaje para estudiante, presupuesto para educación, etc.
- **1987:** Convenio relativo entre otros aspectos a la preservación del Régimen de Pensiones el cual fue luego nulificado con la aprobación de la ley 7531 en 1995.
- **1989:** Reconocimiento de la Condición Profesional, zonajes, presupuesto, pago a pensionados, formación, etc.
- **1990:** Negociación forma de pago del reconocimiento de la condición profesional y otros aspectos.
- **1992:** Acuerdo sobre preservación del Régimen de Pensiones.
- **1995:** La huelga general del Magisterio contra la Reforma al Régimen de Pensiones no significó ningún acuerdo positivo a las aspiraciones de los educadores.
- **2003:** Acuerdo sobre el pago puntual y correcto a los trabajadores de la educación, exclusión de su trámite en el plenario de la Asamblea Legislativa del proyecto de transferencias de competencias a los Gobiernos Locales en lo concerniente a Educación, Salud y Seguridad Social (Vivienda, Acueductos y Alcantarillados).

- **2008:** Acuerdo sobre el pago que corresponde a los Profesionales del Título II, en concordancia con aquellos porcentajes de aumento otorgados a los profesionales de una categoría equivalente del Título I.

Por otra parte y por la vía del diálogo entre los grupos magisteriales y las autoridades superiores del Ministerio de Educación Pública y del Gobierno Central, sin que se haya recurrido a huelgas o movimientos de fuerza se logró la consecución de importantes acuerdos y se han firmado otros convenios:

- **1993,** Reconocimiento de incentivo para el desarrollo de la docencia, zonajes, carrera profesional, etc.
- **1997:** Pago de un incentivo salario por concepto de ampliación del curso lectivo a doscientos días efectivos de lecciones.
- **2001:** Reestructuración de la clase de puesto de asistente de dirección a subdirector, actualización del pago por “zonaje”, variación del sistema de pago de forma tal que la suma correspondiente al pago mensual se cancele en dos partes iguales una al principio y otra mediados de mes; solicitud al Servicio Civil crear un sistema de méritos para el nombramiento de los conserjes de educación; actualización y reglamentación del pago por concepto de acreditación voluntaria; realización de un Congreso Pedagógico cada tres años; implementación de la universalización de la educación preescolar; optimización de la entrega de recursos a las Juntas de Educación y exclusión de la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional del artículo 34 del proyecto de ley de transformación del sector público no estatal.

6. CAMINOS DE CONCERTACIÓN

Se ha dicho que, en general, los sindicatos costarricenses son presentados por la prensa nacional y conceptualizados por una gran mayoría de los ciudadanos, como causantes de rupturas de la paz social y como valladares que impiden el camino del desarrollo integral. En particular, en el caso de los gremios de educadores, cabe señalar que sus dirigentes son vistos, en general, como “pleiteos”, como ambiciosos de figurar y de mantenerse en sus cómodas posiciones de dirigentes basados en la popularidad interna que acumulan generando movimientos de fuerza. En el pasado reciente las organizaciones de educadores costarricenses han tenido que pagar un precio considerable; en términos de desprestigio social, por haber asumido posiciones inaceptables para la sociedad, por ser lesivas a la educación.

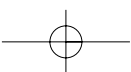
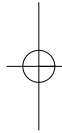
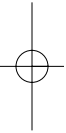
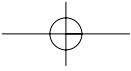
Algunos caminos hacia la concertación y el trabajo conjunto de las organizaciones de educadores y las autoridades educativas nacionales en pro de la consecución de una educación costarricense en la que prive la equidad y la excelencia, son:

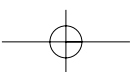
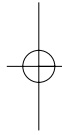
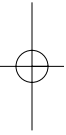
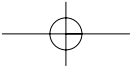
- La atención cuidadosa de las autoridades gubernamentales de los acuerdos que se adoptan anualmente en los congresos de las organizaciones, para derivar programas concretos de acción conjunta.
- Disposición de las autoridades nacionales a trabajar con las organizaciones gremiales en el diseño de políticas educativas eficaces, utilizando el cúmulo de conocimiento y de experiencia sobre el trabajo docente que éstas tienen.
- Participar a los gremios como interlocutores y protagonistas de las acciones de reforma educativa, considerándoles siempre como un factor crucial.
- Las autoridades deben distinguir y atender específicamente la lógica gremial de la lógica profesional que acompaña a las organizaciones.
- El diálogo frecuente con los dirigentes gremiales evita las confrontaciones públicas en que es más difícil ceder posiciones y hallar puntos de acuerdo.
- La información permanente y clara a los padres y madres de familia y a la opinión pública en general, puede lograr la adhesión de éstos a propuestas que entonces pueden ser menos obstruidas por los gremios de educadores.
- El contacto personal y directo de las autoridades superiores de la educación con los maestros, profesores y administrativos de los centros docentes es, en general, un excelente antídoto contra los movimientos de fuerza o la tergiversación de las intenciones del Ministerio o el Gobierno.
- Las organizaciones gremiales de educadores tienen como uno de sus objetivos más importantes su supervivencia, por lo tanto, es muy importante que las autoridades educativas partan del respeto irrestricto a las éstas y sean capaces de asimilar sus concepciones y la lógica de su accionar.

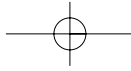
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- De Castilla Urbina, Miguel. *Tendencias de la educación en América Central* Managua: Fundación Ford, 2004.
- FOMCA. *Propuesta de la FOMCA para la reforma de la educación en Centroamérica*. México: Editorial Benito Juárez, 2003.
- Asamblea Legislativa Costa Rica. *Ley Nº 4770*. San José: 2005.
- ANDE. *Ley Constitutiva y Estatuto de la ANDE*, San José: 2006.
- COLYPRO. *Código de Ética Profesional*, San José, 2006.
- Programa Estado de la Nación, *Decimo Cuarto Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*, San José: 2007.
- Programa de observatorio de la reforma de la educación en Centroamérica. *América Central La Educación en los años 2004-2005*. Managua: IDEUCA, 2006.
- SEC. *Estatutos*. San José, 2006.
- SEC. *Reseña Histórica*. San José, 2007.
- SEC. *Código de ética*. San José, 2008.
- SEC. *La reforma de la educación en América Central y los trabajadores de la educación*. San José, 2008.
- Programa Estado de la Nación. *Estado de la Educación*. San José: CONARE, 2005.
- COLYPRO. *Ley Constitutiva y Reglamento*. San José, 2004.

GUILLERMO VARGAS SALAZAR es Licenciado en Matemáticas Puras, Licenciado en Ciencias de la Educación y Licenciado en Educación Matemática, por la Universidad de Costa Rica. Ha sido Ministro de Educación, Presidente del Consejo Superior de Educación, Director del Centro Costarricense de Ciencia y Cultura, Vicerrector de Investigación y Planificación y catedrático en las Escuelas de Matemáticas y Facultad de Educación de las Universidades Estatales. Autor de 15 libros de Matemáticas y Educación Matemática es, actualmente, el Presidente del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior Costarricense.



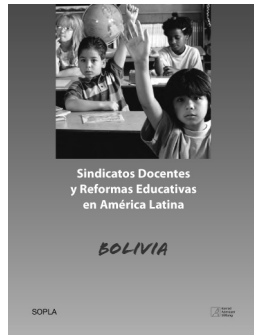




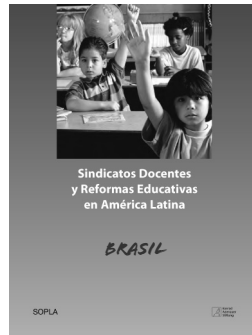
SERIE SINDICATOS DOCENTES Y LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA



Argentina



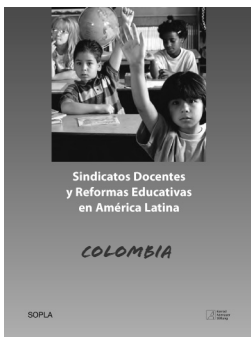
Bolivia



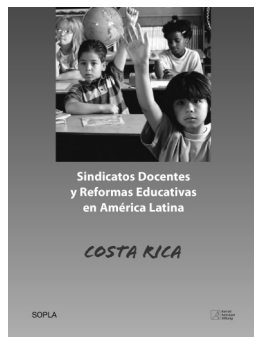
Brasil



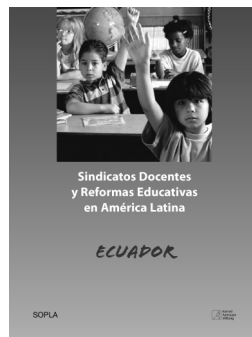
Chile



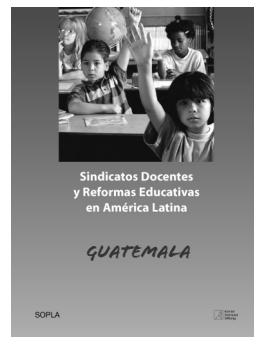
Colombia



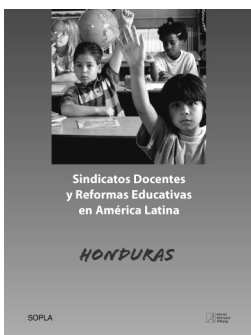
Costa Rica



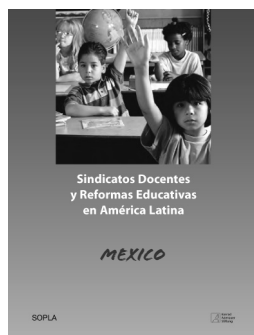
Ecuador



Guatemala



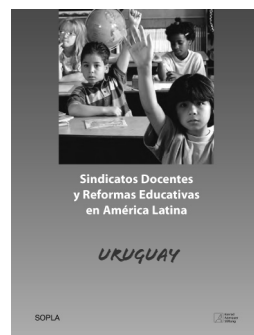
Honduras



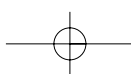
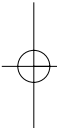
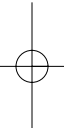
Mexico

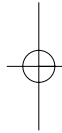
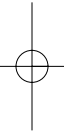
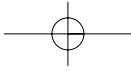


Paraguay



Uruguay





*Este livro foi composto por Cacau Mendes
em Meta c.10/16 e impresso pela gráfica Vozes para a
Fundação Konrad Adenauer em setembro de 2008*

