

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
"JOSE SIMEÓN CAÑAS"



EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES DOCENTES
EN LA REFORMA EDUCATIVA DE 1994

TESIS PREPARADA PARA LA
FACULTAD DE POSTGRADOS

PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRO/A EN POLÍTICA Y EVALUACIÓN EDUCATIVA

POR

JOSÉ RUBÉN MERINO IGLESIAS
LUZ DEL CARMEN GALDÁMEZ AYALA

Octubre de 2015
ANTIGUO CUSCATLÁN, EL SALVADOR, C.A.

Rector
Andreu Oliva De la Esperanza, S.J.

Secretario General
Silvia Elinor Azucena de Fernández

Decana de la Facultad de Postgrados
Nelly Chévez

Directora de Maestría en Política y Evaluación Educativa
Pauline Martin

Directora de Tesis
Olga Carolina Vásquez

Agradecimientos

A Dios por proveerme de salud e inteligencia para llevar a delante este trabajo y cumplir con esta meta.

A mi familia por apoyarme y tenerme paciencia durante todos estos meses de trabajo.

Rubén Merino

A mi Creador por darme la fuerza y la valentía de luchar día con día para lograr mis metas...

A mi Señor Jesús y a mi Madre Santísima por ser mi Luz y mi Guía en los momentos difíciles...

¡¡Infinitas gracias!!

A mi hijo Walter, eres el mayor tesoro que la vida me ha dado por tu amor y tu compañía....

A Carlos, mi amigo y compañero de muchos años, por tu amor y tu compañía...

A Matilde, mi madre, y Francisco, mi padre, porque con su ejemplo me han enseñado a vencer los obstáculos de la vida...

A mis hermanas que están en el cielo, por ser mis ángeles que me acompañan siempre...

A mis hermanas, hermanos y sobrinos por estar a mi lado...

¡¡Mil gracias!!

A mis amigos que siempre me han dado ánimo para seguir adelante... ¡¡Gracias!!

Agradecimiento especial

A Rubén, mi compañero de tesis, porque sin su apoyo no hubiese sido posible lograr este trabajo...

¡¡Mil gracias!!

Luz del Carmen

Esta investigación es el resultado de un largo tiempo de esfuerzo y dedicación. Así mismo, es el fruto del apoyo brindado por muchas personas e instituciones, sin el cual no hubiese sido posible la concreción de este trabajo. Intentaremos representar a todas ellas, aunque nuestra gratitud no se reduce a esta lista.

Vayan nuestros agradecimientos al señor Juan José González y al señor Adolfo Flores Cienfuegos, quienes nos proporcionaron documentación que nos sirvió de fuente primaria para la realización de este trabajo. Agradecemos también a todas las personas que tan amablemente dispusieron de su tiempo para atendernos personalmente y responder nuestras inquietudes acerca del tema investigado.

Líderes Sindicales:

Walter Ticas, Manuel Mira, Paz Zetino Gutiérrez, Luis Mario López, Arnoldo Vaquerano, Israel Montano y Francisco Zelada.

Profesionales interesados en la temática:

Álvaro Artiga, Gregorio Rosa Chávez, Oscar Picardo Joao, Irene Flores, Lucrecia Molinari y Pauline Martin

Agradecemos a todas las personas que con amabilidad nos dieron información en las siguientes Instituciones:

Archivo General de la Nación, Archivo de la Asamblea Legislativa, Academia de la Historia, Biblioteca Nacional Francisco Gavidia, Biblioteca Pública Chapultepec, Biblioteca Central de la Universidad de El Salvador, biblioteca y hemeroteca de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, biblioteca del Arzobispado de San Salvador, biblioteca de FUSADES, Biblioteca del MUNA, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Gobernación, Museo de la Palabra y la Imagen (MUPI) y La Casa del Maestro.

Vayan nuestros agradecimientos a todo el personal docente por compartir con nosotros sus conocimientos y ayudarnos a la formación de esta nueva carrera profesional, también al personal administrativo de la Maestría en Política y Evaluación Educativa por estar siempre dispuestos a atendernos con amabilidad.

Especial agradecimiento a nuestra Directora de Tesis Dra. Olga Carolina Vásquez por llevarnos siempre a la reflexión de que todo trabajo es susceptible de mejora.

¡¡Mil Gracias a todos y cada uno de modo especial!!

Índice general

Índice de general	iii
Índice de cuadros	iii
Índice de tablas	iii
Índice de gráficos	iii
Siglas y acrónimos	iv
Introducción	1
1. Planteamiento del problema.....	3
2. Estado de la cuestión.....	6
3. Objetivos de la investigación	12
4. Justificación	12
5. Metodología.....	13
6. Marco teórico.....	15
6.1 Organizaciones docentes.....	16
6.2 Los actores de la política pública.....	18
6.3 Reforma educativa	22
6.4 Organizaciones docentes y reforma educativa	24
7 Fuentes	25
8 Estructura del trabajo	26
Capítulo I	
Los problemas educativos visualizados por las organizaciones docentes durante la gestación de la reforma de 1994	
28	
1. <i>El protagonismo del Frente Magisterial Salvadoreño (FMS) en el período 1990-1993</i>	28
1.1 <i>De la guerra civil a la paz</i>	29
1.2 <i>La agenda reivindicativa del Frente Magisterial Salvadoreño (FMS)</i>	32
1.3 <i>La ANDES 21 de Junio (1990-1993): la tensión entre lo laboral, lo profesional y lo político.....</i>	36
2. <i>La nueva visión del estado de la educación según las organizaciones docentes en el período 1994-1996.....</i>	41
2.1 <i>La reconstrucción del país o la reconstrucción de la educación</i>	41
2.2 <i>La reforma educativa de 1994 y el predominio de la lógica profesional en las organizaciones docentes.</i>	47
2.3 <i>La inclusión de las organizaciones docentes como actores políticos en “el año de la consulta”.....</i>	51
2.4 <i>El reclamo de las organizaciones docentes por la participación en la legislación educativa.</i>	58
Conclusiones	61
Capítulo II	
Las propuestas de las organizaciones docentes frente a los problemas educativos al momento de la gestación de la reforma de 1994.....	
64	

1. La solución a la crisis educativa según el FMS y la ANDES 21 de Junios (1990-1993)	64
1.1 <i>El FMS como gestor de la institucionalización del sistema educativo nacional</i>	65
1.2 <i>Del proyecto de Educación Popular al proyecto de reforma educativa: ANDES 21 de Junio</i>	68
2. ¿Transformación educativa o reforma educativa?	74
2.1 <i>El Proyecto Nacional de Transformación Educativa (PNTE): más allá de la reforma educativa</i>	74
2.2 <i>De la proposición a la participación en la transformación educativa</i>	78
2.3 <i>El aporte de las organizaciones docentes a la LCD</i>	86
Conclusiones	89
Capítulo III	
El accionar de las organizaciones docentes como actores políticos durante la reforma educativa	
	91
1. El protagonismo político de las organizaciones docentes en el período 1990-1992	92
1.1 <i>El conflicto por la LGE de 1990: una defensa del carácter público de la educación</i>	92
1.2 <i>La huelga de 1992: la derrota política de los viejos esquemas de lucha de las organizaciones</i>	101
2. Del conflicto a la concertación: las relaciones entre las organizaciones docentes y el MINED durante la gestación de la reforma educativa (1993-1996)	107
2.1 <i>Nueva postura de la ANDES 21 de Junio: 1993-1994</i>	107
2.2 <i>El “idilio” entre las organizaciones docentes y el MINED: 1995</i>	113
Conclusiones	120
Conclusiones finales	123
Bibliografía	129

Índice de cuadros

Cuadro 1: Organizaciones docentes en el período 1990-1993	31
Cuadro 2: Cronología de la huelga de 1992	102

Índice de tablas

Tabla 1: Clasificación de la fuente primaria	14
Tabla 2: Problemas identificados por el FMS (1990-1992)	33
Tabla 3: Problemas identificados por el MINED (1990-1993)	35
Tabla 4: Problemas identificados por la ANDES (1990-1993)	37
Tabla 5: Problemas identificados por la ANDES (1994)	47
Tabla 6: Problemas identificados por el MINED (1994-1995)	49
Tabla 7: Comparación de los problemas visualizados por la ANDES y otros actores	50
Tabla 8: Problemas identificados por la ANDES, CO-ANDES y CMAS (1995)	52
Tabla 9: Problemas identificados por el MINED (1995-1996)	54
Tabla 10: Áreas problemáticas identificadas por las organizaciones docentes en el foro consultivo	54
Tabla 11: Problemas identificados por la ANDES en la consulta al gremio	56
Tabla 12: Problemas identificados por la ANDES, CMAS, SIMES y CODINES (1996)	58
Tabla 13: Problemas identificados por el MINED (1996-1997)	60
Tabla 14: Propuestas del FMS (1990-1992)	65
Tabla 15: Propuestas del MINED (1990 a 1993)	67
Tabla 16: Propuestas de la ANDES (1990-1993)	69
Tabla 17: Propuestas de la ANDES (1994)	75
Tabla 18: Propuestas del MINED (1994-1995)	76
Tabla 19: Propuestas de la ANDES, CMAS, CO-ANDES y SIMES (1995)	79
Tabla 20: Propuestas del MINED (1995-1996)	82
Tabla 21: Propuestas de la ANDES durante la consulta al gremio de maestros	83
Tabla 22: Propuestas de la ANDES, SIMES, CODINES y CMAS (1996)	87
Tabla 23: Propuestas del MINED (1996-1997)	88

Índice de gráficos

Gráfico 1: Lógicas de acción de las organizaciones docentes	17
Gráfico 2: Los sectores de la sociedad y los actores políticos	20

Siglas y acrónimos

ANDES: Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños, ANDES 21 de Junio
ARENA: Alianza Republicana Nacionalista
ASTEC: Asociación Salvadoreña de Trabajadores de la Educación y la Cultura
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
CEES: Concertación Educativa de El Salvador
CMAS: Asociación Concertación Magisterial Salvadoreña
CO-ANDES: La Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito y Ayuda Familiar de ANDES 21 de Junio de R.L
CODINES: Consejo de Directores de Institutos Nacionales de El Salvador
EDUCO: Educación con Participación de la Comunidad
ENA: Escuela Nacional de Agricultura
FEPADE: Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FMS: Frente Magisterial Salvadoreño
FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
IMPRESS: Instituto Magisterial de Prestaciones Sociales
INPEP: Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
ITCA: Instituto Tecnológico Centroamericano
LCD: Ley de la Carrera Docente
LGES: Ley General de Educación Superior
LGE: Ley General de Educación
LPG: La Prensa Gráfica
MINED: Ministerio de Educación
MMDC: Movimiento de Maestros Demócrata Cristianos
ONUSAL: Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
SABE: Solidificación del Alcance de la Educación Básica
SGEEPES: Sindicato Gremial de Educadores de la Empresa Privada de El Salvador
SIMES: Sindicato Gremial de Maestros de El Salvador
UCA: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”
UES: Universidad de El Salvador
UNES: Unión Nacional de Educadores Salvadoreños
USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Introducción

Las organizaciones docentes se consolidaron en El Salvador pasada la primera mitad del siglo anterior. Desde entonces, han expresado su posición sobre la problemática educativa del país y han exigido su participación en las decisiones sobre política educativa¹.

Hasta inicios de los años sesenta, la percepción de los docentes sobre su situación como gremio, según Mérida Anaya Montes, era "...la humillación, la venta de títulos, de traslados; el amiguismo, la adulación, el conformismo; la política partidista que lo obligó hasta a ir a desfiles en apoyo al Gobierno,..."². Pero esto dio un giro hacia mediados de esa misma década, luego que el gobierno anunciara una ley de retiros que afectaba a los maestros. Las organizaciones docentes se opusieron y propusieron la creación del Instituto Magisterial de Prestaciones Sociales (IMPRESS)³.

El conflicto mencionado llevó a los docentes a aglutinarse en el Comité Pro-Derechos del Maestro y a movilizarse por la lucha de sus derechos, convirtiéndose en un actor político importante por su representatividad dentro del aparato estatal⁴.

A partir de este momento, las organizaciones docentes asumieron un nuevo rol en la sociedad salvadoreña, el cual no solo se quedó en la lucha por sus derechos gremiales, sino que también se orientó a la mejora de la educación⁵. Sin embargo, este papel fue visto por sectores conservadores como un peligro, por lo que se suscitaron campañas de desprestigio y tergiversación de su accionar⁶. La intención fue, desde aquel entonces, neutralizar su rol

¹ ANDES, "Carta de principios y objetivos de la asociación", documento elaborado durante el Primer Congreso Nacional de Educadores Salvadoreños (San Salvador, 1965).

² Mérida Anaya Montes, *La segunda gran batalla de ANDES* (San Salvador: Editorial Universitaria de El Salvador, 1971), 8.

³ Diario Latino, "Manifestación magisterial hoy", 21 de junio de 1965.

⁴ Diario Latino, "Manifestación magisterial hoy".

⁵ Carta de los educadores de El Salvador dirigida al presidente Julio Alberto Rivera, el 21 de junio de 1965. En esta misiva los docentes señalaban que 233,751 niños estaban fuera de la educación primaria, que faltaban aulas y equipos y que el presupuesto era insuficiente.

⁶ ANDES, "Del magisterio al pueblo salvadoreño", LPG, 8 de junio de 1967; y LPG, "ANDES 21 de Junio desvirtuando afirmaciones de publicación reciente sobre el IMPRESS", 14 de junio de 1967.

protagónico como actor político y crearles una imagen negativa, enfocando sus intereses en lo laboral y en la oposición a las políticas gubernamentales⁷.

La trascendencia que las organizaciones docentes han tenido y tienen como interlocutoras de las políticas educativas, tanto en nuestro país como en otros del área centroamericana y Latinoamérica⁸, es lo que nos ha llevado a considerarlas como objetivo de análisis en este trabajo, específicamente su rol en el proceso de gestación de la reforma educativa de 1994⁹.

Durante los años 1994 a 1996, hubo un proceso de apertura a la participación de otros actores en la formulación de los cambios educativos. Además, se dio un cambio de actitud tanto en las organizaciones docentes como en las autoridades del Ministerio de Educación (MINED), tendiente a alcanzar acuerdos que favorecieran la mejora de la educación. Por ello, resulta un momento propicio para verificar y analizar el rol de las organizaciones docentes.

En las páginas que siguen en esta introducción, aclararemos, en primer lugar, el problema que se intenta resolver con esta investigación. En segundo lugar, haremos una reseña de las investigaciones que a nivel latinoamericano y salvadoreño han abordado este tema. En tercer lugar, se propondrán el objetivo general y los específicos que guían este estudio. En cuarto lugar, se plantearán los motivos que justifican la investigación. En quinto lugar, se describirá la propuesta metodológica seguida en la investigación. En sexto lugar, se

⁷ Diario Latino, "Maestros demandan reivindicación económica", 21 de junio de 1994. En el primer párrafo de esta nota se puede leer: "La reivindicación económica fue la principal demanda planteada al gobierno hoy por la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES 21 de Junio), durante el acto de entrega de medallas al mérito magisterial".

⁸ En otros países de Centroamérica las organizaciones docentes también han desarrollado un rol importante en las reformas educativas. Por ejemplo, en Guatemala, las organizaciones docentes, a través la Asamblea Nacional del Magisterio (ANM) se integraron a la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa. Además, el Sindicato de Trabajadores de la Educación (STEG) realizó un foro en 1998 cuyo tema central era la reforma educativa y en el que definió su posición frente a este proceso. Por su parte, en Honduras, las organizaciones docentes tuvieron una participación activa en la elaboración de la propuesta de reforma educativa consensuada por el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), organismo creado por el gobierno hondureño en 1994 (PREAL, "Sindicatos docentes y gobierno: Consensuando las reformas educativas", Formas & reformas de la educación 16 [2004], 2-4, consultado el 20 de octubre de 2014, <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones/Políticas%20y%20Mejores%20Prácticas/Serie%20Mejores%20Prácticas/N16.pdf>).

⁹ La determinación de la fecha de inicio de la reforma educativa no es algo fácil, debido estas se manifiestan como un proceso progresivo de acumulación de movimientos que eventualmente se concretan en cambios significativos. Esto es lo que ocurrió en El Salvador, donde desde inicios de los noventa se fueron dando ciertos cambios, sin que fueran llamados abiertamente reformas, pero que finalmente condujeron hacia los años 1993-1994 al anuncio e inicio formal de una reforma educativa. Para nosotros en este trabajo, el punto de partida de la reforma fue la conformación de la Comisión de Educación, Ciencia y Desarrollo en octubre de 1994. Por esta razón denominamos a lo que siguió "reforma educativa de 1994" y no "reforma educativa de 1995", como comúnmente se ha usado.

desarrollará el marco teórico de donde se han extraído las categorías de análisis. En séptimo lugar, se hará referencia a las fuentes primarias que sustentan el trabajo. Y por último, se describirá la estructura general de la investigación.

1. Planteamiento del problema

De acuerdo con Mariano Palamidessi y Martín Legarralde¹⁰, en una buena cantidad de países latinoamericanos, las organizaciones docentes surgieron durante la consolidación de los sistemas educativos nacionales, situada entre los años treinta y cincuenta. En El Salvador en los años cuarenta se efectuó una reforma educativa y se modificó la estructura del sistema educativo con el establecimiento del plan básico¹¹. En esta década aparecieron las primeras organizaciones de las que se tiene noticia: Alianza Magisterial Democrática (AMD)¹², en 1944, y Solidaridad de Maestras Salvadoreñas¹³, en 1948. Luego, en los años cincuenta, se formó la Asociación de Profesores de la Normal Superior (APNS), en 1956, y a finales de esa década la Federación Magisterial Salvadoreña (FMS)¹⁴.

Más tarde, en los sesenta, surgieron otras como la Unión de Maestros Salvadoreños (UMS)¹⁵, en 1962. Buena parte de las organizaciones existentes en estos años se juntaron para conformar la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES 21 de Junio), en 1965¹⁶. Y en las décadas siguientes hasta 1996 coexistieron la ANDES y otras

¹⁰ Mariano Palamidessi y Martín Legarralde, *Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo* (Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006), 26, consultado el 20 de octubre de 2014, <http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/publicaciones/Jose%20Weinstein/BID-Sindicalismo-Docente-5-1-07.pdf>.

¹¹ Gilberto Aguilar Avilés, "Un vistazo al pasado de la educación en El Salvador", en *Reforma Educativa en Marcha en El Salvador. Documento I* (San Salvador: MINED, 1995), 28 y 32.

¹² Evaristo Hernández, Alianza Magisterial Democrática (1944), posteo en el blog Sociología de El Salvador, 27 de septiembre de 2009, <http://socioelsalvador.blogspot.com/2009/09/alianza-magisterial-democratica-1944.html>

¹³ Juan Salvador Marroquín y Roberto Antonio Vides, "La influencia de Andes 21 de Junio en la participación política del magisterio nacional" (tesis de Licenciatura, Universidad de El Salvador, 1979), 46.

¹⁴ Marroquín y Vides, "La influencia de Andes 21 de Junio en la participación política del magisterio nacional", 46.

¹⁵ Marroquín y Vides, "La influencia de Andes 21 de Junio en la participación política del magisterio nacional", 46.

¹⁶ Otras organizaciones de existentes fueron la Asociación de Profesores Normalistas de Educación Secundaria (APNES), Promoción de 1953 de la Escuela Normal Alberto Masferrer, Asociación de Profesores de Tonacatepeque, Asociación Nacional de Educadoras de Kindergarten (ANEK) y Asociación de Profesores de Educación Física. La Asociación Magisterial de Acción Democrática (AMAD) surgió para contraponerse a la ANDES.

organizaciones como la Asociación de Profesionales de la Educación (ASPE), Asociación de Maestros Jubilados, Asociación de Maestros de Acción Democrática...¹⁷.

Como se ha mencionado, la consolidación de las organizaciones docentes se dio en los años sesenta, en un contexto sociopolítico de autoritarismo, represión y exclusión¹⁸. Fue en esa época cuando realizaron sus primeros movimientos orientados solventar necesidades gremiales y lograr su reconocimiento legal, así como a señalar las falencias del sistema educativo¹⁹.

Desde la década de los sesenta hasta la actualidad, la percepción de la opinión pública sobre el rol de las organizaciones docentes en la sociedad salvadoreña ha estado marcada por dos ideas: un trabajo centrado en la consecución de beneficios gremiales y una actitud de obstaculización de los planes educativos gubernamentales. Esta visión se ha mantenido en gran medida por el poco interés de las investigaciones académicas por el tema de las organizaciones y sus aportes a la mejora del sistema educativo vigente²⁰.

La investigación sobre las organizaciones docentes efectuada en este trabajo, sin embargo, ha arrojado evidencias concretas de un rol que ha ido más allá de los intereses gremiales. Por ejemplo, a finales de 1991, en vísperas de la conclusión de las negociaciones gobierno-FMLN, la ANDES propuso un proyecto de ley para la nivelación académica de los excombatientes de ambos bandos. Este incluía cursos intensivos para ayudarles a reinsertarse en la vida civil²¹.

¹⁷ Agustín Fernández Santos, "La satisfacción laboral en el magisterio salvadoreño", Boletín de Psicología 24 (1997): 166. En el desarrollo del trabajo se hace mención de otras organizaciones docentes.

¹⁸ Paul Almeida, *Olas de movilización popular: movimientos sociales en El Salvador 1925-2010* (San Salvador: UCA Editores, 2011), 135.

¹⁹ Almeida, *Olas de movilización popular*, 136-137.

²⁰ Por ejemplo, en trabajos académicos, como el documento *La reforma de la historia y la historia de la reforma (La Reforma Educativa en Marcha de El Salvador)*, de Óscar Picardo Joao, en el Capítulo II, se menciona que ANDES 21 de Junio surgió como una "identidad opositora al gobierno" y, respecto a la reforma del 68, menciona que ANDES "se opuso, no participó y combatió para frenar esta reforma". Además, aunque en el Capítulo V, que incluye las consultas de la reforma del 94, menciona la participación de ANDES 21 de Junio, solo aborda los temas tratados pero no refiere aportes de la organización, como sí hace cuando se refiere a la participación de maestros activos y los jubilados (Págs. 41-42, 132, 137 y 145-146, consultado el 20 de octubre de 2014, <http://www.wisis.ufg.edu.sv/www.wisis/documentos/M0/M000376.pdf>).

²¹ Diario Latino, "Proyecto ley educativa analiza ANDES en asamblea", 2 de diciembre de 1991.

La propuesta referida no ha sido incluida en la historiografía ni en los estudios académicos relacionados con el quehacer educativo o de las organizaciones docentes²². Empero, este ejemplo es una muestra de esa cara casi oculta de su accionar, la cual es necesario conocer y analizar, considerando que las organizaciones docentes como actores políticos pueden aportar una visión alternativa de solución a los problemas educativos del país.

Si se reconoce a las organizaciones docentes como actores políticos determinantes para lograr los cambios educativos, resulta importante conocer su rol y su capacidad de hacer propuestas encaminadas a resolver los problemas educativos, así como analizar su comportamiento frente a los procesos de cambio y la coherencia de sus propuestas. Esta participación de las organizaciones docentes en el proceso de formalización de la reforma educativa, específicamente los años 1994-1996, es lo que se abordará en esta investigación.

Ahora bien, este estudio no pretende hacer una caracterización generalizada del rol de las organizaciones docentes, sino ahondar un poco sus lógicas de acción, principalmente en la lógica profesional, por cuanto está directamente relacionada con sus propuestas encaminadas a lograr cambios en la educación.

Para lograr el objetivo general de la investigación, será necesario analizar si las organizaciones docentes tuvieron un rol de actores políticos durante el proceso de gestación de la reforma educativa de 1994.

La tesis que proponemos es que las organizaciones docentes, además de sus luchas reivindicativas laborales y políticas, también efectuaron acciones encaminadas a influir en la mejora de la educación durante el proceso de gestación de la reforma educativa de 1994. Estas acciones pueden rastrearse en los distintos documentos producidos en sus asambleas,

²² Por ejemplo, en el libro *Un vistazo al pasado de la educación en El Salvador*, de Gilberto Aguilar Avilés, publicado por el Ministerio de Educación en 1995, dentro de los documentos de la Reforma Educativa en Marcha, al referirse a la reforma de 1968 no se recogen las propuestas de las organizaciones docentes y solo se menciona, brevemente, que el gremio magisterial se sintió vulnerado por las autoridades y se fue gestando un pernicioso modelo de relación confrontativa” (Pág. 42). Entre tanto, en el libro *La educación y su reforma. El Salvador, 1989 - 1998*, de Agustín Fernández Santos y Álvaro Carrasco Guzmán, publicado por FEPADE en 2000, en el apartado titulado “Lugar y papel de los educadores en el proceso de reforma de la educación” (Págs. 79-80), se menciona que los maestros se involucraron en el Comité Dinamizador que impulsó el Foro Consultivo Nacional sobre Reforma Educativa y en la Consulta 95. Sus aportes, según se menciona sin dar mayor detalle, se centraron en los lineamientos de la reforma, la legislación educativa y la renovación curricular.

comunicados de prensa, piezas de correspondencia presentadas a la Asamblea Legislativa y la discusión interna que tuvieron sobre el tema educativo durante ese período.

2. Estado de la cuestión

Respecto al tema tratado en este trabajo: el rol de las organizaciones docentes en los procesos de reforma educativa, la exploración bibliográfica efectuada no arrojó investigaciones en el país, o en Latinoamérica, que abordaran a las organizaciones docentes desde una perspectiva histórica y analizaran su papel en la reforma educativa de 1994 desde las lógicas de acción laboral, profesional y política. Aurora Loyo Brambila²³ señala que este vacío se debe a que los estudios sobre las organizaciones docentes en Latinoamérica han carecido de la legitimación académica que deberían poseer; sobre ellos han predominado los referidos a la profesión docente, la calidad educativa, la evaluación, etc.

Sin embargo, existe un cúmulo de trabajos que de algún modo se acercan a lo desarrollado en esta investigación. A nivel latinoamericano, los estudios han tratado el tema de las organizaciones docentes de la siguiente manera: a) las organizaciones docentes como tales²⁴; b) la comparación entre las organizaciones docentes de distintos países²⁵; c) los

²³ Aurora Loyo Brambila, “*La investigación sobre sindicalismo docente en América Latina: Una reflexión sobre la diversidad de enfoques*”, *El Cotidiano* 168 (2011): 115, consultado el 20 de octubre de 2014, <http://elcotidianoenlinea.com.mx/beta/numeros.asp?edi=168> (Loyo apoya esta afirmación en una búsqueda hecha en Google Académico, pero nosotros podríamos hacerlo remitiéndonos a las tesis elaboradas y proyectos en curso para esta maestría. Este trabajo es el primero sobre la temática).

²⁴ Iván Núñez P., *Las organizaciones de los docentes en las políticas y problemas de la educación. Estado del arte* (Santiago: UNESCO-REDUC, 1990); Aurora Loyo Brambila, “*La investigación sobre sindicalismo docente en América Latina: Una reflexión sobre la diversidad de enfoques*”, *El Cotidiano* 168 (2011): 115, consultado el 20 de octubre de 2014, <http://elcotidianoenlinea.com.mx/beta/numeros.asp?edi=168>; María de Ibarrolla y Aurora Loyo Brambila, “Estructura del sindicalismo docente en América latina”, en *Sindicalismo docente y reforma en América Latina*, coord. Guillermina Tiramonti y Daniel Filmus (Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2001); Lois Wiener, “Sindicalismo docente renascido”, *Revista Educação* 3 (2013): 469-470, consultado el 10 de enero de 2015, <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reeducacao/issue/view/588/showToc>.

²⁵ Julián Gindin, “Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina. Una hipótesis explicativa de su estructuración diferenciada”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 37 (2008), consultado el 20 de octubre de 2014, <http://www.comie.org.mx/v1/revista/portal.php?idm=es&sec=SC01&sub=SBA&criterio=N037>; Julián Gindin, “Sindicalismo docente en América latina. Una contribución al debate”, *El Cotidiano* 168 (2011), consultado el 20 de octubre de 2014, <http://elcotidianoenlinea.com.mx/beta/numeros.asp?edi=168>; Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, “*Algunas consideraciones del pasado reciente del sindicalismo docente latinoamericano*” (2013), consultado el 20 de octubre de 2014, <https://ieesamx.wordpress.com/2013/04/11/algunas-consideraciones-del-pasado-reciente-del-sindicalismo-docente-latinoamericano/>

conflictos de las organizaciones docentes²⁶; d) los conflictos entre las organizaciones docentes y los gobiernos por la implementación de reformas educativas²⁷; e) las relaciones entre las organizaciones docentes y los gobiernos (ministerios de educación)²⁸; f) las lógicas de acción de las organizaciones docentes y sus implicaciones para las reformas educativas²⁹; g) la participación de las organizaciones docentes en las reformas³⁰ y h) el rol político de las organizaciones docentes en el contexto de las reformas³¹.

Los trabajos adscritos a las líneas de investigación señaladas en el párrafo anterior han aportado distintos elementos para el presente estudio: desde una base conceptual hasta categorías para el análisis de las organizaciones docentes salvadoreñas. De entre ellas se

²⁶ Daniel Suárez, *Conflicto social y protesta docente en América Latina. Estudio de caso: El conflicto docente en Argentina (1997-2003)* (Buenos Aires: OREAL-UNESCO, 2005), consultado el 20 de octubre de 2014, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/lpp/conflictos.pdf>; Pablo Gentili et al., *Reforma educativa y luchas docentes en América Latina* (Buenos Aires: OREAL-UNESCO, 2005), consultado el 20 de octubre de 2014, http://132.248.192.201/seccion/bd_iresie/iresie_busqueda.php?indice=autor&busqueda=GENTILI,%20PABLO&par=&a_inicial=&a_final=pvthhbzvl&sesion=&formato=

²⁷ Rosa María Torres, "Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y el Caribe", en *Los docentes protagonistas del cambio educativo* (Bogotá: CAB/Editorial Magisterio Nacional, 2000); Rosa María Torres, "Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas", en *Los docentes protagonistas del cambio educativo* (Bogotá: CAB/Editorial Magisterio Nacional, 2000).

²⁸ Guillermina Tiramonti, *Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los '90* (Santiago: PREAL, 2001), consultado el 20 de octubre de 2014, <http://m.preal.org/detalle.asp?det=42>; Mariano Palamidessi, *Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina* (Santiago: PREAL, 2003), consultado el 20 de octubre de 2014, <http://m.preal.org/detalle.asp?det=33>; Mariano Palamidessi y Martín Legarralde, "Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo", en *Sindicalismo docente y reforma educativa*, ed. Viola Espínola y Ana Cristina Accioly (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006), consultado el 20 de octubre de 2014, <http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/publicaciones/Jose%20Weinstein/BID-Sindicalismo-Docente-5-1-07.pdf>; Centro de Estudios en Políticas Públicas, "Los sindicatos docentes en América Latina" (2008), consultado el 20 de octubre de 2014, http://www.kas.de/wf/doc/kas_14800-544-1-30.pdf?081008144714; Roxana Perazza, "Relaciones de consenso y cooperación. El caso argentino. Desafíos desde la política pública", *El Cotidiano* 168 (2011), consultado el 20 de octubre de 2014, <http://elcotidianoenlinea.com.mx/beta/numeros.asp?edi=168>

²⁹ Aurora Loyo Brambila, "Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional", *Revista Iberoamericana de Educación* 25 (2001), consultado el 20 de octubre de 2014, <http://www.rieoei.org/rie25f.htm>

³⁰ Lucrecia Santibáñez, "Reforma educativa: el papel del SNTE", *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 37 (2008), consultado el 20 de octubre de 2014, <http://www.comie.org.mx/v1/revista/portal.php?idm=es&sec=SC01&sub=SBA&criterio=N037>

³¹ Fundación Konrad Adenauer, *Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina: Uruguay* (Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer, 2008), consultado el 20 de octubre de 2014, http://denisevaillant.com/libros/sindicatos_uruguay.pdf.

debe destacar un artículo de Aurora Loyo Brambila³², publicado en 2001, donde se examinan las lógicas de acción de las organizaciones docentes latinoamericanas. Estas lógicas están vinculadas con ciertos intereses (por ejemplo: gremialistas, revalorización profesional y político sindical) desde los cuales las organizaciones ven las reformas educativas y reaccionan a ellas. El aporte de este trabajo reside en señalar la ausencia del tema de las organizaciones docentes en las reformas educativas y en reconocer en el accionar de las organizaciones dos lógicas: la laboral y la profesional. Sin embargo, no profundiza en el desarrollo de las lógicas a partir de un caso específico y tampoco reconoce la lógica política.

También es resaltable la serie de investigaciones promovidas por la Fundación Konrad Adenauer sobre los sindicatos y reformas educativas en América Latina³³. Estos estudios, que abarcan doce países, incluyen entre sus líneas de análisis el papel de los sindicatos frente a las reformas educativas y la nueva dinámica de la relación entre el Estado y los sindicatos docentes y entre los sindicatos y sus representados. La contribución de estos trabajos fue proveer principalmente una descripción de las organizaciones de los países incluidos y de su accionar respecto a las reformas educativas. Pero a pesar de que trata casos nacionales, el análisis penetra poco en el accionar desde las lógicas, de las cuales solo se reconocen la laboral y la política. La lógica profesional no es considerada, aun cuando es un área inevitable en el actuar de las organizaciones.

Otro trabajo importante es el informe de Palamidessi y Legarralde³⁴, cuyos objetivos son presentar un cuadro de la situación de las relaciones entre las organizaciones docentes y los gobiernos en el marco de las reformas educativas en América Latina y el Caribe e identificar algunos de los aprendizajes que se pueden obtener de las experiencias recientes y de generar ideas para mejorar el diálogo y la cooperación entre ambos actores. Este estudio abarca cuatro países: Chile, Jamaica, México y República Dominicana. Como fuentes utiliza

³² Aurora Loyo Brambila, "Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional", *Revista Iberoamericana de Educación* 25 (2001), consultado el 20 de octubre de 2014, <http://www.rieoei.org/rie25f.htm>

³³ Fundación Konrad Adenauer, *Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina: Uruguay* (Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer, 2008), consultado el 20 de octubre de 2014, http://denisevaillant.com/libros/sindicatos_uruguay.pdf.

³⁴ Mario Palamidessi y Martín Legarralde, "Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo", en *Sindicalismo docente y reforma educativa*, edit. Viola Espínola y Ana Cristina Accioly (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006), consultado el 20 de octubre de 2014, <http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/publicaciones/Jose%20Weinstein/BID-Sindicalismo-Docente-5-1-07.pdf>

artículos, documentos y declaraciones de prensa de los ministerios de educación, organizaciones docentes y otros actores. El aporte de este estudio, más allá de la descripción de las organizaciones docentes latinoamericanas, estriba en explorar las relaciones entre las organizaciones y los gobiernos, así como las estrategias usadas para ello. Esta es un área que en el presente trabajo se tratará, pero enfocándola desde las lógicas de acción, que es algo que en esta investigación no se toma en cuenta.

Además, no se puede dejar de mencionar el estudio sobre las organizaciones docentes de Iván Núñez³⁵, quien intenta elaborar un estado del arte sobre el desarrollo de la investigación sobre las organizaciones docentes, los problemas educativos y las políticas públicas en educación en Latinoamérica. Este trabajo, aunque no aborda el rol de las organizaciones docentes ni sus lógicas de acción (sin embargo, habla de ejes que articulan el movimiento sindical: el salario, la discusión sobre el rumbo y calidad de la educación y la lucha por la democratización de la estructura de poder), aporta una descripción y conceptualización sobre las organizaciones docentes muy importante para trabajos sobre esta temática.

En Centroamérica y El Salvador, el tema de las organizaciones docentes ha sido abordado básicamente de dos maneras: la primera, como un elemento contextual al momento de tratar el tema de la reforma educativa de 1994³⁶, y la segunda, como un tema central³⁷. También podría incluirse una tercera línea donde el tema ha sido visto desde la perspectiva de los movimientos sociales y sindicatos³⁸.

³⁵ Iván Núñez P., *Las organizaciones de los docentes en las políticas y problemas de la educación. Estado del arte* (Santiago: UNESCO-REDUC, 1990).

³⁶ Agustín Fernández Santos y Álvaro Carrasco Guzmán, *La educación y su reforma. El Salvador, 1989 – 1998* (San Salvador: FEPADE, 2000); Óscar Picardo Joao, *La reforma de la historia y la historia de la reforma (La Reforma Educativa en Marcha de El Salvador)*, consultado el 20 de octubre de 2014, <http://www.wisis.ufg.edu.sv/www.wisis/documentos/M0/M000376.pdf>; Juan B. Arrién, *La educación y la reforma de la educación en cinco países centroamericanos* (Managua: Universidad Centroamericana, 1998).

³⁷ Juan Salvador Marroquín y Roberto Antonio Vides, *“La influencia de Andes 21 de Junio en la participación política del magisterio nacional”* (tesis de Licenciatura, Universidad de El Salvador, 1979); Vera Ileana Campos Lemus y Ricardo de Jesús Santos Morales, *“Evaluación sociológica sobre el movimiento magisterial salvadoreño representado por la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (Andes 21 de Junio). Década 1960-1990 y sus perspectivas”* (tesis de Licenciatura, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, 1992); Juana María López Mejía, *“Andes 21 de Junio y Bases Magisteriales como grupos de presión en El Salvador 2006-2012”* (tesis de Maestría, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, 2013); Erick Ching, *Las relaciones entre los maestros y el Estado de El Salvador, 1967-1972* (ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Historia, San Salvador, El Salvador, del 16 al 20 de junio, 2007), consultado el 20 de octubre de 2014,

La mayor riqueza para los intereses de este trabajo estuvo en las investigaciones que abordaron a las organizaciones como tema central. Como se ve en las referencias, estas son las más abundantes y corresponden a investigaciones de formato variado. De entre ellas queremos destacar las tesis por estar más orientadas a abordar el rol de las organizaciones docentes. Así, la tesis de Juan Salvador Marroquín y Roberto Antonio Vides intenta verificar el papel del maestro en la vida política social del país y concluye que el actuar de la ANDES condujo a un cambio en la visión que los docentes tenían de sí mismos y sobre sus condiciones. Esta investigación, aunque se centra en una sola organización, es una aproximación al tema del rol de las organizaciones docentes, específicamente el político, que es uno de los que se estudiarán en este trabajo.

Por su parte, en su tesis, Vera Campos y Ricardo Santos analizan la incidencia social del magisterio nacional desde su organización en la década de los sesenta. Entre los hallazgos de esta investigación están: la lucha magisterial es cíclica, responde a períodos coyunturales en que sus intereses se ven amenazados; el accionar está afectado por los intereses a los que responden las organizaciones; la unificación del gremio magisterial abrió las puertas a la participación política; hubo una apertura a la búsqueda de respaldo partidista; la unificación fortaleció la capacidad de presión de las organizaciones; y la lucha magisterial ha tenido un costo social para el gremio debido al tratamiento del gobierno mediante campañas de desprestigio y amenazas a sus miembros y dirigentes³⁹. Este estudio también aporta otra visión sobre el rol de las organizaciones docentes, aunque solo se basa en una organización y en su incidencia

<http://www.ues.edu.sv/descargas/memoria2/siglo%20XX/E%20Ching%20Maestros%20y%20Estado%20en%20El%20Salvador.pdf>; Carolina Quinteros, *Sindicalismo y gobierno, una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa: el caso de El Salvador*, (Santiago: PREAL, s/f), consultado el 20 de octubre de 2014, <http://www.preal.org/Archivos/Programas/Seminarios%20y%20Talleres/Seminario%20Sindicalismo%20Docente%20y%20Concertación%20Educativa%20Guatemala/SINDICALISMO%20salvador.pdf>; Miguel De Castilla Urbina, *Palabra de maestro* (Managua: Universidad Centroamericana, 2001).

³⁸ Paul Almeida, *Olas de movilización popular: movimientos sociales en El Salvador, 1925-2010* (San Salvador: UCA Editores, 2011); Lucrecia Molinari, *Autonomía y articulación. Los sindicatos, la ola de protesta y el Estado en El Salvador (1967-1972)* (Tesis de Magíster, Universidad Nacional de San Martín, 2013).

³⁹ Vera Ileana Campos Lemus y Ricardo de Jesús Santos Morales, *Evaluación sociológica sobre el movimiento magisterial salvadoreño representado por la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (Andes 21 de Junio). Década 1960-1990 y sus perspectivas* (tesis de Licenciatura, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, 1992), i-iii, 20 y 49-53.

social (política). Sus hallazgos, sin embargo, permiten tener un mejor panorama sobre el accionar de las organizaciones en el período previo a la reforma educativa, lo cual nos ha sido de utilidad dada la escasez de estudios.

Entre tanto, la tesis de López Mejía aborda a dos organizaciones docentes (ANDES 21 de Junio y Bases Magisteriales), visualizadas como grupos de presión capaces de influir en el sistema político, mediante el estudio de sus características y modos de actuación. La investigación concluye que las organizaciones docentes son actores políticos colectivos, cuyas demandas están dirigidas a las instancias gubernamentales de quienes esperan respuesta a partir de sus intereses. En su intervención en el sistema político han hecho uso de estrategias de presión y de alianzas. Sin embargo, las organizaciones docentes carecen de peso para influir en las decisiones políticas, en virtud de su baja membresía y la ausencia de propuestas de política educativa⁴⁰. Este trabajo, aunque también ve a las organizaciones desde su rol político, profundiza en su tratamiento como actor y en sus estrategias de relación con el MINED y otras instancias, lo cual será tratado en el análisis de esta investigación.

Revisadas las anteriores investigaciones, el presente trabajo pretende llevar el análisis del rol de las organizaciones docentes no solo por las lógicas laboral y política, sino también por la profesional, sin olvidar que las tres se entrecruzan en el accionar de las organizaciones. Para llegar a este punto hubo que contrastar las propuestas y hallazgos de los distintos estudios mencionados: lógicas de acción, relaciones y conflictos de las organizaciones docentes.

En fin, con esta investigación se espera llenar un vacío tanto en la investigación sobre las organizaciones docentes como sobre su aporte en un momento importante de la historia educativa del país como fue la reforma educativa de 1994.

⁴⁰ Juana María López Mejía, *“Andes 21 de Junio y Bases Magisteriales como grupos de presión en El Salvador 2006-2012”* (tesis de Maestría, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, 2013), 1 y 138-143. El tema de las propuestas de política educativa no fue desarrollado en la tesis, aunque se menciona que se consideró.

3. Objetivos de la investigación

Esta investigación se fijó como objetivo general analizar el rol de las organizaciones docentes en el proceso de gestación de la reforma educativa de 1994, a partir de la revisión de los problemas identificados y las propuestas que hicieron entre los años 1994 y 1996.

Para lograr el objetivo anterior, se fijaron tres objetivos específicos: a) describir los problemas educativos identificados por las organizaciones docentes en el momento de gestación de la reforma educativa; b) contrastar las propuestas de las organizaciones docentes con los problemas educativos al momento de iniciarse el proceso de la reforma educativa; y c) determinar el rol de las organizaciones docentes durante el proceso de gestación de la reforma educativa de 1994.

4. Justificación

La firma de los Acuerdos de Paz en 1992 dio paso a la democratización y reconstrucción del país. Este proceso requería la aplicación de medidas que condujeran al desarrollo social y económico, y entre ellas se hallaba la mejora de la educación⁴¹. En este sentido, el gobierno, a través del MINED, inició hacia 1994 una reforma educativa, cuya estrategia central fue promover la participación de otros actores, incluyendo los docentes, mediante el diálogo y consenso⁴².

Pero hasta 1994, las organizaciones docentes —en especial la ANDES— habían mantenido una actitud crítica y de oposición a las acciones del MINED, por considerar que no correspondían a las necesidades de los salvadoreños⁴³. Asimismo, esta actitud las había llevado a desarrollar largas jornadas de protesta en las que las únicas reivindicaciones parecían ser las laborales.

La opinión pública estaba recargada hasta ese entonces con la idea de que las organizaciones docentes únicamente se interesaban por sus beneficios gremiales, entre ellos los reajustes salariales, la mejora del servicio de salud y la consecución de una jubilación

⁴¹ Agustín Fernández Santos y Álvaro Carrasco Guzmán, *La educación y su reforma. El Salvador, 1989 – 1998*, (San Salvador: FEPADE, 2000), 12.

⁴² Fernández y Carrasco, *La educación y su reforma. El Salvador, 1989 – 1998*, 201-202.

⁴³ “Documento educativo 1994”, preparado para la XXVIII Asamblea General de ANDES 21 de Junio “Por la defensa de la escuela pública, compañero José Mario López, ¡presente!” (San Salvador, 1994), 1-2.