

EL CONFLICTO ANDES-MINISTERIO DE EDUCACION

Análisis de una experiencia nacional

El conflicto entre la ANDES (Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños) y el Ministerio de Educación, con la paralización consiguiente de la inmensa mayoría de las escuelas del país durante más de dos meses, y la serie de implicaciones de tipo político y los disturbios callejeros que le acompañaron, ha llevado a la Universidad "José Simeón Cañas" a realizar un análisis objetivo de sus orígenes, sus causas y sus posibles soluciones. El libro que ésta publica bajo el título "Análisis de una experiencia nacional"¹ contiene los estudios que ha realizado un grupo de profesores de dicha Universidad, cada uno de ellos enfocado desde el punto de vista de su respectiva especialidad.

Como lo consideramos de interés para nuestros lectores, publicamos a continuación un resumen de dicho libro. Después de reproducir la Introducción, añadimos los resúmenes de cada una de las partes de que consta y las Conclusiones a que se ha llegado.

INTRODUCCION

Reclamada por la gravedad y trascendencia del problema y a petición formal de la Sociedad de Estudiantes de la Facultad de Ciencias del Hombre y de la Naturaleza, la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" presenta el análisis del último conflicto que enfrentó a ANDES con el Ministerio de Educación.

El problema desbordó bien pronto su carácter particular de disputa de un gremio con el Ministerio sobre concretos puntos particulares. Miles de maestros en huelga durante casi dos meses eran ya de por sí una grave cuestión nacional, pero con ser tan grave no era sino síntoma de un proceso histórico que compromete a la misma estructura nacional. La Universidad sintió, por tanto, como obligación suya enfrentar el problema de la manera que le es propia, universitariamente. No estaría de verdad al servicio del país si dejara pasar una ocasión como ésta sin contribuir al esclarecimiento y encauzamiento de la realidad nacional.

¿Cuál debe ser el aporte específico de la Universidad a un problema de esta índole? Analizarlo objetivamente, enmarcarlo históricamente en el presente; proponer soluciones, forzar su aceptación por la fuerza de los ar-

1.—"ANÁLISIS DE UNA EXPERIENCIA NACIONAL". Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". San Salvador, El Salvador, 1971.

gumentos y por la autoridad moral que merezca. La realidad nacional no está sobrada de estudios técnicos, ni sobre sus estructuras ni sobre sus procesos históricos; si la Universidad no realiza estos trabajos, corremos el peligro de seguir a merced de ideologías y tendencias. No es esto huir del compromiso; las páginas siguientes demostrarán que no buscamos huir de ningún compromiso. Pero éste debe ser dictado como conclusión de un análisis intelectual. Pocos medios tan determinantes como las ideas, cuando se trata de ideas concretas apoyadas en estudios objetivos. Al menos, este cultivo de las ideas objetivas y efectivas es misión inexcusable de la Universidad, y no puede ser sustituido ni por otras instituciones ni por otras funciones de la Institución Universitaria.

El problema específico ANDES-Ministerio por su misma complejidad debía estudiarse interdisciplinariamente. No es un problema del que quepa evadirse por elucubraciones teóricas, ni es un problema que pudiera ser enfrentado por un solo departamento. En él se conjugan elementos técnicos de educación, elementos jurídicos y constitucionales, elementos económicos que ponen de manifiesto las entrañas estructurales de la sociedad, elementos psico-sociales, elementos políticos, elementos filosóficos. Sólo un grupo de especialistas en cada una de esas ramas podía enfrentarlo con garantías de suficiente profundidad. Y esto es lo propio de una Universidad: el trabajo interdisciplinar en que unos especialistas se conjugan con otros para enfrentar sin parcialismos las realidades concretas en las que viven.

El trabajo responde a esta colaboración interdisciplinar. En una primera parte se estudian los aspectos legales del problema desde un doble punto de vista, el técnico y el jurídico. En una segunda parte se analizan los aspectos económicos. En la tercera, se discuten aspectos psico-sociales y ético-políticos. Finalmente, se presentan las conclusiones que fluyen lógicamente de cada uno de los estudios y de su conjugación.

Con ello no estamos única ni principalmente analizando el pasado de un modo pasivo y pretérito. Es, ante todo, un análisis crítico, activo, que pretende poner en claro cuáles son los resortes de la actividad nacional; esta claridad es ya de por sí efectiva sobre los problemas y los grupos sociales que los originan. Pero es, además, un señalamiento de caminos, una creación de cauces futuros. Es, finalmente, un intento de mostrar cómo la Universidad puede ofrecer modelos concretos de acción justa.

Cuidadosamente hemos procurado no salirnos de nuestro oficio universitario en el fondo y en la forma, en el método y en el estilo. Puede que a algunos les parezca excesivo nuestro compromiso, y que a otros les parezca corto. Sólo diremos que está hecho con libertad universitaria y al modo como entendemos la labor universitaria. Cuando la Universidad cumpla cabalmente con su función crítica y creadora, como modestamente lo hemos intentado en esta ocasión, estará cumpliendo con su deber de cara al país.

Ofrecemos el trabajo a todos aquellos universitarios o no, que quieren luchar por un país mejor.

Artículos

1-ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY DE ESCALAFON DEL MAGISTERIO NACIONAL PRESENTADO POR ANDES 21 DE JUNIO, Y DE LA "LEY DE ESCALAFON DEL MAGISTERIO NACIONAL" APROBADA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EL DIA 17 DE JULIO DE 1971

RESUMEN

Tanto el "PROYECTO" como la "LEY" tienen una serie de elementos positivos muy valiosos, que significan un progreso de la legislación correspondiente, y que deben ser mantenidos en beneficio del país y del Magisterio Nacional. Se reconocen esos valores positivos, y se indican algunos aspectos que pueden ser mejorados o añadidos, con el fin de alcanzar una legislación lo más conveniente posible.

Los dos textos son diferentes, lo mismo en extensión, que en el planteamiento de diversas situaciones y soluciones, y en el aporte de elementos que no aparecen en el otro. Por consiguiente, se deben completar mutuamente, aprovechando lo positivo que aporten.

En ambos se presenta al Estado, respecto a la Educación, en una posición ambigua, sin tomar en cuenta el principio de subsidiaridad que lo ha de regir.

Se establece en ambos una discriminación de hecho para los Educadores que no trabajan en centros oficiales al servicio del Ministerio de Educación.

Se limita en ambos la formación y capacitación de los Educadores a unos pocos centros, con una especie de monopolio o autoritarismo no muy democráticos, y cerrando el paso a necesidades urgentes de ampliación en el futuro.

Es necesaria en ambos, una reforma en la clasificación de los Educadores.

En la "LEY" falta una evaluación necesaria de los Educadores, que se puede tomar, con las debidas modificaciones, del "PROYECTO".

También en la "LEY" falta un organismo como la "Comisión Nacional del Escalafón y Comisiones Mixtas" del "PROYECTO", que se puede tomar de éste con las debidas modificaciones, para prevenir posibles burocracias gigantescas y asfixiantes, y un mecanismo que resulte ineficaz en la práctica.

En la "LEY" falta el sistema de "Concurso de Oposición", que se podría adoptar con las modificaciones y controles deseables en el del "PROYECTO".

En ambos falta un elemento del Escalafón, ordenado y clasificando los puestos de trabajo, comenzando por los de inferior categoría, con la obligación de iniciarse en el trabajo por ellos.

La "LEY" presenta un sistema más claro en lo que se refiere a una Clasificación de Puestos y Requisitos para su otorgamiento, pero se debe completar con las ideas que aporta el "PROYECTO".

El Capítulo II del Título III del "PROYECTO" se debe incluir en el texto de la "LEY", con las debidas modificaciones.

La "LEY" debe ser modificada en su Capítulo Unico del Título VI, ya que su correspondiente en el "PROYECTO" (Cap. III, Tít. III) está más completo y mejor.

En ninguno de los dos textos se menciona una Comisión Técnica que dictamine sobre la situación económica, para fijar los salarios base.

En la "LEY" falta la consideración al salario familiar, que se propone en el "PROYECTO".

Tampoco aparece en la "LEY" el subsidio al hogar legalmente constituido del "PROYECTO", y debe ser incluido, sólo en estas condiciones.

En el "PROYECTO" hace falta una estructuración clara y separada de lo que en la "LEY" se presenta como "Recursos".

En ambos textos se debe **elaborar técnicamente** una Tabla Completa de Salarios.

2- ENFOQUE JURIDICO DE LA HUELGA Y EL DECRETO 390

RESUMEN

Cuando se emite una opinión jurídica en un caso en el cual se afectan derechos fundamentales, como el derecho al trabajo y el de una justa superación en el mismo pertenecientes a un fuerte sector gremial, no es posible limitarse al punto estrictamente legal, sino que hay que acompañarlo con un enfoque de doctrina jurídica aplicable a la materia, porque las leyes pueden volverse obsoletas, sobre todo en asuntos de carácter laboral y socio-económico, en los cuales la evolución contemporánea es especialmente clara y viva. Por ello, esta opinión consta de dos partes:

1. El problema doctrinario del derecho a la huelga de los maestros.
2. La valoración del contenido del Decreto número 390.

1.—Enfoque doctrinario

Nadie discute que una de las mayores conquistas de nuestro siglo es haber logrado el reconocimiento de que todo hombre tiene derecho indiscutible al trabajo y a una justa remuneración que lo compense equitativamente por el esfuerzo realizado. La Constitución política vigente reconoce este principio en el Art. 155; y lo reafirma, elevándolo a una obligación del Estado, en el segundo inciso del Art. 181.

Quien tiene derecho a trabajar y a ser equitativamente remunerado por un trabajo, lógicamente ha de tener derecho también a los medios para hacer valer eficazmente los anteriores; por ello, el derecho a la huelga en beneficio de las personas que trabajan es universalmente reconocido.

Durante mucho tiempo se consideró que los que trabajaban en asuntos de servicio público, quedando desde luego comprendidos los empleados del Estado, no podrían tener derecho a la huelga, porque el ejercicio de tal derecho perjudicaría a la generalidad de los ciudadanos; a esta manera de pensar, corresponde el artículo constitucional que se citará más adelante, el cual fue introducido en nuestro régimen constitucional en 1950 y reproducido sin variación en 1962.

Artículos

Actualmente, la doctrina jurídica al respecto ha variado fundamentalmente. La verdad es que no es posible discriminar a los servidores del Estado, hasta el punto de negarles los medios de defender sus derechos profesionales, convirtiéndolos en una especie de parias del trabajo, sometidos sin remedio al capricho y a la arbitrariedad de los altos funcionarios del Gobierno. En los países democráticos más avanzados del mundo, los de Europa Occidental por ejemplo, el derecho a la huelga para los servidores del Estado, está definitivamente consagrado.

Por todo lo señalado, podemos afirmar que —por encima de las normas concretas del Derecho positivo de cada Estado— el Derecho-Valor acorde a la realidad social de nuestro tiempo, confiere a todo trabajador que no está equitativamente remunerado un derecho a la huelga. Cuando la situación tiende a convertirse en situación límite, este derecho a la huelga puede estar por encima de determinadas prohibiciones de índole positiva.

2. El Decreto número 390

Ante la huelga magisterial, la Asamblea Legislativa emitió el Decreto número 390, que en resumen establece lo siguiente:

- a. Establece la prohibición a los Educadores al servicio del Ministerio de Educación, ya comprendida en la disposición constitucional arriba citada.
- b. Señala las sanciones para el caso en que se contravenga la prohibición indicada, las cuales llegan hasta la inhabilitación para el ejercicio de la docencia.
- c. El procedimiento para la imposición de las penas es el gubernativo, lo que significa que se penará sin formación de causa, y la decisión del Ministerio que las imponga, se declara que no admitirá recurso alguno.

La inhabilitación del maestro para la docencia es su separación definitiva del ejercicio de su profesión, el magisterio; ello constituye una pena perpétua y, si tomamos en cuenta que la mayoría de ellos necesitan del magisterio para vivir, también una sanción excesivamente dura.

Pero hay algo más. La sanción se impondrá sin formación de causa, o sea sin dar al sancionado oportunidad de defenderse; esta circunstancia se agrava al máximo por el hecho de que el Decreto en comento niega todo recurso de la resolución que lo sanciona. Con esto se viola la garantía constitucional de que nadie puede ser privado de un derecho, sin ser previamente oído y vencido en juicio, que establece el Art. 164 de la Constitución. Es cierto que el derecho afectado no es exactamente una propiedad o posesión, pero los efectos perjudiciales que sufre el afectado son tales, que sus efectos son tan graves como si se le privara de una propiedad suya.

3-ANÁLISIS ECONOMICO DEL CONFLICTO "ANDES-MINISTERIO"

Partiendo del principio de que "la gran riqueza de los países pobres" es su "CAPITAL HUMANO", tenemos que subrayar la primacía de la "inversión en educación", cuyo producto final son personas nuevas, más humanas.

En el presente caso está en litigio fundamentalmente la suerte cultural del sector infantil, más débil, más pobre y más numeroso, y por lo tanto el más trascendental para bien o para mal en el futuro del país. Por lo tanto no se trata de un simple conflicto bilateral, gremio-ministerio, sino de un problema nacional.

Estadísticamente se constata el elevado porcentaje de gastos en educación realizados por el Gobierno, al igual que la readaptación de planes de estudio y otras innovaciones del sistema educativo. Sin minimizar este esfuerzo del Estado, subrayamos —desde un punto de vista económico— lo fundamental de la inversión en el “EDUCADOR”. Aquí el papel de la persona que transmite la educación es lo fundamental, más que el equipo físico de que se dispone. Se trata de la transmisión de lo que el Educador “tiene”. De ahí la importancia de los gastos en la formación profesional del maestro y de los gastos en su conveniente remuneración, de manera que se encuentre social y económicamente “apreciado”. De la misma manera que enfatizamos la importancia de la inversión del Estado en el “Educador”, debemos esperar del “Educador mismo” un gran esfuerzo por su propia superación profesional.

La historia concreta de este conflicto, un tanto larga, no se debe a simples razones “politizantes”, las cuales son analizadas en otros trabajos. Hay una buena razón en la situación de inferioridad social y económica en que se encuentra el magisterio. Su nivel de ingresos está por debajo de su costo social de vida, y de los ingresos de otros sectores semejantes en su preparación profesional. Reconocemos la existencia de otros terceros sectores peor remunerados aún, lo que viene a complicar el problema nacional; el conflicto ANDES resulta así un caso concreto de una situación grave más general.

El análisis económico del conflicto “ANDES-Ministerio” comprende dos partes: la primera estudia la factibilidad y la segunda la conveniencia de elevar los sueldos del magisterio nacional, de acuerdo a las propuestas de ANDES 21 de Junio.

4-ESTUDIO SOBRE LAS IMPLICACIONES FISCALES DEL CONFLICTO MAGISTERIAL

RESUMEN

1. Este trabajo fue inicialmente concebido como un estudio de la mera factibilidad financiera de elevar los sueldos del magisterio, de acuerdo a las demandas de ANDES 21 de Junio.

Ello implicaba tres cuestiones: en primer lugar, debía determinarse con precisión, la magnitud de lo solicitado por ANDES; en segundo lugar, debía hacerse una proyección de los ingresos públicos; y en tercer lugar, debía definirse un criterio de factibilidad, ya que siendo en todo caso las demandas de ANDES, inferiores al total de ingresos corrientes del Fondo General, podría considerarse siempre factible satisfacer esas demandas, a condición de estar dispuestos a reducir suficientemente otros gastos públicos.

El tercer asunto conducía naturalmente a la reflexión de que, cualquiera que fuese el nivel de los ingresos corrientes, habría siempre una competencia entre las diferentes alternativas de gasto, por

Artículos

lo que se hacía necesario considerar las prioridades, o más bien, los criterios de racionalidad económica para la determinación de prioridades, del gasto público. Esto fue tratado en otro estudio, dejando para éste el examen de las implicaciones fiscales que tendría la satisfacción de las demandas de ANDES; supuesta la prioridad de esa satisfacción.

Resulta imposible separar nítidamente las cuestiones que tratan ambos estudios, porque las prioridades (tema del primer estudio), pueden variar según ascienda el nivel total de ingresos y gastos (tema del segundo estudio), de la misma manera que, satisfechas las necesidades más elementales, una persona normal vuelca sus prioridades hacia otras necesidades menos indispensables para el mantenimiento de su vida. Esto enfatiza el carácter dinámico, contrapuesto a estático o fijo en el tiempo, que de alguna manera debía tener nuestra modesta aportación. La sucesiva consideración de posibilidades a corto, mediano y largo plazo, de financiar el aumento de sueldo a los maestros, nos condujo primero a la importante conclusión, de que las demandas de ANDES, no implicaban en ningún momento una reducción neta de los otros gastos públicos.

Tal cosa parecía un alivio, en cuanto que la competencia entre diferentes alternativas de gasto podía limitarse, para efectos de simplificación analítica, al **incremento** de los ingresos corrientes del estado. Consideramos por lo tanto los incrementos previsibles de los ingresos corrientes, y llegamos a la segunda y más importante conclusión de que no son los sueldos de los maestros, ni las demandas de ANDES, lo que verdadera y sustancialmente limita la posibilidad de incrementar los otros gastos públicos, sino los problemas subyacentes de una inadecuada estructura tributaria. Fue plenamente inescapable entonces dar una consideración a esos problemas, tan completa como el breve tiempo y los escasos datos nos permitieron realizar.

Los puntos que siguen presentan las conclusiones del estudio, con la misma secuencia en que se desenvolvió el pensamiento al realizarlo. Consideramos primero las posibilidades de financiar a corto y mediano plazo los aumentos de sueldo a los maestros, solicitados por ANDES en su última propuesta. Luego las posibilidades a largo plazo.

2. Las demandas de ANDES 21 de Junio no implican en ningún momento una reducción neta de otros gastos públicos.
 - a. Al más corto plazo, el año 1971, la reducción presupuestaria derivada de la no cancelación de los sueldos de julio a los huelguistas, sería similar al aumento durante los 3 meses últimos del año.
 - b. Existen suficientes razones para esperar, durante el año de 1972, un aumento natural de ingresos corrientes del Fondo General, (entre ¢ 11 y ¢ 18 millones), superior al aumento presupuestario que implicaría la elevación de sueldos de los maestros (¢ 8.7 millones aproximadamente).

Esto significa una **limitación en los aumentos** presupuestarios que podrían permitirse para otros gastos meritorios, incluida la contratación de nuevos maestros, pero **no una reducción absoluta** de esos gastos.

- c. En el caso de que la limitación para incrementar otros gastos útiles fuera un obstáculo para el cumplimiento de importantes prio-

Artículos

costos y beneficios. La manera racional de elegir es por medio del análisis costo-beneficio. Pero en nuestro caso el análisis costo-beneficio implica problemas difíciles de medición de los costos y beneficios sociales. En lugar de hacer un análisis de este tipo, nos tenemos que contentar con un análisis comparativo de las ventajas y desventajas que traería aceptar las propuestas de ANDES.

II. VENTAJAS

A. AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LOS MAESTROS.

El proceso de dar servicios educativos al país se puede concebir como un proceso productivo, representado por una función de producción en la que entran varios insumos o factores de producción. Algunos de los insumos, los más importantes a nuestro juicio, son: número de maestros, calidad de maestros, inversiones en material educativo y en edificios, aparato administrativo y planificación. El insumo que llamamos en abstracto "calidad" está estrechamente relacionado por la cuantía de la remuneración. La relación entre la remuneración y la calidad nos parece evidente por dos capítulos, al menos. En primer lugar, con la remuneración aumentarán las posibilidades de los maestros de formarse mejor, y mantenerse en contacto con los estratos sociales más cultos y educados. La educación consiste en que los maestros den, impartan, de lo que ellos tienen; si pierden por escasez de medios económicos sus valores culturales y morales, no podrán dar nada a nadie, no podrán educar al pueblo. En segundo lugar, al aumentar el sueldo de los maestros se atraerá a la profesión docente a jóvenes de cualidades, que hoy no se dedican a esta profesión porque no les parece suficiente el salario y las condiciones de vida de los maestros. Esto indudablemente elevaría la calidad de la profesión en su conjunto.

Para maximizar el producto del proceso educativo, lo que llamamos servicios educativos, es necesario primero repartir los recursos escasos —y fijos en una primera fase del análisis— entre varios insumos de naturaleza complementaria. Luego hay que mantener el equilibrio entre los insumos a medida que crecen éstos. El criterio que proponemos para la alocaión de recursos entre los diversos insumos es que los rendimientos de un gasto adicional en cualquiera de los insumos, sea igual. En la situación actual nos parece que un aumento marginal en gastos en el insumo "calidad", determinada por el salario, o sea en un aumento en salarios, puede producir un aumento mayor en servicios educativos que un gasto adicional igual en aumentar el número de maestros empleados, en inversión en material, o en reformas administrativas. Eso parecería indicar que la actual alocaión de recursos —fijos— no es óptima y que se podría usar los recursos existentes de una manera más eficiente si se aumentaran los gastos en remuneraciones.

En segundo lugar, si se quiere dedicar en el futuro más fondos a la educación, como está previsto por el Gobierno, es necesario aumentar los gastos en todos los insumos de una manera que se mantenga el equilibrio de gastos, o la combinación óptima de insu-

mos. Por lo tanto no deben aumentar los gastos en empleo, inversión y administración, sin que aumenten **proporcionalmente** los gastos en remuneraciones (sin que aumenten los salarios) porque esto acarrearía "rendimientos decrecientes" en el insumo "calidad".

B. AUMENTO DE LA DEMANDA INTERIOR.

El problema del sub-desarrollo es en gran parte un problema de falta de mercados de dimensiones adecuadas. Nosotros buscamos mercados fuera del país, pero todavía no hemos explotado todas las oportunidades de dentro del país. El aumento de los salarios de los maestros contribuiría a aumentar la demanda interior. No es que este aumento de demanda iba a ser muy significativo. Lo que queremos decir en este apartado es que un aumento que ya está justificado en el apartado anterior por razones micro-económicas, tiene también una adecuada justificación macro-económica por esta necesidad general de aumentar la demanda interior.

El peligro de una inflación es inexistente. Como es bien sabido, los maestros tienen un endeudamiento crónico y es de esperar que parte del aumento sea absorbido por el saldo de estas deudas que algunos estiman en 20 millones de colones. Pero aunque no hubiera este gran desahorro, no habría peligro de inflación dado que las industrias del país funcionan muy por debajo de las posibilidades de su capacidad instalada. Si hubiera exceso de demanda en algunos mercados de alimentos, ésto se debería más bien a fallas estructurales por parte de la oferta, que en cualquier caso tienen que ser corregidas por las autoridades.

C. CAMBIOS EN EL DISEÑO DE LA POLITICA ECONOMICA.

Según los principios modernos para el diseño de una política económica, por cada objetivo de política económica debe haber un instrumento orientado hacia un objetivo específicamente. En El Salvador tenemos dos instrumentos orientados a mantener el equilibrio interno: política monetaria y política fiscal, un instrumento —política comercial— para el objetivo del equilibrio exterior y no hay un instrumento específico dedicado al objetivo del desarrollo. Uno de los instrumentos dirigidos al equilibrio interno está siendo malgastado. Nosotros sugerimos un diseño más racional: dedicar la política monetaria al equilibrio interno, la política comercial al equilibrio exterior y la política fiscal al desarrollo.

Con este diseño no habría dificultad para financiar, incluso con un déficit presupuestario, si fuera preciso, la inversión más importante que ya realiza el Gobierno con vistas al desarrollo: la educación. Muchos de los miedos que se han expresado ante el aumento de sueldos de los maestros provienen de la idea equivocada que también la política fiscal tiene que ir encaminada al objetivo del equilibrio interno, como refuerzo de la política monetaria. La exigencia de los maestros podría hacernos el beneficio de que el Gobierno revisara su política económica.

Artículos

D. PRESION PARA LA REFORMA FISCAL

La reforma fiscal es una necesidad permanente de todo gobierno, dado el dinamismo de las economías modernas. Los sistemas fiscales envejecen rápidamente y, si no se adaptan a las nuevas circunstancias, entorpecen la resolución de los nuevos problemas.

Las demandas de aumentos salariales de ANDES y de otros grupos demuestra dramáticamente al Gobierno, lo inadecuado de su presente sistema fiscal. En otra parte de este estudio se especifican las posibilidades de una tal reforma.

III. DESVENTAJAS

A. COMPETENCIA CON OTROS GASTOS EN EDUCACION

Hay que reconocer que ANDES parece despreocupado de los maestros que hoy no están empleados. Sin embargo el Gobierno tiene que pensar en ellos por dos razones: primera, se necesita emplear nuevos maestros para poder dotar de personal a todas las nuevas escuelas que se piensa construir. Segundo, los maestros desempleados son una inversión anterior del Gobierno, que no está dando ningún rendimiento. Es lógico que piense en obtener algún beneficio de esta inversión antes de lanzarse a nuevas inversiones en aumentos de calidad (subida de salarios).

B. COMPETENCIA CON OTROS GASTOS FUERA DE LA EDUCACION

La educación popular no es el problema social más grave y urgente que tiene El Salvador. El problema de la salud ha sido planteado dramáticamente a la Asamblea Nacional por el Ministro de Salud. También está el de la vivienda mínima, el demográfico, etc. etc. Usando el criterio marginalista para repartir los recursos escasos entre las diversas necesidades, podemos decir que un gasto adicional en cada uno de los campos necesitados tiene que producir el mismo nivel de utilidad social. Si ésto no es así, los recursos no se usan eficientemente.

Parece que en nuestras circunstancias actuales un gasto adicional en salud puede producir más utilidad social que el mismo gasto en educación y por lo tanto, habría que modificar la alocaión de recursos entre las distintas necesidades en el sentido de aumentar los gastos en salud y vivienda. Estos aumentos en la proporción debida podrían hacerlos imposibles el aumento de los salarios de los maestros.

C. CONTAGIO DE LAS DEMANDAS DE AUMENTOS DE SALARIOS DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS

En el sector público no hay la misma relación que en el sector privado entre el salario y la productividad, porque los servicios no se compran y venden en un mercado y por lo tanto carecen de precio. A falta de esta orientación económica los salarios se fijan de acuerdo a otras normas, una de las cuales es la fuerza ante el Go-

Artículos

En la segunda se estudia la **Toma de conciencia del problema por parte del Ministerio de Educación**. Se reconocen de buena gana los innegables esfuerzos que el mencionado Ministerio ha desarrollado para mejorar la actual situación de la educación nacional. Nos servimos para ello de los mismos documentos que para la parte primera. Se echa de ver, sin embargo, una tendencia técnica en los planteamientos hechos en vez de la humanista, más esperada por parte de los maestros, lo cual tiene importancia también para la misma educación en cuanto tal. Se pedía una reforma que estimulara la promoción humana, cultural y social. Se estimó de gran valor el haber pensado en el Bachillerato diversificado, con el cual se atiende mejor a la vocación calificada de los alumnos y a las necesidades del país.

Finalmente, este trabajo termina con una sección dedicada al análisis de **La Huelga**. Decimos que toda frustración engendra violencia. ¿Dónde residía la frustración en los maestros? Se sugieren como causas posibles **el ritmo de cambio en la educación**, no suficientemente acelerada conforme a la situación en que se hallan los maestros; **la falta de diálogo** suficientemente confiado y, a la vez, marcadamente autoritarista en las posturas del Ministerio de Educación. Igualmente **la presencia de asesores** por parte de ambas partes en litigio, que no obedecían ni a la naturaleza gremial del movimiento ANDES ni a la educacional del Ministerio, desfasaron las orientaciones verdaderas de la protestas y dificultaron un sano entendimiento. En realidad, tal vez podría afirmarse que, en ambos contendientes, se ha descuidado la atención dominante al bienestar del Destino Nacional. Ya en plena huelga, se consideró improcedente la publicación del Decreto 390 y no quedó más remedio que vivenciarlo como amenazante y dictatorial.

SUGERENCIAS PARA EL FUTURO

¿Qué podría recomendarse desde las perspectivas de este artículo, en orden a facilitar la superación de los restos conflictivos que aún persisten en su labor psicofísica y disociadora de la armonía requerida para bien del País?

En primero lugar, nos parece urgente **purificarse de los influjos provenientes de asesores**, que no ven el asunto como gremial sino como político. Creemos que esta observación conviene por igual a ANDES y al Ministerio de Educación. Mientras las motivaciones de ambos litigantes no se centren en el verdadero problema y se alejen de lo que distorsiona, difícilmente se llegarán a arreglos satisfactorios.

Otra sugerencia sería la de que **el Ministerio de Educación no insista en su autoritarismo**, que tanto humilla, sino —conforme a lo que dejó escrito en los Documentos de Reforma Educativa— intensifique la búsqueda de las realizaciones, intensifique también la consideración promocional humanista, cultural y social y, finalmente, se vuelva más elástico, menos rígido, menos “poderoso”. ANDES, por su parte, deberá abrir los ojos a las posibilidades reales de la Nación, aceptar el espíritu de bondad y eficacia que consta en la Reforma, reconocer que las mejoras están dependiendo del tiempo y de los hombres capaces y que han de estimular su esperanza en un porvenir mejor.

A ambos participantes del conflicto se les insinúa el que no juzguen el futuro por el pasado. No es que defendamos esa frase vacía y, en ocasiones, estúpida, que dice que el pasado ya pasó y olvidémonos de él. Pero, sin embargo, sí se requiere una buena dosis de nuevos replanteamientos prácticos, que consideren mejor las posibilidades del futuro que las limitaciones del pasado. El exceso de pasado engendra pesimismo y, quién sabe, si mala voluntad. El exceso de futuro puede generar ilusión y falsedad. Por ello, una sana conjunción que mate todo malsano ingenuismo, de modo que el pasado estimule y el futuro distensione, ha de ser la fórmula más apta para las actuales circunstancias.

Finalmente, el **abuso de toda vulnerabilidad** sería una pésima política que acentúa las estructuras de poder y no las de servicio.

7-ANÁLISIS ETICO-POLITICO DEL CONFLICTO ANDES-MINISTERIO DE EDUCACION

RESUMEN

El análisis ético-político pretende una valoración del proceso conflictivo ANDES-Ministerio en el contexto de la realidad nacional, no sólo para alcanzar las bases de un juicio sobre lo sucedido sino también para proyectar el futuro.

El lector de este resumen deberá tener en cuenta que es difícil expresar en cuatro páginas las matizaciones y los análisis que ocupan en el original cerca de cuarenta.

1. El problema del Escalafón

El Escalafón es para el Ministerio predominantemente un problema técnico, que debe tener en cuenta todo el proceso educativo y aún todo el momento político del país. Para ANDES es predominantemente un problema humano y gremial, aunque con claras repercusiones políticas.

El punto más importante de divergencia está en la evaluación de la gestión profesional y en la constitución de una comisión evaluadora. Los maestros defienden ambas por estimar que así se propicia la superación del magisterio, no sólo en su preparación previa —aspecto que también pretende y evalúa el Ministerio—, sino también en sus labores profesionales. El Ministerio las rechaza por las dificultades técnicas de la evaluación. Pero en el fondo de la cuestión hay algo más: hay una lucha por el poder. La comisión evaluadora puede ser un límite a la omnipotencia del Ministerio, aunque en el otro extremo puede constituir una nueva instancia dictatorial. Debe buscarse, por tanto, una fórmula que propicie la evaluación profesional sin caer en burocratización ni partidismo; y debe constituirse una Comisión que descentralice los poderes del Ministerio sin que suponga un freno a su acción reformadora.

El segundo punto de divergencia es el de los sueldos base. Desde un punto de vista ético-político el Magisterio está mal retribuido, pues sus sueldos no responden a la dignidad de su misión y pueden condi-

Artículos

cionar gravemente la realidad pública nacional. Es claro que la tendencia al aumento es justa y conveniente. Queda por discutir cómo debe realizarse el aumento, tenida cuenta de las necesidades y recursos totales del país; y, más en concreto, los recursos y necesidades de todo el campo educativo.

Finalmente, la discusión de las leyes educacionales en la Asamblea Legislativa mostró las graves dificultades con que la Asamblea se enfrenta para legislar debidamente con altura técnica y ética en temas que complican a toda la realidad nacional y que, tal vez, enfrentan los intereses de grupos con los del Gobierno.

2. La huelga

El análisis de los factores desencadenantes de la huelga indica que, a pesar de su ilegalidad y de los males que trajo consigo —algunos de ellos no debidos a la huelga misma sino al modo cómo la huelga fue manejada tanto por los poderes públicos como por los poderes políticos y los medios de comunicación—, el juicio sobre ella debe fundarse en su carácter prácticamente inevitable. La huelga de ANDES no es sólo ni principalmente una lucha por los objetivos concretos que proponía, sino que por encima de su voluntad colectiva, es el resultado de una estructura social y de un proceso histórico. Los objetivos concretos son la chispa que hizo estallar lo que puede diagnosticarse como un mal estructural.

Esto significa que la huelga fue política. Justamente política en unos aspectos, excesivamente política en otros. En cuanto fue expresión de un mal estructural nacional y en cuanto apuntó a un determinado tipo de cambio social, fue justamente política. En cuanto pasó a ser utilizada como punta de lanza contra la política del Gobierno, en ocasiones se politizó excesivamente. A esta última politización contribuyeron muy distintas fuerzas, desde las que se alinearon con el Gobierno hasta las que se acuerparon con ANDES.

Pasada ya la huelga, lo que importa es sacar de ella los mayores bienes posibles. Estos bienes no pueden reducirse a conseguir unos determinados logros materiales para los maestros. Aun por lo que toca a ellos mismos, es a la larga más importante el unificarse cada vez más como un cuerpo consciente de su trascendental importancia para la marcha del país. Respecto del país entero, la huelga debe aprovecharse como un revulsivo de la conciencia nacional, que obligue a todos sus miembros e instituciones responsables a enfrentar, con urgencia teórica y prácticamente, los problemas nacionales que la huelga ha puesto de manifiesto. Respecto del Ministerio de Educación, la huelga debe ser una seria llamada de atención sobre su modo de actuar y sobre el proceso de la reforma educativa; lo que implica que el Decreto 390, así como las dificultades para el diálogo, debe ser inmediatamente superado.

3. Los intentos de arreglo

Tras la etapa de los intermediarios, ANDES y el Ministerio se sentaron por fin frente a frente. Pero con un error metodológico de importancia. Dadas las circunstancias pasadas, para que el diálogo re-

Artículos

La Radio y la Televisión, con pocas excepciones, no se interesan por lo que ocurre en el país. La atención, por ejemplo, de la televisión a la realidad nacional es absolutamente increíble, fuera de los casos en que las intervenciones son pagadas.

El Centro Nacional de Información es a veces más centro de propaganda y de manipulación política. Su acción sólo podría ser contrarrestada por unos medios de información capaces y objetivos.

Tampoco son medios adecuados de comunicación las manifestaciones y mítines. Pueden tener su papel político, pero en el caso concreto del conflicto pasado más bien dañaron la imagen pública de ANDES y dieron pretexto para desviar la mirada del problema principal.

6. Las posiciones del Ministerio de Educación

El actual conflicto, sin invalidar el gran esfuerzo del Ministerio actual en materia de educación, ha sacado a luz algunos de los límites de la actual reforma educativa.

En tres capítulos importantes se concentran esos límites: los educadores no han sido tomados debidamente en cuenta en la reforma, ni tienen el puesto que les corresponde en su gestión; la reforma ha venido impuesta desde arriba y potencia en exceso al Ministerio; en el Ministerio hay una cierta tendencia a la efectividad indiscriminada con menoscabo de aspectos humanos y de profundidad.

7. Los problemas del Magisterio

El último conflicto ha patentizado de nuevo a la conciencia pública de los maestros y del país la deficiente situación del Magisterio. ANDES ha contribuido grandemente —y debe seguir contribuyendo— a que el Magisterio cobre mayor conciencia de su fuerza y de sus obligaciones.

El conflicto ha demostrado que ANDES tiene el peligro de convertirse en grupo cerrado sobre sí mismo, preso de un egoísmo gremial mal entendido. Corre también el peligro de irse al otro extremo de perder su identidad magisterial, para convertirse en un grupo político más.

8. El conflicto ANDES-Ministerio como síntoma nacional

Todo el conflicto ANDES-Ministerio no debe verse como un problema aparte sin significado trascendente. Más que otra cosa, es un síntoma significativo de la realidad nacional. No sólo descubre problemas realísimos, que van desde los tres poderes del Estado hasta los sindicatos pasando por los medios de comunicación; no sólo decanta el sentido de las distintas fuerzas políticas y sociales operantes en el país. Hace algo más: ha despertado una conciencia y ha apuntado a un tipo de soluciones que el país no puede desconocer y que, desde luego, han de incidir poderosamente sobre los programas políticos de los partidos que se preparan para las próximas elecciones.

CONCLUSIONES

El Consejo Superior Universitario de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas aprobó, en sesión especial, estas conclusiones y recomendó la publicación de los trabajos técnicos que las sustentan.

1. El análisis técnico sobre los diversos factores del reciente conflicto entre ANDES y el Ministerio de Educación muestra que estos hechos y otros similares son síntomas de un problema profundo, estructural, que afecta las bases mismas de nuestra realidad nacional. Es necesario adelantarse al estallido de los problemas mediante estudios técnicos que los detecten, los analicen y los encaucen hacia las soluciones más aptas. Por tanto, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas ha sentido como un deber suyo, nacido de su compromiso con el pueblo salvadoreño, tratar de responder a esta necesidad en el caso del presente conflicto. En atención al carácter universitario de nuestra labor, no hemos creído conveniente detenernos tanto en las soluciones casuísticas detalladas, cuanto en los posibles caminos de solución a los problemas de fondo.

Factores básicos del problema

2. Algunos de los factores básicos de este problema nacional, tal como se han presentado en el reciente conflicto, son, a nuestro juicio, los siguientes:

2.1. El Ministerio de Educación ha dinamizado sustancialmente el proceso educativo en El Salvador, particularmente en lo que se refiere a la ampliación del sistema, la introducción de innovaciones educativas y a la inclusión de elementos de productividad tecnológica en la enseñanza. Pero, en buena parte, el proceso ha sido impuesto autoritariamente desde arriba y se ha vislumbrado una cierta tendencia a la efectividad pronta e indiscriminada, con menoscabo de aspectos humanos y de profundidad en las realizaciones.

2.2 Es evidente que el actual Gobierno ha incrementado de un modo sensible las prestaciones sociales a los maestros. Sin embargo, para atacar de raíz el grave problema educacional del país, es preciso dar mucha mayor importancia al educador, tanto en la preparación que necesita, como en la retribución que merece. Debe asimismo contarse más con él en la elaboración del proceso educativo, en su gestión y supervisión. El Ministerio de Educación debe compartir su poder y responsabilidad con órganos intermedios, y evitar una exagerada centralización de la autoridad.

2.3. Se comprueba que el nivel de ingresos de los maestros está por debajo de su costo social de vida; asimismo se dan otros sectores muy mal remunerados entre los empleados públicos; existen vastas necesidades sociales insatisfechas que el Estado no alcanza a atender. Se concluye que el Estado no cuenta con ingresos corrientes suficientes para cumplir con sus más imperiosas obligaciones. En consecuencia, el Estado debería realizar una vigorosa reforma fiscal, que haga más progresivo el sistema tributario y que proporcione al Estado sustanciales aumentos en sus ingresos corrientes, para dedicarlos honesta y eficazmente a la inversión económica y social más favorable a los estratos de menores recursos.

2.4. Cada objetivo de política económica debe tener un instrumento orientado hacia un objetivo específicamente. En El Salvador se dan dos

Artículos

instrumentos orientados a mantener el equilibrio interno: política monetaria y política fiscal; la política comercial para el objetivo del equilibrio exterior; no hay un instrumento específico dedicado al objetivo del desarrollo. Sugerimos un diseño más racional: dedicar la política monetaria al equilibrio interno, la política comercial al equilibrio externo y la política fiscal al desarrollo.

2.5. Como una imperiosa necesidad nacional debe considerarse el que los maestros cobren clara conciencia de su misión y que el país les proporcione la estima teórica y práctica, sin la que el desequilibrio entre su responsabilidad y su capacidad de afrontarla causaría en los maestros mismos y en la niñez a ellos encomendada funestas consecuencias. Una de las más serias obligaciones del Ministerio de Educación es contribuir a esa toma de conciencia. Problemas como los de la huelga pasada deben ser utilizados para mejorar esa conciencia y no, como se ha estado haciendo, para deformarla.

2.6. El conflicto ha demostrado las graves deficiencias de nuestros medios de comunicación social, especialmente de la prensa escrita. La opinión pública está mal informada y mal orientada: las informaciones son con frecuencia parciales —deficiencia técnica— y parcializadas —deficiencia ética—. La estructura socio-económica del país está fielmente reflejada en los medios de comunicación social e impide lo que debe ser una auténtica libertad de prensa.

2.7. El presente conflicto ha demostrado también que existe en nuestro país la grave tendencia a convertir cualquier tensión social en un problema personal. Esto hace que, en lugar de concentrar los esfuerzos en la solución del problema, se dilapiden fuerzas en campañas de insultos y hasta de difamación, que afectan a la dignidad e integridad de las personas implicadas en el conflicto, pero nada resuelven.

SOLUCIONES

3. **Sobre los puntos en disputa entre ANDES y el Ministerio, el estudio del proceso en el contexto de la realidad nacional apunta a las siguientes soluciones:**

3.1. Debe volverse sobre la Ley del Escalafón del Magisterio Nacional:

3.1.1. El intento de la Ley es positivo; sin embargo, puede ser mejor realizado si se complementa con los aportes positivos del Proyecto de ANDES, tal como se indica en el lugar oportuno.

3.1.2. En concreto, la evaluación profesional y su consiguiente Comisión evaluadora son en sí positivos, tanto para fomentar la superación del Magisterio como para frenar los posibles excesos del Ministerio. Debe, sin embargo, evitarse la excesiva burocratización y los peligros de que pase el poder a los maestros o a un grupo de maestros.

Artículos

nuncia técnica, obligue a las partes dialogantes a depone-
ner toda táctica dilatoria y toda terquedad. Este cuer-
po debiera hacer pública su opinión.

- 3.6. ANDES debe reforzar su conciencia unitaria de servicio al país. Debe superar un cierto carácter de movimiento cerrado sobre sí mismo, un tanto egoísta; debe también evitar la tentación de convertirse en un equivalente de partido político. Debe asimismo equipar el movimiento con mejores recursos técnicos, que le permitan afrontar los graves problemas del magisterio con mayor garantía de acierto. Sería bueno que propiciase para sus miembros una constante superación, en la que podría refluir un cierto aumento indirecto de los sueldos, convertido en actualización de estudios y en superación profesional a través de seminarios, semestres de especialización, revistas de educación, etc.

