EUROPA

DINAMARCA¹²⁸

Afiliadas a la IE

BUPL Danish National Federation of Early Childhood and Youth Educators
GL Gymnasieskolernes Laererforening (National Union of Upper Secondary Schools)

DLF Danish Union of Teachers

DM Dansk Magisterforening (*University Teachers' Union*)

UED Union of Education Denmark

Ratificaciones

- C. 87 Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación (1948) ratificado en 1951
- C. 98 Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (1949) ratificado en 1955
- C.100 Igualdad de Remuneración (1951) ratificado en 1960
- C.111 Discriminación (Empleo y Ocupación) (1958) ratificado en 1960
- C.144 Consulta Tripartita (1976) ratificado en 1978
- C.151 Relaciones de Trabajo (Servicio Público) (1978) ratificado en 1981

Introducción

En Dinamarca existen varias organizaciones de docentes, con un sindicato para los docentes de escuelas infantiles (BUPL), uno para los docentes de primer y segundo ciclo de educación básica (DLF), uno para los docentes de segundo ciclo de enseñanza secundaria (GL), etc. Los sindicatos de docentes no tienen una relación de competencia mutua y existe un acuerdo que estipula qué sindicato representa a qué docentes.¹²⁹

Danmarks Lærerforening (DLF): DLF representa a los docentes de primer y segundo ciclo de educación básica del sector público – además de los directores de estas escuelas. DLF está organizada en 78 secciones locales. Los miembros de DLF de cada escuela eligen un representante escolar que representa a DLF en ella. Los 309 delegados del congreso se reúnen al menos una vez al año para establecer la política marco. La membresía es voluntaria y está sujeta a una cuota de afiliación.

¹²⁸ Muchas gracias a Hjalte Meilvang, del Danish Union of Teachers, y a Hans Langesen, del National Union of Upper Secondary School Teachers, por su contribución al estudio de este país.

Párrafo basado en el borrador del discurso de DLF para el Congreso de la IE en 2011. Ver http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1001017s/dk1001019q.htm para seleccionar fecha en los otros sindicatos de la educación de Dinamarca.

MEMBRESÍA ¹³⁰						
Tipo	Mujeres	Hombres	Total			
1 ocentes	40.026	16.474	56.500			
2 Docentes de escuela infantil*	3 .152	147	3 .299			
3 Directores de escuela	1.887	2.320	4 207			
4 Miembros jubilados	11.789	7.821	19.610			
5 Estudiantes de magisterio	4.485	2.242	6 .727			
6 Miembros especiales	453	251	704			
Total miembros	61.792	29.255	91.047			

Última actualización el 20.03.2013.

Evolución en miembros activos * 131						
2008	2009	2010	2011	2012	2013	
69.173	68.228	67.748	67.037	64.819	64.006	

^{*} No incluye estudiantes, miembros especiales ni docentes jubilados.

Esta tendencia decreciente se debe a una reducción en el número de puestos docentes. La cobertura sigue siendo alta, estimándose en un 97% de la membresía potencial¹³².

El sistema educativo danés de primer y segundo ciclo de educación básica

La Constitución danesa otorga a todos los niños en edad escolar el derecho a una escolarización gratuita en "Folkskolen". La constitución también ofrece la opción de educación en el hogar. Por lo tanto, Dinamarca cuenta con una educación obligatoria – pero no una asistencia obligatoria a la escuela. La edad escolar se determina en el Parlamento, que la ha extendido a lo largo de los años. Recientemente, en 2009, se hizo obligatorio un año de escuela infantil "Børnehaveklassen". 133 Anteriormente, este año era opcional. Con este cambio, Dinamarca tiene 10 años de enseñanza obligatoria que consiste en un año en una escuela infantil y 9 años en una escuela de primer y segundo ciclo de educación básica. También es posible asistir a un 10° año opcional en una Folkeskole. La Folkeskole danesa no aplica la separación temprana de los estudiantes en itinerarios educativos. Además, es responsabilidad de los municipios dentro de un marco legal (la Ley de la Folkeskole) establecido por el Parlamento. 134

¹³⁰ Sitio web de DLF (sólo en danés): http://www.dlf.org/files/DLF/Danmarks%20L%C3%A6rerforening%20 mener/Tal%20og%20analyser/Statistik%20om%20l%C3%A6rerne/l%C3%A6rer-tab%203-medl-fraktion.pdf

¹³¹ Sitio web de DLF (sólo en danés): http://www.dlf.org/files/DLF/Danmarks%20L%C3%A6rerforening%20 mener/Tal%20og%20analyser/Statistik%20om%20l%C3%A6rerne/l%C3%A6rer-tab%204-udvikl%20 antal.pdf

¹³² http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1001017s/dk1001019q.htm

¹³³ http://www.folkeskolen.dk/50630/boernehaveklassen-bliver-obligatorisk-fra-2009.

¹³⁴ Este párrafo está basado en: La ficha informativa «Folkeskolen» del Ministerio Danés de Niños y Educación. http://eng.uvm.dk/Factsheets/~/media/UVM/Filer/English/Fact%20sheets/080101_fact_ sheet_the_folkeskole.ashx

El sistema de primer y segundo ciclo de educación básica está compuesto por 1.318 escuelas públicas y 538 escuelas privadas y libres. El 84,68% de los niños asisten a la escuela pública.¹³⁵ El 85 % de los gastos de las escuelas privadas van a cargo del estado.¹³⁶

La Negociación Colectiva Danesa en General (el modelo danés)

Dinamarca tiene una larga tradición de negociación colectiva. Ya desde finales del siglo XIX, la relación danesa trabajo-mercado ha estado caracterizada por convenios de negociación colectiva entre los empleadores y los trabajadores. El derecho de negociación colectiva y acción sindical se ha respetado generalmente desde el "Acuerdo de Septiembre" de 1899, que fundó el modelo danés. También era aplicable a la relación trabajo-mercado en el sector público y, por lo tanto, también a los docentes. El modelo de un mercado laboral negociado depende de organizaciones fuertes, tanto de trabajadores como de empleadores ¹³⁷.

Tradicionalmente, se ha hecho una división clara de responsabilidades entre el gobierno y los socios sociales (en Dinamarca se suelen llamar socios del mercado laboral). Los socios sociales regulaban los salarios y las condiciones de trabajo a través de la negociación colectiva y el gobierno regulaba el sistema de bienestar a través de la legislación, aunque es tradición que los socios sociales participen en el desarrollo de políticas y su aplicación a través del diálogo social.

El sistema de resolución de conflictos del mercado laboral está basado en la distinción entre "conflictos de derechos" y "conflictos de intereses". El primero surge cuando la cuestión en conflicto ya está cubierta por un convenio colectivo. En el caso de un conflicto de derechos, generalmente no existe el derecho de recurrir a la acción sindical. Se suele denominar obligación de paz ¹³⁸. Los incumplimientos de acuerdos se suelen resolver en el Tribunal de Trabajo – aunque las diferencias en la interpretación del acuerdo se resuelven en el tribunal de arbitraje laboral (*Faglige voldgiftsretter*).

Un "conflicto de intereses" surge en periodos y áreas en los que no existen acuerdos colectivos vigentes. En estos casos, puede tener lugar una acción sindical, como huelgas o cierre de instalaciones. Estos derechos se aplican tanto a los empleadores como a los trabajadores. ¹³⁹ Cuando los socios no consiguen llegar a un acuerdo, las comisiones de conciliación intervienen para intentar alcanzar un compromiso entre las partes. En caso de no llegar a tal compromiso, se ha creado un precedente de intervención del gobierno. Sin embargo, esta intervención se considera como un último recurso; el proceso

¹³⁵ Cifras de DLF a través del Ministerio Danés de Niños y Educación.

¹³⁶ Folleto de DLF: http://www.dlf.org/files/DLF/English/EngelskPjece1.pdf.

¹³⁷ Párrafo basado en el borrador del discurso de DLF para el Congreso de la IE en 2011.

www.eurofound.europa.eu/eiro/country/denmark_4.htm. Ver también: Working in Denmark - a guide to the Danish labour market: 2. Danish Ministry of Foreign affairs (Trabajar en Dinamarca - Una guía del mercado laboral danés: Ministerio Danés de Asuntos Exteriores): http://uk.bm.dk/~/media/BEM/ Files/English/workingindk_english.ashx

www.eurofound.europa.eu/eiro/country/denmark_4.htm



de negociación se suele dirigir de forma consensuada y las partes intentan llegar a un acuerdo aceptable para ambas.

Otro aspecto importante de los convenios colectivos en Dinamarca es la obligación del empleador cubierto por un convenio colectivo de ofrecer las condiciones del convenio a todos los empleados que trabajen dentro del ámbito de dicho convenio. Además, los empleados que no forman parte de ningún sindicato deben recibir el mismo salario y condiciones de trabajo que los otros empleados. 140

La Negociación Colectiva en la Educación

Al igual que en muchos otros países desde 1970, Dinamarca ha experimentado un movimiento general del mercado de trabajo público, desde la relación laboral de los funcionarios públicos hacia algo más parecido al empleo contractual de los mercados de trabajo privados. Las relaciones laborales y la negociación colectiva se han incrementado significativamente.¹⁴¹ Alrededor de una quinta parte de los docentes de las Folkeskolen sigue teniendo el estatuto de funcionario público y por lo tanto no goza del derecho de huelga. Sin embargo, los docentes que han empezado su carrera profesional dentro de las últimas dos décadas tienen contratos cubiertos por el convenio colectivo y, por lo tanto, sí se les aplica el resumen anterior del modelo general danés. Las relaciones en el sector público siempre han tendido a ser menos conflictivas que en el sector privado. Los empleadores siempre se han abstenido de llegar al cierre de instalaciones, excepto como una medida defensiva después del anuncio de una acción sindical.¹⁴²

En Dinamarca, la principal línea divisoria en la negociación colectiva en la educación se encuentra entre las negociaciones que tienen lugar con el estado central como empleador y las negociaciones colectivas en las que son los municipios los que adoptan este papel. Es ejemplo de ello el Gymnasium (GL) y el University teachers (DM), ya que el estado se encarga de la educación secundaria y la educación superior, mientras que el último es el caso de los docentes de la Folkeskole en DLF.

Estructura de la Negociación Colectiva para DLF

La negociación colectiva para determinar los salarios y las condiciones laborales es la norma aceptada en el sector de la educación a nivel municipal. KTO (Asociación de Organizaciones Locales de Empleados del Gobierno) negocia el acuerdo marco general para las zonas municipales – que cubre cuestiones transversales para los empleados municipales, como el número de días de vacaciones remunerados y la baja por maternidad. En ella participa DLF a través de su membresía en LC (la organización central para los docentes). Dentro

Working in Denmark - a guide to the Danish labour market: 3. Danish Ministry of Foreign affairs (Trabajar en Dinamarca - Una guía del mercado laboral danés: Ministerio Danés de Asuntos Exteriores): http://uk.bm.dk/~/media/BEM/Files/English/workingindk_english.ashx

¹⁴¹ Ver el informe reciente de la Comisión Europea Industrial Relations in Europe 2012 (Relaciones Laborales en Europa 2012).

¹⁴² FAOS (Copenhagen University Employment Relation research center) (Centro de Investigación sobre Relaciones Laborales de la Universidad de Copenhague). Med lockouter skal land bygges.

de este marco, LC negocia cuestiones más específicas de los docentes – condiciones de trabajo, horas lectivas, etc.¹⁴³ En ambas negociaciones, el empleador está representado por LGDK (Gobierno Local de Dinamarca – Asociación de Municipios Daneses). Dado que los 98 municipios daneses son miembros de LGDK y que la competencia de negociación del lado del empleado está estructurada de forma jerárquica tal y como se ha descrito anteriormente, las negociaciones están muy centralizadas y estructuradas. A pesar de que LGDK es responsable tanto en la teoría como en la práctica del lado del empleador durante las negociaciones, no actúa de forma totalmente independiente del estado central: siempre hay una coordinación permanente con el Departamento de Modernización del Ministerio de Finanzas.¹⁴⁴ Ello hace que la estructura de negociación colectiva esté muy centralizada y esté muy poco diferenciada, aunque el convenio colectivo anterior, *OK* 2008, permitía acuerdos locales entre los municipios y las secciones locales de DLF. Esta opción es la más utilizada y proporciona tanto flexibilidad para satisfacer las necesidades locales como oportunidades para el desarrollo escolar. DLF también tiene la impresión de que muchos municipios estaban bastante satisfechos con esta posibilidad.

El Proceso de Negociación Colectiva de 2013

El proceso de negociación con respecto del nuevo convenio colectivo de 2014 representa un cambio de orientación radical de las tendencias pasadas en varios aspectos.

En el otoño de 2012, el gobierno danés puso sobre la mesa una propuesta de reforma de las Folkskole danesas centrada en el conocido como "día escolar completo", que pretendía incrementar el número de horas que los niños pasaban en la escuela. Rompiendo con la tradición establecida de "división de responsabilidades", en la que las condiciones de trabajo se determinan a través de la negociación colectiva, la financiación de esta reforma parece exigir lo que los negociadores municipales han denominado una "normalización" de las horas de trabajo docente. Esta "normalización" implica poner fin a todos los convenios de distribución de las horas de trabajo docente – principalmente el límite de horas a la semana en clase que se le pueden asignar a un docente. De acuerdo con la propuesta de LGDK, los directores de las escuelas ganarían un gran poder de decisión en lo que respecta a la asignación de tareas para los docentes – sin garantías de tener suficiente tiempo para preparar las clases, etc.

El gobierno danés ha rechazado cualquier coordinación de su propuesta de reforma con LGDK, pero tampoco han mostrado de forma convincente cómo se podría financiar la reforma sin hacer que los docentes pasen más tiempo en el aula (hacer que el mismo número de docentes impartan más horas lectivas). La impresión se ha reforzado incluso más por el hecho de que el gobierno central como empleador ha presentado demandas prácticamente iguales a otros grupos de docentes como las presentadas por LGDK a DLF.

¹⁴³ http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1001017s/dk1001019q.htm

¹⁴⁴ FAOS (Copenhagen University Employment Relation research center) (Centro de Investigación sobre Relaciones Laborales de la Universidad de Copenhague): Hierakiet i det offentlig aftale system.



LGDK ha otorgado poder de decisión a los directores de escuela para hacer de las horas de trabajo un factor no negociable. DLF presentó varias propuestas de acuerdo, pero LGDK se negó a negociar la cuestión principal de las horas de trabajo. Desde el punto de vista del empleador, la única solución para DLF era aceptar la demanda de forma incondicional.

En una campaña pública en apoyo a su propuesta, los empleadores de todos los niveles destacaron el objetivo de impartir más clases, más presencia docente en el aula y más flexibilidad en la asignación de las horas de trabajo. La Ministra danesa de Niños y Educación, Christine Antorini, habló repetidamente sobre su profundo respeto por los buenos docentes de Dinamarca y su excelente trabajo – pero siempre con la advertencia de que la calidad de su trabajo se veía afectada negativamente por las limitaciones excesivamente rígidas en las horas de trabajo. La retórica general era poner a los "buenos" docentes en contra del convenio colectivo tan rígido negociado por un sindicato que "se opone" a que los directores de escuela tomen decisiones directivas para dar libertad al potencial de los docentes.

A pesar de que la crisis económica no se puso muy de relieve en este discurso, sí estaba presente en la premisa implícita de que el incremento de horas que los estudiantes pasarían en la escuela (y, en consecuencia, el número de horas que los docentes tienen que impartir clase) no estaría financiado con un incremento en los presupuestos.

Poco dispuesto a comprometerse en una negociación seria, LGDK anunció un "cierre" el 28 de febrero de 2013. Al mismo tiempo, el gobierno central (concretamente el Departamento de Modernización del Ministerio de Finanzas) emitió un anuncio similar a los docentes representados por LC y que trabajan en la educación pública (principalmente escuelas privadas y libres). Esta es la primera vez que los empleadores públicos de Dinamarca hacen uso del "cierre" como un arma ofensiva en un proceso de negociación colectiva¹⁴⁵. LGDK y DLF pasarían las tres semanas siguientes intentando llegar a un acuerdo en la Comisión de Conciliación. LGDK seguía poco dispuesta negociar seriamente. El 23 de marzo, el mediador declaró que las negociaciones se habían bloqueado. Desde el 1 de abril, todos los docentes públicos representados por LC vieron sus escuelas cerradas y sus salarios bloqueados. ¹⁴⁶ Durante el cierre, DLF hizo varias propuestas a LGDK, pero siempre fueron rechazadas. Entretanto, la campaña mediática continuaba por la vía descrita arriba.

DLF contaba con un buen fondo de financiación de huelgas, de modo que se encontraba en condiciones de aguantar un tiempo, y el lado del empleador dejó de intentar desgastar al sindicato. Finalmente, intervino el gobierno. Generalmente, las intervenciones políticas en Dinamarca se basan en la propuesta de acuerdo del mediador, pero debido a la falta de unas verdaderas negociaciones en la Comisión de Conciliación, el mediador nunca presentó una verdadera propuesta. Por lo tanto, el gobierno declaró basar su propuesta

¹⁴⁵ FAOS (Copenhagen University Employment Relation research center) (Centro de Investigación sobre Relaciones Laborales de la Universidad de Copenhague). Med lockouter skal land bygges.

¹⁴⁶ Para ver la cronología de los hechos, visitar http://www.dlf.org/english/teachers%27+lock-out+2013.

en el nuevo convenio colectivo para GL, que era bastante similar a las demandas de LGDK. La propuesta (Ley 215) se presentó el 25 de abril y se precipitó por el Parlamento a través del procedimiento de asuntos urgentes sin consultar a DLF ni a ninguna otra organización de trabajadores. Por el contrario, LGDK sí participó en la formulación de la propuesta legislativa. El gobierno presentó la intervención como una solución "equilibrada" que tenía en cuenta los intereses del empleador y el trabajador en igual medida. Pero se trata de una indignante tergiversación de la situación: el 25 de abril, el Presidente de DLF, Anders Bondo Christensen, describió la Ley 215, no como una "intervención" en el conflicto, sino una "subyucación" ¹⁴⁷ de los docentes, ya que la ley satisfacía claramente las principales demandas de LGDK con apenas una exigua compensación para los docentes. La IE también condenó la intervención en una carta al Primer Ministro danés. ¹⁴⁸

Esta serie de acontecimientos destaca un aspecto problemático de las relaciones laborales en el sector público: el gobierno ha desempeñado un doble papel muy injusto. Ha dirigido las negociaciones – directamente como empleador a nivel estatal e indirectamente en el ámbito municipal – mientras que al mismo tiempo era responsable de la intervención política que puso fin al conflicto. Se trata claramente un dilema estructural en las relaciones laborales públicas, ya que el gobierno siempre tiene la posibilidad de intervenir en un conflicto. Esta situación requiere que el gobierno muestre una limitación en su demanda y sus tácticas para que la relación trabajo-mercado funcione adecuadamente. Sin embargo, en este caso no fue así. LGDK se sentía segura del apoyo del gobierno durante todo el proceso, por eso no tenía muchos incentivos para entablar una verdadera negociación.

Negociaciones Especiales para los Docentes de Secundaria

GL, el Sindicato Nacional de Escuelas de Secundaria, representa a todos los docentes de las escuelas secundarias de formación no profesional. El número de miembros se ha incrementado, de alrededor de 10.500 miembros durante muchos años a más de 14.000. GL representa a cerca del 95% de todos los docentes de las escuelas de secundaria. Todos tienen títulos universitarios con al menos 5 años de estudios. GL forma parte de la Confederación Académica (CA).

Al principio del proceso de negociación colectiva, cada dos o tres años, las organizaciones de la CA deciden si desean negociar por sí mismas o prefieren formar parte de las negociaciones dirigidas por la confederación. Si se unen, cuentan con el apoyo de toda la confederación en un conflicto, ya que implicaría a todos los sindicatos de la confederación. Por otro lado, en la confederación se decide por mayoría si se acepta el resultado de la negociación o si se opta por un conflicto laboral. Si un sindicato decide unirse a la CA, puede decidir si desea mantener una opción abierta de abandonar las negociaciones de la confederación si no se resuelven algunas cuestiones claves de una forma que considere satisfactoria. Entonces, puede seguir intentando negociar un resultado mejor por sí mismo o convocar una huelga. Sin embargo, debe tomar esta decisión antes de que comiencen las negociaciones.

¹⁴⁷ No una «indgreb» (intervención) sino una «overgreb» (abuso, subyugación).

¹⁴⁸ Carta de la IE al Primer Ministro danés: http://www.dlf.org/files/DLF/English/Lock-out/Denmark_ EIProtestLetter.pdf



GL dispone de un fondo para huelgas de 100 millones de euros, pero sólo tiene sentido utilizar este dinero si existe alguna posibilidad de alcanzar un mejor resultado convocando una huelga. Esta vez, GL ha decidido participar en las negociaciones con la confederación, sin solicitar la opción de poder abandonar a mitad del proceso. El motivo de esta decisión está basado en una evaluación de la situación. El Ministerio de Finanzas, jefe de las negociaciones de todos los empleados estatales, incluidos todos los miembros de GL, había exigido muy claramente no sólo un incremento de las horas lectivas de los docentes sino también la eliminación de todas las regulaciones negociadas sobre las horas de trabajo de los docentes. GL decidió que la mejor posibilidad de alcanzar un resultado aceptable era pedir la solidaridad de los otros sindicatos de la confederación – e incluso tener que aceptar si la CA decidía finalmente que, dada la situación, el resultado conseguido era el mejor posible.

En las negociaciones de este año, el Ministerio de Finanzas no mostró ninguna intención de negociar sus dos requisitos principales, y al final la CA aceptó un resultado en nombre de GL que eliminaba todas las regulaciones negociadas sobre las horas de trabajo de los docentes. Desde el 1 de agosto de 2013, el director de la escuela decidirá cómo se empleará la carga de trabajo docente de 37h/semana sobre una media anual, y a menos que el director firme otros acuerdos, todas las horas deberán pasarse en la escuela. Existen dos diferencias entre el resultado para los docentes no académicos descritos arriba y el resultado de la CA para GL: Los miembros de GL consiguieron una indemnización salarial cuatro veces mayor – alrededor de 4.000 euros/año, y un sistema según el cual los docentes registran el tiempo que pasan en total en sus trabajos como docentes. El registro funciona de forma sencilla, al llegar por la mañana y al irse por la tarde, más el tiempo pasado en casa preparando y corrigiendo ejercicios, si el director acepta que algunas funciones se lleven a cabo en casa. Todo este tiempo registrado son horas de trabajo, y entonces depende del director controlar el tiempo total pasado por los docentes en intervalos regulares y modificar sus tareas con vistas a mantener la carga laboral anual dentro de la media de 37h/semana.

Se celebró un referendo sobre el resultado de estas negociaciones, en el que el 85% de los miembros de GL votó no al resultado, pero como la mayoría de los votos totales de CA estaba a favor del resultado, también se aceptó en nombre de los miembros de GL.

Perspectivas Futuras

El proceso de negociación ha captado una enorme atención en el resto del movimiento sindical.

Quedó claro que el conflicto no era un conflicto de relaciones laborales normal y el apoyo a DLF y los otros sindicatos de LC se incrementó significativamente. El lema "Teachers first- who's next?" ("Los docentes primero - ¿Quién es el siguiente?") se utilizó mucho en un gran número de sindicatos. Se reconoció cada vez más que el conflicto era la expresión de un estilo de gestión descendente del sector público desconocido hasta el momento, en el que el gobierno y el parlamento apoyaban demandas no negociables de los empleadores.

El transcurso de los acontecimientos se puede considerar un incumplimiento de una política de la administración pública en el que el diálogo social – incluida la negociación colectiva – se ha utilizado como herramienta para un desarrollo efectivo de los servicios públicos. Por lo tanto, se trata de una oportunidad para realizar un análisis exhaustivo de la estrategia futura tanto de DLF en particular como del movimiento sindical en general.

Ya se ha iniciado un debate sobre el futuro del sistema de negociación colectiva en el sector público entre los sindicalistas, los investigadores del mercado laboral y los políticos. En estos momentos, se podría concluir que en Dinamarca están surgiendo nuevos retos para la negociación colectiva, especialmente en el sector público.

Gasto público total en educación como porcentaje del gasto público total		Gasto (público y privado) en educación como porcentaje del PIB		
2007	13,3%	1995	6,2%	
2008	13,4%	2000	6,6%	
2009	13,7%	2005	7,4%	
2010	14,0%	2009	7,9%	