



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

N° 19

**Sindicalismo Docente y
Reforma Educativa en
la América Latina de los '90**

Guillermina Tiramonti*

MAYO, 2001

* Especialista en Educación
Directora (A.I.)
FLACSO-Argentina

INTRODUCCION

En los años 80 América Latina debió afrontar el agotamiento del modelo de desarrollo en base al cual estructuró su economía a partir de los años 30. Durante esta década se acumularon un conjunto de acontecimientos y modificaciones que generaron una reestructuración del orden mundial de tal envergadura que los científicos sociales consideran que asistimos a un cambio de época. Dos orientaciones de política económica condensan el signo de los nuevos tiempos: la racionalización y la reducción del papel del Estado en la economía y la redefinición de las relaciones entre las economías nacionales y el mercado internacional, a favor de una mayor integración (Torre, J. C 1998). En este caso, como en los anteriores procesos de cambio estructural de la región, son factores contextuales los que impulsan la transformación. Sin embargo las definiciones más puntuales respecto a cuándo, cómo y en qué medida avanzar en el ajuste estuvieron en manos de las elites dirigentes de cada uno de los países que en razón de sus tradiciones políticas, las ideas imperantes, las relaciones de fuerza interna y la fortaleza o debilidad de sus instituciones, orientaron sus acciones concretas haciendo un uso más o menos provechoso de la autonomía que el marco internacional les proporcionaba.

Por supuesto una reestructuración de esta importancia impacta en el conjunto del orden social generando un reacomodamiento en cada una de las dimensiones del hacer societal, de las identidades colectivas de los actores, de sus estrategias de poder y en general de todo el sistema de cooperación que hasta ese momento sostenía el orden. La transición de un modelo a otro es necesariamente traumática en la medida que pone en crisis toda la estructura anterior, antes de que se haya construido un reemplazo que garantice un nuevo sistema de cooperación.

La lucha y la disputa atraviesan entonces todos los movimientos de transformación porque ninguno de ellos es neutral en cuanto a la distribución del poder social y a los recursos materiales y simbólicos que lo sustentan.

Por otra parte en todo proceso de transformación subyace una determinada concepción del cambio que contiene definiciones respecto a cómo este se genera, quiénes son sus agentes, cómo se articula, al orden ya establecido y cómo se incluye al conjunto de los actores, etc., predefiniendo entonces, una metodología de acción que condiciona los resultados.

En teoría las reformas pueden inspirarse en una concepción constructivista del cambio donde éste es con-

siderado como un proceso de creación colectiva a través del cual los diferentes agentes aprenden nuevos modos de jugar el juego social de la cooperación y el conflicto y adquieren las capacidades cognitivas, organizativas y relacionales correspondientes; (Crozier, M y Friedberg E, 1990) o por el contrario, y en el extremo opuesto, puede estar inspirada por una concepción vanguardista del cambio en el que éste es sostenido e impulsado por un grupo que moviliza todos sus recursos de poder para su implantación social.

La tradición del cambio latinoamericana se referencia más en las posturas vanguardistas que en las constructivistas. La vía predominantemente Estatal por la cual se introdujeron las diferentes modernizaciones en la región explican la modalidad de cambio adoptada.

Las reformas no sólo portan un determinado sentido del cambio y con ello, de los modos en que éste se articula con los actores, sino que en la medida que reorganizan el campo establecen nuevas condiciones para la acción colectiva que limitan o amplían las posibilidades de acción.

Por otra parte, tanto el campo en el cual se pretende insertar el cambio como los agentes que allí interactúan portan una historia que los connota culturalmente y les proporciona códigos de significación y orientación de los comportamientos.

Todos estos elementos deberán estar considerados a la hora de analizar y evaluar el derrotero de una reforma y la dinámica de acción de los diferentes agentes. Se trata de superar la tendencia a pensar los espacios sociales como atravesados por la competencia entre vanguardistas y resistentes, progresistas y conservadores para posibilitar un análisis más complejo que rescate las múltiples lógicas, intereses y racionalidades que interjuegan en un momento de cambio, generando ambientes y condiciones diversas para la acción de los actores.

En este documento nos proponemos realizar un estudio de las relaciones construidas entre sindicalismo y Estado en distintos países de América Latina en el campo específico de la educación y en un momento de cambio y reforma de los sistemas educativos Nacionales. Reformas que, en términos muy generales, portan un propósito de modernización entendida como la incorporación de la innovación tecnológica (Walesteirn, I, 1996) y adecuación de los valores, contenidos, pautas de socialización y metodologías a los modelos, que en estos rubros, propone el nuevo patrón de desarrollo.

Dada la perspectiva antes señalada, este estudio intentará reconstruir el campo de interacción de los actores, las estrategias que éstos despliegan y los condicionantes que las explican. Para ello nos acercamos a nuestro objeto de estudio desde la interrogación acerca de los sentidos que el cambio adquiere para los diferentes actores, los desplazamientos que éste genera en materia de distribución de recursos y por lo tanto, de las posiciones relativas que éstos detentan. Por otra parte, hemos tratado de inscribir nuestro análisis en el ámbito más amplio de las transformaciones que sufren nuestras sociedades y que atraviesan las orientaciones y objetivos de las reformas educativas que afectan al sector y a todos sus agentes.

Antes de avanzar en el análisis de la actualidad es necesario retomar y analizar el momento de constitución de los sindicatos docentes en la región ya que es allí donde estos definen su organización interna, sus alianzas y sus metodologías de acción. Como veremos más adelante la constitución original de las relaciones entre Estado y sindicatos docentes se corresponde con un proceso de reconstrucción de las reglas de cooperación social que depositó en la organización sindical buena parte de la responsabilidad por la gobernabilidad del sistema.

EI PROCESO DE CONSTITUCION DEL ACTUAL SINDICALISMO DOCENTE.

El surgimiento de sindicatos docentes en los diferentes países de la región está claramente relacionado con el desarrollo de sus sistemas educativos, los modelos de acumulación adoptados, las necesidades del Estado de ampliar su base social y los regímenes políticos imperantes. Así los países de modernización temprana que se desarrollaron en base a un modelo inclusor de los diferentes sectores sociales y que desde principios de siglo presentaron un crecimiento significativo de sus sistemas educativos registran también, una temprana conformación de movimientos magisteriales que se transformaron en sindicatos en el filo de la mitad de este siglo como parte del proceso de reestructuración del orden social que produjo el modo particular en que la región procesó la crisis del capitalismo de los años 30 e implementó las propuestas keynesianas de la posguerra. Son los casos de Argentina, Chile y México. Fueron países que, como señala Halperin Donghi, (1992) rompieron con el carácter oligárquico del régimen ya sea por la vía democrática, como en el caso del Radicalismo en la Argentina, o del militarismo progresista, como en Chile, o la revolución del mismo signo, como en México.

Los movimientos magisteriales tuvieron en un princi-

pio una orientación mutualista destinada a desarrollar acciones de ayuda mutua para los docentes o a propiciar su sociabilidad y recreo (Núñez,1990). En el caso de México su proyección fue mas amplia ya que a la acción mutualista se le agregó la actividad pedagógica y de formación académica. En todos los casos estuvieron orientadas por funcionarios de prestigio, influyeron claramente sobre la política oficial y participaron activamente tanto en la definición de las credenciales profesionales como en su reconocimiento y validación. En este punto tuvieron semejanzas con los tradicionales colegios profesionales pero, a diferencia de éstos, abocados exclusivamente a la regulación del flujo de profesionales al mercado y a cierto control de la calidad de la prestación profesional de sus miembros, reconocieron en la propuesta modernizadora de los liberales de principio de siglo un núcleo de postulados alrededor de los cuales construyeron su identidad ideológica y vertebraron un pensamiento que daba coherencia y sentido tanto a su práctica pedagógica como a su accionar colectivo en el campo social.

Cuadro Nº1: Surgimiento de los movimientos magisteriales y sindicatos docentes en los países de la muestra

DECADA	Chile	México	Argentina	Colombia	Brasil	El Salvador	República Dominicana	Venezuela	Costa Rica	Guatemala
Entre principio de siglo y fines de la década del 30.	1903-Creación sociedad de Profesores de Instrucción primaria (SPIP) 1909-Sociedad Nacional de Profesores (secundarios) 1915- Federación de Profesores de Instrucción primaria (FPIP). 1922-Asociación de profesores de Chile. (AGP)	1920 Creación Liga Nacional de Maestros 1926 – Creación de la Federación Nacional de Maestros (FNM) con apoyo de la Confederación Regional Obrera mexicana (CROM) 1932 –Creación de la Confederación Mexicana de Maestros	1917 Creación de la Confederación Nacional de Maestros.					1932- – Creación de la Sociedad de Maestros Primarios 1936 – Federación Venezolana de Maestros		1927 – Surgimiento de Movimientos Magisteriales
Décadas del 40 y 50	1944- Federación de Educadores de Chile (FEDECH).		1932 Frente Unico del Magisterio Argentino. 1943- unión del Magisterio. 1951- se otorga personería gremial a la Agreración del Docente argentino (ADA)	1958 – Asociación Distrital de Educadores (ADE)					1943- Creación de la Asociación Nacional de Educadores (Ande) con apoyo del Estado. 1955 – Creación de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE) 1969- Creación del Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense (Sec)	1947- Creación del Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala, como parte del movimiento cívico militar del 20 de octubre de 1944
Décadas del 60 y 70	1970-Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación (SUITE)		1973- conformación de la Confederación de trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)	1962 – FECODE obtiene su personería jurídica	1960 – CNTE. Confederación de Profesores primarios de Brasil 1979 – Incorporación a los profesores	1968- Creación de la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños(ANDES) 21 de Junio.	1961 – Federación Nacional de maestros (a la caída de Trujillo)			
Décadas del 80 y 90	1981-Colegio de Profesores. A.G.				1982/88 – Federación 1987 – Se afilia a la central única de trabajadores	1994- Creación de Concentración Magisterial (desprendimiento de andes)				

Fuente: Elaboración propia sobre el material proporcionado a través de los cuestionarios por los investigadores nacionales, 1999.

El normalismo fue sin duda el discurso pedagógico más influyente en el espacio educativo Latinoamericano. Construido a partir de la experiencia institucional de las escuelas normales que a fin del siglo pasado se instituyeron en Argentina, se convirtió en una matriz de pensamiento para muchas generaciones de pedagogos e impregnó los discursos de sus organizaciones. Para el caso argentino Dussel, I. sostiene que “aún aquellos que adscribieron a corrientes político-pedagógicas opositoras, sostuvieron como consenso compartido que la educación podía y debía ser objeto de un conocimiento científico específico” (Dussel, I, 1998:51). El positivismo fue entonces su apoyatura epistemológica y la defensa del Estado educador el medio considerado más adecuado para la implantación de una racionalidad instrumental en las naciones que se incorporaban a las propuesta de la modernidad.

En ese período se construye una identidad docente que resulta de la confluencia de una triple condición de su actividad: 1) la de funcionario público y por lo tanto de portador de un mandato de racionalidad normatizadora del cuerpo social, 2) la de profesional que lo constituye en poseedor de un saber experto para el desarrollo de una actividad específica y socialmente diferenciada y 3) la de intelectual como portador de un cuerpo teórico -doctrinal –el normalismo– que organizaba el sentido de su práctica.

Como ya señalamos previamente el proceso de ampliación de la base social del Estado reconoce fuertes asincronías entre los países. En Colombia las primeras organizaciones se crean a fines de los años 60 lo mismo sucede con Brasil, República Dominicana, el Salvador. En Venezuela las primeras asociaciones son de la década del 30 y en Costa Rica surgen en los años 40 como resultado de un acuerdo entre el Partido Comunista y el propio Estado. Se trata de países que por el tipo de producción en la que basaron su economía, la permanencia de estados oligárquicos, la presencia de dictaduras militares tradicionalistas o una mezcla de todo ello, no incorporaron nuevos sectores sociales al mercado de empleo formal y a la participación política y social hasta avanzado el siglo. Este modelo de desarrollo con exclusión restringió también el crecimiento de los sistemas educativos y por lo tanto de los cuerpos docentes.

A partir de los años 50 la región se embarca en un proceso de transformación amplio y abarcativo de casi todas las dimensiones del orden social. El cambio resulta de un esfuerzo de adaptación a la reestructuración que sucedió a la Segunda Guerra y de desarrollo de la guerra fría, que constituyó un modelo de organización societal basado en la incorporación a la coali-

ción de poder de los sectores emergentes por la industrialización

La propuesta de integración se materializaba a través de una doble vía: por un lado, por la incorporación de los nuevos sectores a los beneficios de la educación y a través de ella a un instrumento que legitimaba su movimiento ascendente en la escala social; por otro, por la constitución de un modo de dominación neocorporativista que hacía presente los intereses sectoriales en el proceso decisorio de las políticas públicas y aportaba una estructura organizativa que garantizaba la construcción del consenso para las decisiones tomadas.

En definitiva se había estructurado un nuevo campo para el procesamiento del conflicto y la procuración de la cooperación social. En esta nueva estructura organizativa los sindicatos eran una pieza imprescindible. Es por esto que en todos los países de la región, a diferencia de lo acontecido en Europa, es el Estado o los propios partidos políticos los artífices de la constitución de un sistema sindical.

Este modelo societal, basado sobre el principio de la incorporación, que los autores coinciden en llamar Estado de Compromiso para dar cuenta de un determinado equilibrio de fuerza que obliga a la inclusión de los nuevos sectores emergentes (Portantiero, J. C. 1979), tuvo expresión política en los populismos plebiscitarios que se concretaron en alguno de los países de la región: Perón en la Argentina, Vargas en Brasil, El Pri en México, Ibañez en Chile o fueron controlados por acuerdos de poder, como en el caso de Colombia después del asesinato Gaitan, o de la implantación de gobiernos militares como en el caso de Venezuela.

Este Estado de Bienestar a la criolla que profundizó la participación del Estado Nacional en la prestación de los servicios públicos, generó y amplió las clases medias en los diferentes países de la región. El acceso a la educación pública se constituyó desde un principio en una estrategia de estos sectores para asegurarse y consolidar su movimiento ascendente. La ampliación de las matrículas de educación pública es una constante en este período. Por supuesto las diferencias entre países son enormes: mientras que en 1950 Argentina tenía una tasa bruta de escolarización primaria que alcanzaba el 84%, en Brasil ésta era del 31%. Fueron importantes también las diferencias en el interior de un mismo país, que denunciaban fuertes inequidades en la distribución del bien educativo.

El desarrollo de la inequidad no tuvo las mismas características en todos los países. Mientras que en al-

gunos, la ampliación de la oferta pública de la educación generó procesos de segmentación en el interior de los sistemas públicos, manteniendo entonces un espacio de comunicación entre los diferentes sectores incorporados a la educación (es el caso de los países de desarrollo temprano de la modernidad y de expansión también temprana de sus sistemas educativos), en otros la incorporación de sectores emergentes a la oferta educativa pública originó un retiro de las elites de este circuito (Colombia, Brasil), renunciando desde un principio, a espacios comunes de socialización para todos aquellos que accedían a la escuela.

Este último fenómeno (el modo diferencial en que se incorporan los sectores emergentes al servicio educativo) ha sido muy poco estudiado desde el punto de vista del impacto que tuvo en la constitución de las identidades de los docentes públicos. En términos generales, la bibliografía que trabaja sobre los docentes da cuenta de la conformación de esta identidad en el momento de constitución de los sistemas a principio de siglo pero hay pocos trabajos¹ que aborden las crisis de identidad y las mutaciones que ésta sufrió a medida que cambiaba la población atendida, los patrones de socialización, los valores que estructuraban esta socialización, y por sobre todo, el lugar social del propio docente y la valoración que la sociedad hace de su contribución. Esta es una línea de análisis que desplegaremos a lo largo de este trabajo porque creemos que será fructífera a la hora de tratar de entender las actuales articulaciones entre Estado y organizaciones docentes y en especial entre sindicalismo y reforma educativa.

1 Para el caso Argentino ver Birgin, A (1999) El Trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas de juego. Ed Troquel. Bs. As.

Cuadro N°2: Evolución de las tasas brutas de escolarización primaria entre 1950 y 1990

Tasa bruta de escolarización primaria	1950	1960	1970	1980	1990
Menos del 30%	Guatemala 29.5				
Del 30% al 50%	El Salvador 31.1 Brasil 31.4 Colombia 44.5	Guatemala 36.1	Guatemala 48.0		
Del 50% al 70%	República Dominicana 53.5 México 55.3 Venezuela 56.3 Chile 61.6 Costa Rica 67.9	Brasil 50.3 El Salvador 52.7 Colombia 62.0	El Salvador 52.7	Guatemala 57.0	El Salvador 88.0 Guatemala 84.0
Del 70% al 90%	Argentina 84.5	México 70.1 Chile 78.4 Costa Rica 81.3 República Dominicana 82.0 Venezuela 83.4 Argentina 86.9	Brasil 71.0 Venezuela 79.0 Colombia 85.0 República Dominicana 85.0	El Salvador 73.1 Brasil 87.4	
Más del 90%			México 91.1 Argentina 93.0 Costa Rica 95.3 Chile 97.0	Argentina 97.0 México 102.9 Costa Rica 100.2 Chile 108.3 Venezuela 104.0 Colombia 114.0 República Dominicana 93.0	Argentina 113.0 Brasil 112.0 Chile 100.0 Colombia 114.0 Costa Rica 107.0 México 115.0 República Dominicana 103.0 Venezuela 94.0

Fuente: Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Serie Educación y Sociedad, Tomo 1, Rama, G. (coord.), CEPAL – UNESCO – PNUD – KAPELUSZ, 1987. Estado Mundial de la Infancia 1999. Educación, Carol Bellamy, Directora Ejecutiva, UNICEF,

El sector docente y sus representantes sindicales están doblemente ligados a esta organización inclusiva de la sociedad y de su instancia de dominación. Por una parte, deben su existencia a la expansión de las clases medias que demandaron un Estado docente y una permanente ampliación de los servicios educativos. Por otro lado, están incorporados a la estructura de dominación y participan activamente en los procesos de normatización del sector y regulación de la actividad de sus miembros. Como bien señala Núñez I. para el caso de Chile “El sector docente estatal estaba materialmente interesado en la consolidación del Estado de Compromiso, en el fortalecimiento de su papel interventor en la economía y en su estrategia redistributiva. No podía haber pues opción entre movimiento magisterial y Estado. Aquel era parte de la base social de sustentamiento de este (Núñez, I 1990: 57).

En la mayoría de los países de la muestra² los sindicatos han participado en diferentes momentos, de acuerdo al desarrollo de los sistemas educativos, de la elaboración de las normas y reglamentos del sector. En todos los casos han tenido una fuerte presencia en el diseño de los estatutos docentes y en ocasión de la recuperación de los regímenes democráticos han estado presentes en la renovación de los cuerpos normativos.

Los sindicatos han sido entonces, protagonistas del proceso de institucionalización de los sistemas educativos en la región. Acompañaron al Estado, y en algunos casos lo suplieron, en la tarea de normatizar el sector cuando éste se amplió y democratizó por la inclusión, en la mitad de este siglo, de los nuevos grupos sociales que emergían a la vida política a consecuencia de los procesos de sustitución de importaciones.

Si bien los sindicatos se incorporaron a la trama de poder en este período, esta articulación adquirió for-

2 La investigación se realizó en la siguiente muestra de países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela

mas diferentes en los distintos países en función de la estructura institucional de poder, de las características de las elites de gobierno y de la cultura política imperante.

Dado que los procesos de diferenciación funcional, propios de la modernización política no han tenido un desarrollo acabado en la región, es posible afirmar que en muchos de los países estudiados las fronteras entre las dirigencias de una y otra organización son muy lábiles y muchas veces, hay entrecruzamientos entre las burocracias estatales y las sindicales. Lo primero para señalar es que a partir de los años 50 los movimientos magisteriales se transforman en sindicales y se articulan de un modo bastante intrincado con las instituciones y prácticas del poder.

Por supuesto que es posible encontrar diferencias en la incorporación sindical al entramado relacional del poder. En el caso de Venezuela, Costa Rica, México, República Dominicana y El Salvador la creación de los sindicatos estuvo muy atada a los partidos o movimientos políticos que construyeron a través de ellos, organismos que les permitieron incorporar a su red clientelar los sectores sociales emergentes. En estos países hay continuidad entre las dirigencias partidarias y las sindicales y la dispersión institucional de estos últimos se explica a la luz de la dispersión del sistema de partidos. Son sindicatos que encuentran su referencia principal en la estructura partidaria y la articulación con la base social se sostiene porque es una condición para mantener la primera. No son las posiciones ideológicas ni las relaciones con la base las que explican las diferentes alineaciones sindicales sino justamente su participación activa en las decisiones y luchas partidarias.

El grupo presenta heterogeneidades importantes. En el caso de México el sindicato está inserto en la estructura de poder del partido gobernante y en razón de ello ha logrado mantener la unidad de la organización aunque atravesada por las líneas internas (Arnaut, A, s/r). En Costa Rica la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) surge con un fuerte apoyo del Estado con el que mantiene una interlocución no conflictiva cualquiera sea el partido de gobierno ha construido una poderosa estructura corporativa con una importante organización burocrática y significativa par-

ticipación en la red previsional. Una variación interesante es el caso de República Dominicana donde el sindicato resuelve una situación de extrema debilidad y dificultad para articular y promocionar los intereses de sus miembros a través de una incorporación activa al proceso de reforma educativa y con ello al gobierno del sistema mediante su integración a la estructura de poder Estatal. En el Salvador la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES) 21 de Junio surge vinculado a las fuerzas Populares de Liberación y luego de los tratados de Paz al FMNL que se constituyó en su expresión partidaria. Las líneas internas del frente partidario se expresan en las escisiones sindicales.

Hay otro grupo de países entre los que podemos incluir claramente a Chile, Argentina³ y Colombia en los que los sindicatos se incluyen en la vida política a través de una incorporación a la estructura de gobierno del sistema, que si bien reconocen articulaciones partidarias han construido espacios de autonomía en la negociación corporativa con el poder. En todos estos países los sindicatos han armado un importante aparato sindical que se sostiene a partir de la participación en un sistema previsional que aporta recursos económicos por un lado y capacidad clientelar por el otro. En estos países si bien existen articulaciones entre los sindicatos docentes y los partidos políticos, no son estas las que definen las líneas políticas del sindicato ni tampoco intervienen en la selección de la dirigencia. Son sindicatos donde las estrategias están más direccionadas a mantener su vínculo de representatividad con la base que a conservar sus articulaciones con los partidos políticos.

Hay un tercer grupo de países entre los que podemos incluir a Brasil y Guatemala en los que los sindicatos docentes surgieron fuera de la tutela del Estado o de los partidos de gobierno y se constituyeron desde un lugar opositor, asociados a la reivindicación de las bases y articulados con formaciones políticas de oposición. Se trata de sindicatos clasistas no integrados a la estructura de poder que reivindican una tradición de permanente confrontación con el poder instituido. En Brasil, a diferencia del caso Salvadoreño, si bien hay una clara relación entre los sindicatos docentes y el Partido de los Trabajadores (PT) esta relación no es orgánica.

Todos estos modos de integración estuvieron atravesados por las situaciones de conflicto que son propias de los procesos de reconfiguración de las alianzas de poder y cambio en los patrones de distribución de la riqueza. En el caso específico del sindicalismo docente la conflictividad se desarrolló básicamente alrededor de los salarios docentes y de las mejoras

3 En el caso Argentino el Sindicalismo docente se articula a la estructura de poder de un modo diferente del resto del sindicalismo nacional. Mientras en el primero predominó la representación de los partidos de izquierda ubicados en la oposición los segundos se articularon claramente al peronismo gobernante. Ver Krawczyk, Nora. (1993) "La utopía de la participación: La posición de los movimientos docentes en la formación de la política educativa en la Argentina". Universidad Estadual de Campinas. Tesis Doctoral.

de sus condiciones de trabajo. Se trató entonces, de una integración conflictiva (Núñez, 1990) que, sin embargo, permitió el funcionamiento del sistema y el desarrollo de un juego que posibilitó la cooperación.

El conflicto se transforma así en un mecanismo que mide las relaciones de fuerza, habilita la negociación y actualiza permanentemente el compromiso de las partes. Cada negociación permite al sindicato renovar sus credenciales de mediador y negociador de las demandas de la base y otorga a los gobiernos instancias de construcción de consensos políticos. El sistema actúa a través de la permanente renovación de las expectativas de mejora futura y de este modo, actualiza su funcionalidad para el procesamiento de las demandas.

A medida que el Estado fortaleció su intervención en la economía a través de una planificación destinada a mejorar la racionalidad económica y de un poderoso desarrollo del sector público en áreas estratégicas de la producción y de los servicios (Filmus, D., 1996) y se fraguó una sociedad salarial que transformaba a esta relación en pivote que sostenía el conjunto del sistema, los actores y sujetos cambiaban sus identidades de acuerdo a los lugares ocupados en esta relación. De allí que los movimientos magisteriales se convirtieran en sindicatos y que sus miembros abandonaran paulatinamente su identificación con el funcionariado estatal para asimilarse a la masa de asalariados que confrontaba con la patronal, a través de sus organizaciones, para la actualización de sus intereses y la obtención de mejoras en el reparto de los recursos. En esta traslación de identidades medió un esfuerzo explícito de las organizaciones magisteriales (Cardeli, 1999) que requerían este cambio para asimilar sus prácticas a las del conjunto del movimiento sindical.

Los sindicatos abandonan la etapa de constitución de su base social a través de sus luchas por la normatización de la actividad docente y el establecimiento de las reglas de funcionamiento y control del campo (Estatutos Docentes) y avanzan en luchas reivindicativas que desplazan su foco de atención de la regulación a la disputa por los recursos y las condiciones de desempeño. Ambos procesos están atravesados por el conflicto. En un caso, es el conflicto de institucionalización del neocorporativismo, en el otro es la instauración de una dinámica que permite el desarrollo del juego de la cooperación.

Paralelamente se produjo la instauración de una clara división técnica del trabajo escolar basado en la relación entre objetivos y medios, con fuerte confianza en la tecnología. A través de administradores y

equipos técnicos, se pautaron las habilidades docentes requeridas y se racionalizó el trabajo por medio de la formación de los docentes y de la producción de materiales. El compromiso vocacional devino compromiso técnico (Birgin, A., 1999)

Se reguló el trabajo docente a través de la restricción de la participación de los que enseñaban en la concepción y planificación del sistema educativo, a la par que se consolidó el sistema de control burocrático sobre las escuelas. El docente normalista que tenía un lugar asignado en la construcción de los valores de lo público, pasó a ser concebido como un operador que sólo debía pronunciar la palabra normativamente prevista (Davini C., 1995; Birgin A., 1999).

La aplicación del paradigma taylorista, que escinde a quienes piensan de quienes ejecutan, propuso un lugar para el docente asimilable al de un operador calificado. Este hecho se produjo en el contexto de la consolidación de la sociedad salarial que transformó al trabajo asalariado en el medio de inscripción de los individuos a la red de intercambios sociales y en el mecanismo destinado a garantizar la reproducción del sistema (Castel, R 1997; Gorz, A., 1998), juntamente con la organización neocorporativa de la representación y de la constitución de un ambiente cultural que hacía una exaltación romántica del proletariado como la clase portadora del potencial emancipatorio prometido por la modernidad.

En la convergencia de todos estos elementos, en los que se agregan y confunden las ideaciones románticas, las ideologías emancipadoras, las exigencias de organización técnica del trabajo en una etapa específica del desarrollo de la producción capitalista, la organización neo-corporativa de la dominación y las exigencias específicas que planteaba la democratización de los sistemas educativos, se generó un lugar para el docente más cercano al de un operario calificado que al de un profesional poseedor de un conocimiento con el que direccionar la tarea y definir sus sentidos.

Una señal muy clara de este proceso es la asimilación de las organizaciones sindicales docentes al conjunto de los sindicatos obreros a través de su integración a las federaciones sindicales nacionales e internacionales que nuclean al conjunto de los trabajadores.

Incorporadas las organizaciones sindicales docentes a este tejido societal tomaron una actitud proactiva (Torres, C. A, 1999) en la defensa de salarios y condiciones de trabajo para su base social y en la consoli-

dación de los espacios ganados en la mesa de negociación. La dinámica que guiaba esta actividad era la confrontación con el Estado que a su vez encontraba en esta metodología un sistema eficaz para asignar los recursos públicos en relación a las fuerzas que ostentaban los diversos actores en la arena de confrontación.

Esta dinámica para la distribución de los recursos que fue exacerbada y profundizada por el fenómeno inflacionario, marcó profundamente las estrategias de los actores y definió las lógicas que ordenaron el campo de las fuerzas sociales. La tendencia fue a la homogeneización de las metodologías de disputa y de las materias, contenidos u objetivos de la misma. Confrontación reivindicativa de salarios y condiciones de trabajo fue la línea de continuidad en el accionar de los sindicatos docentes de la región.

Esta nueva identidad de trabajador de la educación se construyó, no sin conflictos, tanto en el campo del reconocimiento individual de los docentes como en el de las organizaciones sindicales. Es así, como en medio de las restricciones al mercado de trabajo que impone la adopción de un modelo desarrollo en la región recientes investigaciones⁴ han constatado que los docentes siguen encontrando en la vocación el fundamento de su elección laboral. Bajo el paraguas vocacional se cobija, por supuesto, una extensa gama de motivaciones, pocas de ellas asociadas a un interés profesional, y la identificación de una amplia gama de habilidades y aptitudes personales que, si bien tienen poca relación con la especificidad de un saber profesional, denota la permanencia del deseo de enrolarse a una actividad no signada por el imperativo de la necesidad económica sino por una misión social para el cumplimiento de la cual se estaba especialmente dotado.

En el seno de las organizaciones sindicales, esta tensión entre la lucha reivindicativa y la recuperación de un cuerpo de conocimientos, saberes y creencias que connoten la identidad de los docentes y construyan nuevos sentidos y orientaciones a sus prácticas, estuvo presente en las historias magisteriales relatadas por sus representantes sindicales en las entrevistas realizadas por los coordinadores del proyecto. En este proceso de reconstitución de un sentido que estructure

su acción, los sindicatos apelan a diferentes discursos que fundamentan sus propuestas y prácticas. En este amplio espectro retórico tienen cabida las interpelaciones clasistas, las impugnaciones generales al modelo de desarrollo, la demanda por la recuperación de la función docente del Estado, el reclamo por la situación de los excluidos, la exigencia de un reconocimiento profesional y también la recuperación de las propuestas que reivindican la lógica del mercado para organizar el sistema educativo. Entre ambos extremos encontramos discursos híbridos que se construyen a partir de una permanente transacción con las situaciones, de hecho, a las que se deben enfrentar los gremios.

Tal vez, el intento más serio de reconstitución del movimiento magisterial desde un discurso fundado en un conocimiento sistemático del sistema educativo y la recuperación del protagonismo en la construcción de alternativas para la educación lo constituyó, en su momento, el movimiento Pedagógico Colombiano que lideró Fecode a comienzos de la década del 80.

La experiencia combinó una dinámica participativa basada en la recuperación de la palabra del docente y de su experiencia, la producción de conocimientos y su difusión a través de una producción editorial, con la construcción de espacios de diálogo entre el sindicato, los docentes y las autoridades. A través de esta combinación se logró recuperar en un breve lapso, una mística docente no atada exclusivamente al incentivo salarial sino a la estima profesional y al valor intelectual de su trabajo. Este es un aspecto poco trabajado pero de enorme importancia en el momento de pensar en políticas para el sector docente.

El movimiento amplió también las alianzas sindicales incluyendo de un modo preferencial la presencia de académicos que aportaron sus conocimientos y su experiencia para la organización de un centro de investigación, la producción de materiales editoriales⁵ y la generación de un congreso pedagógico en el que se intentaron construir orientaciones para la escuela colombiana.

En el marco del sui generis Estado Social que se instaló en Latinoamérica a partir de los años 40 y de la posterior hegemonía de las teorías de capital humano que acompañaron el crecimiento económico de los años 60 incentivando el desarrollo de los Sistemas Educativos Nacionales, la región asistió a una expansión de sus matrículas y a la consiguiente incorporación de nuevos sectores sociales al beneficio de la educación. Como ya se ha dicho muchas veces, la creciente democratización de las matrículas no fue acompañada con un proporcional esfuerzo financiero

4 Hacemos referencia al proyecto Docentes Latinoamericanos, carreras e incentivos. Red de Centros. BID. que compara la situación docente en seis países de América Latina: Argentina, Venezuela, Perú, Uruguay Chile y Guatemala. La vocación fue en todos los casos nacionales la principal motivación de elección de la carrera.

5 En ese momento se comienza a editar la revista Educación y Cultura cuya publicación no se ha interrumpido hasta la fecha.

que aportara los recursos que requería la atención de un sistema que se complejizaba por la incorporación de grupos culturalmente heterogéneos.

La incorporación de nuevos sectores sociales a la educación en un contexto de restricción de recursos tuvo profundas consecuencias en el desarrollo posterior de los sistemas educativos y tuvo efectos directos sobre las condiciones de trabajo y las remuneraciones de los docentes. Se inicia allí un proceso de reconfiguración de los sistemas educativos caracterizado por la desjerarquización de su tarea pedagógica (Braslavsky, C. y Tiramonti, G. 1990), la permanente pérdida de calidad y su progresiva dificultad para agregar valor a las conformaciones culturales de origen de las poblaciones que atienden.

Como consecuencia de esta situación a partir de los años 60 se produce un permanente deterioro del salario docente en toda la región que en algunas ocasiones cayó por debajo de los salarios mínimos. Los sindicatos docentes ante la imposibilidad de obtener mejoras salariales para sus representados negociaron beneficios adicionales mediante la instauración de regímenes especiales de licencia, estabilidad en el cargo, etc. (Ibarrola, M. 1994, Tenti Fanfani, E, 1998; Birgin; A 1999; Kysilevsky, M. 1998)

Cuadro N°3: Evolución de los sueldos reales de los docentes de nivel de enseñanza primaria del sector público en los decenios de 1980 y 1990 (índice 1980=100)

PAISES	1980	1982	1985	1988	1990
Argentina	100	69	95	59	45 (1992)
Chile	100	113	105	70 (1990)	120 (1993)
Colombia	100	103	102	102 (1987)	-
Costa Rica	100	74	72	75	96 (1990)
El Salvador	100	78	62	43	32 (1992)
Guatemala	100	90	70	54 (1987)	-
México	100 (1981)	82	58	22	40 (1993)
Venezuela	100	-	-	70	-

Fuente: Incidencia del ajuste estructural en el empleo y la formación del personal docente, OIT, Programa de Actividades Sectoriales, Ginebra, 1996.

Esta situación de progresivo deterioro de los sistemas educativos se agravó y profundizó por la confluencia de las políticas autoritarias de los gobiernos militares, centradas en el disciplinamiento autoritario de docentes y alumnos y en una persecución ideológica que

privó al sistema de valiosos recursos humanos, y por la crisis del modelo de desarrollo cuya reconversión dio lugar a una política de ajuste con efectos negativos sobre la distribución social de la riqueza.

Como consecuencia de todo lo expuesto los sistemas educativos, ya segmentados e inequitativos, sufrieron un proceso de reestructuración caracterizado por la privatización de la excelencia o la calidad educativa y la consiguiente pérdida de un espacio de socialización común para los diferentes sectores de la sociedad. Esta privatización resulta de un doble movimiento: por un lado los grupos sociales más favorecidos de la sociedad abandonan la escuela pública como espacio educativo para sus hijos, por otro imprimen a las escuelas a los que éstos concurren un sesgo particularista en sus patrones socializadores y en los códigos y valores sobre los que éstos se construyen.

En cuanto a la reestructuración del sector docente, si bien no tenemos investigaciones de base que nos proporcionen datos para el conjunto de los países de la región, de la información recogida a través de las entrevistas con investigadores, sindicalistas, funcionarios docentes y algunas investigaciones nacionales que indagan sobre la condición socio-cultural de los actuales docentes, puede concluirse que en los últimos años los docentes han dejado de reclutarse entre los sectores medios de la sociedad para provenir de aquellos sectores bajos que muchas veces han completado sus estudios secundarios en los segmentos más desprestigiados de los sistemas públicos de educación.⁶

Las investigaciones también muestran que junto con la transformación los salarios de los docentes han dejado de ser una contribución complementaria al ingreso familiar para transformarse en muchos casos en una contribución decisiva para el sustento familiar. Se registran, a su vez transformaciones en la estructura de las motivaciones de quienes se incorporan a la actividad. Si bien la vocación o las dotes personales para atender y trabajar con niños y jóvenes sigue siendo la variable que mejor predice la opción por la docencia, la búsqueda de una alternativa laboral que asegure una incorporación al circuito formal de trabajo ha adquirido una presencia que antes no tenía. La opción por la docencia pareciera que cada vez más forma parte de una estrategia de los sectores medios bajos para defenderse de las tendencias a la expulsión y precarización del mercado laboral (Birgin, A, 1999).

El análisis de ambos procesos de reestructuración no es muy frecuente, sin embargo, ambos tienen mucha importancia para reflexionar sobre las estrategias que están desarrollando hoy los sindicatos magisteriales.

6 La investigación coordinada por el BID anteriormente citada arrojó resultados acordes con esta afirmación en los seis países de la muestra.

LA REESTRUCTURACION DEL ORDEN SOCIAL OPERADA EN LOS 90 Y SU EXPRESION EN LAS REFORMAS EDUCATIVAS.

En los últimos años la región ha pasado por un proceso de reestructuración que importó cambios muy profundos de sus economías y de la organización sociopolítica de sus sociedades. En términos muy generales podemos señalar que hay un nuevo diseño del campo de acción para los diferentes actores y reglas de juego que hacen una distribución diferente de los recursos y de las relaciones de fuerza. Paralelamente el conjunto de los países se abocó a la empresa de implementar reformas educativas que permitieran a sus sistemas escolares articularse más funcionalmente al escenario de la globalización. Si bien estas modificaciones educativas presentan características particulares por país responden a una agenda común de cuestiones y metodologías que guían las acciones políticas del sector. Haremos a continuación referencias a los cambios -generales y educativos- de esta última década, privilegiando aquellos aspectos que a nuestro entender son de interés para la comprensión de los temas que nos ocupan.

A nuestro criterio los elementos centrales que diseñan un campo diferente para la acción de los sindicatos docentes son los siguientes:

1. En el nuevo orden social no es el Estado el principal agente estructurador del campo y por tanto no es la lógica política la que prevalece a la hora de asignar los recursos. Las reformas del Estado que han realizado la mayoría de los países de la región tuvieron el objetivo de despolitizar la economía y poner fin a la etapa de "primado de la política" (Lechner, N 1998) que caracterizó al Estado Social. En esta nueva etapa hay una exigencia de armonizar funcionalmente el orden social a las necesidades de la economía, lo que obliga a la política a adaptar sus criterios a los del mercado que se ha transformado en un límite muy duro para la definición del destino de los recursos públicos. La nueva situación genera márgenes muy estrechos a la acción del Estado que en general actúa sobre los resultados de un mercado en el que no logra intervenir para moderar.

En líneas generales, los Estados Nacionales ocupados durante todo el período anterior en mediar en el conflicto interno generado alrededor de la distribución de los recursos, ha desplazado sus esfuerzos a favor de construir condiciones de competitividad para la incorporación del país al circuito mundial de intercambios de bienes y servicios. (Tiramonti, G 1996) En esta nueva situación es el mercado el que adquiere pre-

sencia y legitimidad en la definición del conflicto por los recursos. Quienes tienen representación política o sectorial para participar de la disputa social por los recursos se encuentran ante la necesidad de ajustar sus estrategias a esta doble lógica -política y de mercado- para sostener sus posiciones en el campo.

A este proceso de despolitización del orden social se le suma el surgimiento de nuevos agentes en la prestación de los servicios educativos y de nuevas formas de gestión que modifican las fronteras entre la esfera de lo público y lo privado. Se multiplican, así, los interlocutores y se heterogenizan los marcos normativos que regulan la práctica pedagógica. Desaparece el espacio centrado en el Estado sobre el que se podía presionar porque tenía la capacidad de modificar con su acción política la distribución de los recursos públicos.

2. El campo decisional está segmentado y son diferentes los actores y los temas que se negocian en cada uno de los segmentos. La globalización y los procesos de descentralización han generado una fragmentación de los espacios de negociación política.

La globalización le otorgó al ámbito internacional una relevancia de la que antes no gozaba. Los organismos internacionales han adquirido mayor capacidad de influir sobre las políticas nacionales a través de múltiples mecanismos tanto financieros como técnicos. En el primer caso se trata de préstamos atados al seguimiento de determinadas líneas de acción, o financiamiento de investigaciones o experiencias. En el segundo caso, se trata de asesoramientos, capacidad de producir propuestas, articular, convocar recursos humanos de los diferentes países y trasladar sus experiencias y saberes de un lugar a otro.

El tipo más común de reforma educativa de los años 80 y 90 ha sido la descentralización de la administración, gestión y en algunos casos financiamiento del sistema.

La descentralización tiene características diferentes en los distintos países y también son distintos los sentidos que la sociedad construye alrededor de ellos, los contextos en que ésta se realizó y los objetivos que la guiaron. (Carnoy, M. Moura Castro, C., 1998) .

En Chile se municipalizó en el marco de la modernización autoritaria del gobierno de Pinochet y sus objetivos fueron la disminución del gasto y la despolitización del nivel central a través de la concentración de las disputas por los recursos en el espacio local. En Brasil la situación es muy heterogénea. El

sistema fue tradicionalmente descentralizado y sólo en algunos Estados se procedió a la municipalización (Minas Gerais). Se trata de un país con una tradición muy fuerte de organizaciones de base que desarrollan su actividad en el nivel local y por tanto encuentran en la municipalización una posibilidad de democratizar los procesos decisionales.

En otros casos los estados de la región sufren una crisis de gestión que los ha llevado a optar por minimizar su intervención en el sistema y derivar la responsabilidad educativa a organizaciones de la comunidad o la iniciativa privada. Asistimos a una heterogeneización y diversificación de los agentes educativos que refuerza las tendencias a la fragmentación y desigualación social, dispersa los espacios de negociación de las condiciones de trabajo y complejiza la tarea de regulación del sistema.

La fragmentación de la esfera pública genera nuevas condiciones para el procesamiento del conflicto: al multiplicar los espacios para la acción obliga a construir en cada uno de ellos alianzas con actores diferentes; además permite excluir a algunos agentes de la disputa respecto de temas determinados y establece una jerarquía entre las esferas condicionando los márgenes de negociación y acuerdo que se realizan en las instancias inferiores.

3. Los dos elementos antes señalados - pérdida de centralidad de la acción política y fragmentación de los ámbitos de disputa de los recursos- están acompañados por un descreimiento general en la acción política y sus posibilidades de modificar las condiciones de vida de la población que afecta la legitimidad de las organizaciones que se sostienen socialmente por su capacidad de jugar el juego de la política como portadores de los intereses de sus representados. El desprestigio general de estas organizaciones afecta al sindicalismo docente (aunque de modo diferenciado) y cuestiona la eficacia de sus estrategias confrontativas.

En la actual producción de los científicos sociales es común encontrar numerosos trabajos que tratan sobre la "crisis de la política", "crisis de los sistemas de representación", "insatisfacción por la calidad de la democracia", "crisis de gobernabilidad", etc., que dan cuenta de esta situación en la que la política pareciera no poder retomar el control sobre el orden social. Para Lechner (1997) esta problemática resulta de una falta de adecuación de la política y del Estado a los cambios estructurales de nuestras sociedades. Se trataría de un "retraso" de la política en relación a las dinámicas de las transformaciones sociales. "La política pierde crecientemente su capacidad de control

sobre los procesos de modernización y la lógica del sistema se vuelve autónoma y deviene un fin en sí misma" (Lechner, N, 1999)

4. Se modifican los modelos de organización y cooperación social. Se desplazan los modelos jerárquicos basados en el control heterónimo a favor de un modelo de autorregulación. En palabras de Gorz (1998) "El paradigma de la organización es reemplazado por el de la red de flujos interconectados, coordinados en sus nudos por colectivos auto-organizados, de los cuales ninguno constituye el centro. En lugar de un sistema centralmente hetero-organizado (como lo era el modelo fordista) tenemos un sistema auto-organizador descentrado, comparable a un sistema nervioso al que las redes interconectadas intentan imitar.

Se trata de una organización que tiende a la autorregulación y deposita en la internalización normativa de los individuos la posibilidad de una acción funcional (Rose, N. 1997). La responsabilidad por el futuro también a sido trasladada a los propios individuos a través del reemplazo de la protección social por el seguro privado (Rosanvallon, P.1995, Gorz, A 1998) y en el campo del trabajo se está abandonando el modelo fordista basado en la organización jerárquica y el control externo por un sistema horizontal de cooperación y competencia en el que tiende a desaparecer el control jerárquico en pos de los núcleos auto-organizados.

En el campo educativo la descentralización fue acompañada por un proceso de redefinición de las funciones de los Estados Nacionales. Estos últimos rediseñaron totalmente los dispositivos de control del sistema. Abandonaron el tradicional modelo burocrático y jerárquico en favor de la implementación de sistemas de evaluación de resultados y monitoreo externo de los proyectos que construyen vías directas de intervención en las escuelas. La adopción de sistemas competitivos para la asignación de recursos constituyen a su vez, modos indirectos de regulación del trabajo de las instituciones.

Estos dispositivos regulatorios están inscriptos en los nuevos modelos de gestión que tienden a prescindir de las organizaciones intermedias y por sobre todo a intervenir directamente en las subjetividades construyendo representaciones de logro mas asociadas a la competencia del mercado que a la reivindicación política.

Por otra parte estos modelos de gestión se asientan en un sistema de valores que no sólo es ajeno a la

tradicional conformación valorativa de los cuerpos magisteriales sino que coaliciona con las aspiraciones de estabilidad y seguridad en el cargo y resultan amenazantes para un sector que se incorpora a la docencia con la finalidad de protegerse de las reglas del mercado.

En muchas ocasiones las reformas incluyeron procesos de modernización de los aparatos burocráticos del Estado orientados por los principios de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La exigencia de eficiencia implica una nueva relación entre gobierno y conocimiento en el sentido de incorporación de un saber positivo de los sectores sobre los que se pretende actuar y la incorporación de nuevas técnicas para el diagnóstico, medición de impacto, recolección de información, etc.

Hay una exigencia para transformar los organismos de gobierno en auditables y producir una trama de visibilidades en relación con la conducta de las organizaciones (Rose, N., 1997) que exige la posesión de un conocimiento experto que no es muy frecuente en las administraciones del Estado en nuestra región. Esta dificultad fue subsanada a través de la contratación de un cuerpo de funcionarios con una calificación muy por sobre la media del funcionario burocrático medio que permitió incluir nuevos discursos, mejorar la capacidad propositiva y la eficiencia en la operacionalización de las políticas.

La contracara ha sido la constitución de un cuerpo con tendencias vanguardistas poco propenso a la inclusión de otras perspectivas, con dificultades para aceptar los ritmos de las consultas a los distintos actores y sostener un proceso de transformación basado en un aprendizaje conjunto de las nuevas reglas que estructuran el campo.

5. El movimiento hacia el mercado se ha vuelto un proceso de desincorporación de actores socioeconómicos afectando los mecanismos de integración social (Torre J. C., 1998). El desmantelamiento del garantismo estatal liberó recursos de poder que se distribuyeron de manera desigual y esto acrecentó las diferencias de riqueza y de influencia preexistentes. Esto generó una elite con una alta capacidad de negociar sus intereses y convertir las nuevas reglas de juego en la expresión institucional de unas relaciones de fuerza que les son favorables. Como consecuencia del mismo proceso de concentración de riqueza los sectores más favorecidos están construyendo circuitos privados para proveerse de los servicios de educación, salud y seguridad independientemente de los servicios que se le prestan al conjun-

to de la población. Lasch Ch. (1996) habla de la rebelión de las elites para denominar este fenómeno de des-responsabilización de las elites por la suerte del conjunto de la población.

Paralelamente y como contracara del mismo fenómeno se ha profundizado la tendencia, desde siempre existente en América Latina, a generar un grupo de marginados sociales que están fuera de la trama societal y que en muchas ocasiones encuentran en la escuela estatal la única oportunidad de incorporación a la vida comunitaria. Entre estos sectores marginales y las élites pareciera profundizarse una brecha que fragmenta a la sociedad, dificulta la constitución de un imaginario compartido, genera una sociedad signada por discontinuidades culturales y pone en serio riesgo la posibilidad de concretar el principio de representatividad democrática. Para el campo estrictamente educativo produce condiciones sociales y culturales tan dispares para la acción pedagógica, que difícilmente ésta pueda actuar para suavizar, si bien no neutralizar, estas diferencias (Tedesco, J.C., 1998).

La implementación de programas de compensación al estilo de las 900 escuelas de Chile o del Plan Social en Argentina no logran neutralizar las extremas desigualdades que los sistemas educativos deben atender. En general las estrategias de compensación están basadas en el supuesto de la continuidad cultural entre los distintos grupos donde unos se presentan como deficitarios con respecto a otros y por lo tanto la acción se orienta a compensarlos con más de aquello que han tenido o tienen menos. No cabe, o por lo menos hasta ahora no se ha incorporado, la idea que las desigualdades profundas en el acceso a bienes económicos y culturales genera diferencias culturales que sólo pueden ser atendidas a través de estrategias pedagógicas que consideren estas diferencias.

A la fragmentación que resulta de la extensión de la lógica de mercado se le agrega la aceleración del proceso de diferenciación y complejización de la estructura social que genera la profundización de la modernización. En palabras de Lechner, N. (1997) "Las clases sociales fundamentales que en el pasado aglutinaban y estructuraban la población en grandes identidades colectivas se diferencian en múltiples grupos sociales con subculturas específicas".

La fragmentación no sólo se da en el campo de lo material sino en las representaciones simbólicas que servían de anclaje a las identidades colectivas. La diferenciación cultural multiplica y complejiza las demandas por educación generando a su vez circuitos diferenciados para su atención que producen

subsistemas adaptados funcionalmente a las demandas y aspiraciones de los diferentes sectores (Casanova, R., 1996). La fragmentación social, la exclusión, la extrema desigualación y la diferenciación de intereses y aspiraciones son las características del ambiente social en que deberán desarrollarse los sistemas educativos en los próximos años y por supuesto una condición que deberá ser considerada tanto para el diseño de las políticas para el sector como para la construcción de propuestas de formación para los diferentes agentes.

La amenaza de la exclusión condiciona fuertemente las demandas de la población y con ello las estrategias y los discursos de las organizaciones que pretenden su representación. Sobre todo el riesgo de la exclusión no pareciera ser neutralizado por la acción sindical, lo que genera una pérdida de sentido de estas organizaciones y una crisis en sus estrategias de articulación tanto con su base como con el Estado y el conjunto de los actores sociales. Como ya señalamos anteriormente el sector social en el que actualmente se reclutan los docentes y que constituyen la base de representación del sindicalismo magisterial está fuertemente amenazado por los riesgos de la exclusión y la desocupación. En este contexto surgen nuevas motivaciones para la opción docente que se asocian a la necesidad de evitar un destino laboral en el mercado informal.

La docencia ha pasado a ser en los 90 una actividad relativamente protegida de las tendencias excluyentes del mercado. La expansión permanente de los sistemas educativos de la región lo muestran como un mercado laboral en continuo crecimiento y si bien existen propuestas y experiencias concretas de reemplazo de la formación presencial por sistemas basados en la tecnología informática que disminuyen fuertemente el número de docentes y cambian totalmente las condiciones de formación y de práctica profesional, esa posibilidad pareciera aún lejana en el contexto latinoamericano fuertemente necesitado de instituciones que neutralicen las tendencias a la desintegración que están muy presentes en los países con baja densidad organizativa de su sociedad civil y con problemas estructurales de marginalidad social e incorporación de la población a códigos comunicacionales comunes.

La opción por la expansión del sistema educativo que ha hecho la región ha sido acompañada por otra serie de procesos que construye para este hecho un sentido más asociado a las exigencias de gobernabilidad de la sociedad que a la de construcción de espacios aptos para la difusión, recreación y procesamiento del conocimiento y la cultura de este fin de siglo.

Por una parte la expansión ha sido acompañada por una permanente caída de los salarios docentes. Por otra parte las exigencias de formación docente se han ido flexibilizando y en general amoldando a las posibilidades del sector socio-cultural en el que se reclutan actualmente los docentes. Si bien en muchos casos la formación exige cursar estudios de nivel terciario las exigencias de ingreso y promoción son más laxas que en otras carreras. A su vez el deterioro de las condiciones sociales ha ampliado las funciones asistenciales de la escuela para lo cual no se recurre a saberes sistematizados y codificados sino a la espontánea predisposición solidaria del docente.

La conjunción de estos elementos nos permite sostener que el mercado laboral docente está comenzando a absorber una población caracterizada como vulnerable porque tiene pocas opciones de otra incorporación al mercado laboral.

Dada esta situación se puede sostener que los sindicatos docentes están atravesados por exigencias contradictorias. Algunas tensionan en favor del cambio de sus estrategias para que éstas se adapten a las exigencias de un orden societal que organiza la cooperación en base a la auto regulación y la autonomía. Por otra parte representa una población vulnerable y fuertemente castigada por los ajustes fiscales que encuentra en las tendencias de desregulación una amenaza a su condición de trabajador protegido.

En muy pocos casos las reformas han incluido mejoras en las condiciones de trabajo y en los salarios docentes. El sesgo restrictivo del gasto público que caracteriza a buena parte de las reformas ha tenido como resultado una postergación del diseño de políticas que provean al sistema educativo de un personal docente con mayor calificación e incentivos para su carrera. Este hecho introduce una fuerte contradicción en las propuestas reformistas que exigen del docente un trabajo profesional y hacen una interpelación fuerte a la dimensión intelectual de su actividad a la vez que proponen normativas tendientes a la precarización del trabajo (que tiene siempre efectos descalificadores) y mantienen salarios sólo compatibles con las actividades de más baja calificación.

A su vez la crisis económica de la región ha generado dificultades a los estados para cumplir con el pago regular de los salarios de los empleados públicos entre los que están los docentes generando condiciones que no favorecen el reposicionamiento de los sindicatos y el desarrollo de estrategias alternativas a la confrontación.

LOS NUDOS DE LOS CONFLICTOS

Hay entre los elencos sindicales un consenso generalizado respecto de la necesidad de llevar adelante una reforma en los Sistemas Nacionales y se han logrado acuerdos generales sobre los lineamientos de la misma. Los desacuerdos parecieran estar relacionados no con la reforma en sí, sino con el modelo organizacional subyacente que propone un sistema de cooperación en el que el sindicalismo no encuentra su lugar. Pasemos revista a los puntos más fuertes de desacuerdo y tratemos de interpretar cuál es el sentido de este desacuerdo.

1. Los sindicatos, casi sin excepción están en desacuerdo con los procesos de descentralización y se oponen a toda política que tienda a la privatización de los servicios. La oposición a la descentralización se basa en la dispersión de los escenarios de negociación y en la fragmentación de la esfera pública a la que ya hemos hecho mención.

Un sistema descentralizado obliga al sindicalismo a una redistribución del poder al interior de su organización, ya que los sindicatos locales pasan a ser los protagonistas de los procesos de negociación y por tanto los principales referentes de su base y de los elencos de gobierno. El perfil y las funciones de las confederaciones debe también cambiar a favor del diseño de líneas de acción que neutralicen las tendencias centrífugas internas y habiliten un espacio propio en la esfera pública.

El modelo tradicional de la pirámide de sindicatos que contribuyen al fortalecimiento de un centro que a su vez confronta con otro centro que es el Estado, tiende a desaparecer. Un sistema descentralizado multiplica por lo menos potencialmente el conjunto de los actores que intervienen, pero por sobre todo, genera cambios en la distribución del poder en el interior de los gremios y obliga a un proceso de redistribución de los recursos. Cuando la lógica que impera es la de la confrontación, donde las partes miden permanentemente sus fuerzas en términos de los recursos que son capaces de movilizar, esta redistribución interna debilita la acción sindical. .

En general las descentralizaciones dispersaron el esfuerzo financiero y en una segunda etapa recentralizaron en el Estado Nacional el diseño y posterior control de los procesos de reforma educativa y dotaron a sus burocracias centrales con recursos humanos con alta capacidad técnica. Muy pocos sindicatos supieron acompañar este proceso a través de

la incorporación de personal técnicamente calificado y el desarrollo de acciones a favor de la producción y diseño de propuestas que los constituyeran en interlocutores de los elencos gobernantes.

La oposición a las tendencias privatizadoras del sistema se inscriben en este mismo orden de razones aunque en este caso están presentes otros elementos como es la ideología primaria de los sindicatos basada en la defensa del carácter público de la educación (Casanova, 1998) y en la condición del docente como portador de una racionalidad universal superadora de los intereses particulares que sólo puede ser sostenida desde su carácter de funcionario público. Tiene además un componente reivindicativo del valor social de la tarea de enseñar.

Por otra parte es importante señalar que los docentes pertenecen a un grupo social cuyas oportunidades educativas dependen de la prestación pública del servicio. Finalmente el carácter público de la educación les permite incluirse dentro del grupo de funcionarios del Estado y reclamar para sí los beneficios de esta condición. Aunque en algunos países como El Salvador y Colombia esto los priva del derecho de la negociación colectiva.

2. Hay desacuerdos que sólo se explican en la lógica de la disputa por el control y regulación de un grupo clientelar. Los sistemas de evaluación nacional pueden ser considerados dispositivos de control sobre los agentes y las instituciones que, con prescindencia de la mediación del sindicato, tienen la potencialidad de establecer premios y castigos y construir diferencias que a la vez que quiebran la homogeneidad de su base social generando situaciones heterogéneas que no siempre pueden ser agregadas y representadas por el sindicato. Un ejemplo de ello son las propuestas de diferenciar el cuerpo docente de acuerdo a méritos y no sólo a antigüedad. Esto comporta competencias en el interior de los grupos docentes y demandas diferenciadas que dificultan la representación agregada de intereses.
3. Hay otro grupo de impugnaciones que se explican por la defensa de un espacio corporativo en la definición de las políticas. Se trata de la casi unánime (a excepción de República Dominicana) queja por lo inconsulto de las reformas. Esta queja está presente aún en los casos de clara auto exclusión o de presencia parcial en la negociación. Lo que reclama el gremio es un derecho a la participación en el proceso decisional que adquirió con la constitución del sistema neocorporativo que está en proceso de desintegración.

4. Las resistencias a avalar cambios en el cuerpo normativo que regula la actividad docente se fundamentan en la lógica renuencia a la consolidación legal de una relación de fuerzas que le es adversa a su base social y a través de la cual se revierten muchas de las condiciones obtenidas en el periodo anterior a través de la mediación sindical. En esta línea se inscriben los enfrentamientos surgidos como consecuencia de las propuestas gubernamentales de modificación de los estatutos docentes y los regímenes de pensión. Se trata en muchos casos de derechos adquiridos a cambio de la degradación de los salarios sin que medien ofertas de recuperación salarial. En los casos en que los sindicatos han consensuado las reformas ha habido mejoras de los salarios (República Dominicana, México), aumentos en los presupuestos educativos e incluso recuperación de derechos suprimidos en períodos anteriores.⁷

LAS ESTRATEGIAS

En el contexto arriba descrito, los sindicatos intentan construir estrategias que les permitan recuperar los espacios perdidos. En la construcción de la estrategia participan una serie de elementos que provienen de las culturas políticas de los diferentes países, de la forma en que los sindicatos se articularon a la escena política y a su cultura, de la performance educativa de esos países, etc.

En países con una tradición de educación pública, con un sindicalismo que recupera la tradición ideológica liberal positivista donde la educación goza de una valoración social que es compartida por el conjunto de la población y los sindicatos mantienen lazos claros de articulación con sus bases sociales, éstos están complejizando sus estrategias de modo de movilizar recursos sociales a favor de su causa. Aquí se inscriben las acciones destinadas a ampliar el espectro de alianzas y las temáticas que entran en la agenda de cuestiones a ser discutidas incluyendo todas aquellas que afectan a la tarea escolar e impactan directa o indirectamente en las condiciones de desempeño docente (y por supuesto en la constitución del poder sindical).

En los años 50 las alianzas estaban orientadas a generar lazos con el movimiento obrero. De allí provienen las incorporaciones del sindicalismo magisterial a las confederaciones obreras nacionales y las organizaciones internacionales. En la actualidad algunos de los sindicatos desarrollan estrategias destinadas a ampliar el espectro de alianzas de modo de incluir docentes de los diferentes niveles educativos, intelectuales, académicos y organizaciones sociales no gubernamentales de todo tipo. Esta diversificación de las alianzas está asociada a la necesidad de recuperar parte de la legitimidad perdida por la desvalorización social sufrida por la actividad docente y lo infructuoso de sus tradicionales estrategias de lucha.

A raíz de esta búsqueda y del carácter mediático de la esfera pública los sindicatos desarrollan políticas de comunicación destinadas a acceder a los medios de comunicación masiva e impactar en la opinión pública.

Una expresión clara de esta nueva estrategia es la instalación de la carpa blanca por CTERA en Argentina, que tuvo un impacto mediático muy importante. A través de ella se intentó sumar a la causa docente a representantes del arte, de la intelectualidad del activo político etc., que tienen presencia en el escenario público y son formadores de opinión. Se intenta así, reconstruir los lazos de solidaridad entre los docentes y la opinión pública.

En estos casos (Chile, México, Argentina y en su momento en Colombia) la articulación con grupos de intelectuales y académicos se expresa en la producción de textos, la publicación de revistas, la realización conjunta de actividades de formación para los docentes o de investigación sobre temas educativos. En algunas ocasiones esta alianza tiene ribetes más orgánicos e incluye cristalizaciones institucionales donde suman esfuerzos intelectuales, sindicalistas y activos políticos. Nuevamente el movimiento pedagógico de Colombia es un ejemplo temprano de esta estrategia que no ha podido construir una vía de continuidad⁸.

La construcción de lazos con los sectores intelectuales está asociada a la ampliación de la agenda de temas a discutir y ambas, al intento de elaborar propuestas alternativas que diseñen un campo para la cooperación en el que no estén ausentes los intereses del sindicato y de su base social. En la mayoría de los países investigados los sindicatos tienen opinión formada y un discurso construido respecto de las evaluaciones del sistema, las tendencias a la privatización, el ajuste presupuestario, las metodologías y los contenidos de la formación proporcionada a los docentes.

7 Es el caso de Chile que restituyó a los docentes la estabilidad

8 Actualmente el sindicato Docente Colombiano FECODE ha vuelto a centralizar sus esfuerzos en la reivindicación salarial y de condiciones de trabajo y ha secundarizado los esfuerzos por la producción de un discurso alternativo. Hay sin duda un proceso de radicalización de la disputa con el poder en el que confluyen los procesos de ajuste y la imposición de un modelo de reforma que no admite diálogo con construcciones alternativas.

Los sindicatos han incorporado, a su vez, estrategias destinadas a dar respuesta a los reclamos de calidad que acompañan a los procesos de reforma educativa. En esta línea se inscriben todas las acciones destinadas a proporcionarle a los docentes una formación que mejore su cualificación y le permita responder a las interpelaciones profesionalizantes. El sindicalismo argentino está desarrollando una intensa actividad de formación a los docentes que trasciende la tradicional formación de líderes sindicales y atiende a las exigencias de formación que exigen los cambios en el conocimiento y en los currículum del sector. Lo mismo sucede en Chile y México.

La atención a las exigencias del mercado también obliga al desarrollo de capacidad técnica en los gremios docentes. Con relación a ello, se han constituido departamentos de investigación y se tiende a la incorporación vía contrato de un activo técnicamente calificado. Esta es una estrategia incipiente que no ha podido aún fructificar en un fortalecimiento de la capacidad de negociación y construcción de propuestas por parte de los sindicatos.

En todos estos países los sindicatos combinan estas estrategias con la tradicional disputa y confrontación con el Estado que se expresa en huelgas. En la permanencia de esta práctica confluyen distintos factores que conforman las actuales políticas para el sector, además de una metodología de acción poco propiciadora del diálogo.

En primer lugar cabe señalar las políticas restrictivas de los presupuestos educativos que encuentran en los salarios docentes la principal variable de ajuste, que junto con la amenaza de restricción de cargos por cierre de instituciones y secciones construyen alternativas de todo o nada en sectores que no tienen otro espacio donde efectivizar su ingreso al sistema formal de trabajo y por lo tanto, radicalizan sus demandas.

A su vez el vanguardismo en la elaboración y operacionalización de las políticas no ha colaborado con la apertura de espacios de participación, consulta y diálogo en donde se intercambiara información, se transfirieran experiencias y se construyeran alternativas que contemplaran los variados intereses y perspectivas de los actores que participan en el proceso educativo. Aunque en muchos casos se han construido instancias de consultas, en general las reformas presentan una impronta tecnocrática que no favorece los acuerdos políticos.

Por último cabe señalar que la cultura política de la región reconoce en la confrontación una práctica de

larga data y que en cambio la combinación de intereses a través de la negociación le resulta más extraña.

En los países con escasa tradición de educación pública, con escasa diferenciación entre partidos políticos y sindicatos y continuidades fuertes entre las elites de ambas organizaciones, los sindicatos docentes sufren un doble desprestigio: el que recae sobre los partidos políticos y sus elites gobernantes y el que sufre el sistema público de educación. En estos países los sindicatos no han ampliado el espectro de estrategias incluyendo acciones culturales o pedagógicas que proporcionen a los docentes instrumentos para enfrentar las nuevas exigencias del mercado. Posiblemente su débil articulación con la base y el deterioro de las condiciones de vida de los docentes los mantienen atados a los modelos tradicionales basados en la confrontación. Sin embargo, las entrevistas dieron cuenta de la existencia de diferencias y fracturas internas cuya materia de disputa era la búsqueda de nuevas metodologías para articularse con el poder político por un lado, y con sus referentes sociales por el otro.

En estos casos la estrategia de confrontación se constituye en un juego en el que miden fuerzas los elencos gobernantes y sindicales y que precede una mesa de negociación en la que están presentes los intereses corporativos de ambos sectores y en la que difícilmente intervengan otros temas y perspectivas. Se trata de una práctica que no permite la agregación de otros intereses y la inclusión de otras temáticas y por lo tanto se agota en la reproducción degradada de los intereses corporativos. La reforma educativa y las negociaciones que a su alrededor se desarrollan constituyen sólo estrategias de supervivencia de las elites.

En los países azotados por la guerra civil durante años, las redes institucionales son muy débiles y existe una verdadera dificultad por parte de las organizaciones intermedias para adaptar su accionar al juego democrático y a la situación de paz. Hay cierta parálisis sindical, inexperiencia y falta de ejercicio democrático que impide encontrar un eje alrededor del cual aglutinar a los diferentes sectores para articular acciones conjuntas. En estos casos hay tendencias a la disgregación y dispersión (El Salvador y Guatemala) e imposibilidad de construir estrategias.

El ejemplo extremo es el caso de República Dominicana donde el gremio participa de una coalición de fuerzas en la que confluyen empresarios, elencos gobernantes, sectores de la iglesia, académicos, dirigentes de diferentes partidos políticos y representantes de organismos internacionales, constituida para procesar una situación de extrema debilidad

institucional y de amenaza de la gobernabilidad. A partir de este acuerdo el sindicalismo docente se incorpora como tal a la estructura de gobierno del sistema. Esta incorporación deberá ser evaluada en el futuro en términos tanto de sus ventajas para la institucionalidad democrática y el procesamiento del conflicto como del impacto sobre la incorporación del cuerpo docente a la transformación del sistema educativo.

En líneas generales es posible señalar:

- a) Que existe entre los elencos sindicales y sus bases sociales consenso respecto de la importancia de una reforma educativa;
- b) Que los disensos expresan resistencias a una metodología de cambio y una orientación que tiende a prescindir de su cooperación;
- c) Que los docentes forman parte del sector social más castigado por la reforma y esto genera fuerte rechazo por la políticas que lo retornan a la zona de vulnerabilidad;
- d) Que no pareciera que exista posibilidad para la incorporación de los docentes si no se incorporan a la vez sus intereses y se mejora su situación sectorial ya sea en salarios, condiciones o estrategias de recuperación de su perfil profesional.

CONCLUSIONES

A partir del análisis presentado previamente podemos extraer algunas conclusiones que orienten el diseño de alternativas organizativas, que posibiliten la cooperación y permita sumar los aportes del sector docente a la transformación de los sistemas educativos.

- 1- La crisis de la sociedad salarial es la crisis de un sistema de cooperación social que organizaba el campo a partir de la definición de los recursos, sus patrones de distribución y las metodologías de intercambio y lucha. Por tanto las acciones de los actores deben ser analizadas en el marco de un campo en el que están cambiando los recursos disponibles, las retóricas, las metodologías de acción, los actores y las posiciones relativas de todos ellos. No está claro cuales son los límites y las posibilidades, los aliados y los adversarios ni tampoco los espacios en que se definen las reglas del campo. El comportamiento de ninguno de los actores puede ser pensado con independencia del conjunto.
- 2- Las acciones vanguardistas tienen la posibilidad de introducir nuevas temáticas y señalar posibili-

dades, pero no alcanzan a reconstruir el campo de cooperación para lo cual es necesario la inclusión de los intereses de los otros actores.

- 3- En un sistema de cooperación debe existir para todos los actores la posibilidad de intercambiar recursos. Si alguno de los actores no tiene esta posibilidad queda necesariamente al margen de la negociación. Excepto que se piense que la cooperación y los objetivos pueden lograrse sin la concurrencia de ese actor, debe procurarse una distribución de recursos suficientemente equitativa como para habilitar la participación y consiguiente cooperación. Todas las situaciones de cooperación entre sindicatos y Estado estuvieron precedidas de intercambios que modificaron salarios o condiciones de trabajo. Sin embargo constituyeron negociaciones puntuales que no alcanzaron a la reconstrucción de reglas de juego que orientaran otros procesos.
- 4- Las reformas educativas portan un conjunto de valores y modelos organizacionales que son considerados por los sindicatos y los docentes ajenos a las concepciones alrededor de las cuales construyeron sus identidades y fundamentaron su acción colectiva. En algunos casos generan una percepción de fin de ciclo y de amenaza de expulsión que condiciona los comportamientos resistentes, y en otros, una adaptación compulsiva que anula los aportes individuales.
- 5- El modo en que los sindicatos se han articulado tradicionalmente a la estructura de poder y a sus referentes sociales -los docentes- condiciona claramente las estrategias que actualmente despliegan. En los países donde los sindicatos han conservado cierta autonomía con respecto a las dirigencias de los partidos políticos y mantienen articulaciones fuertes con la base de sus representados, se registra una ampliación de sus alianzas, de los temas de discusión y una diversificación de estrategias de acción. Por el contrario en aquellos países donde los sindicatos no han delineado un espacio de autonomía con respecto a los partidos políticos se mantienen las tradicionales estrategias de confrontación o de incorporación a la estructura de poder.
- 6- La construcción de estrategias de acción más complejas tendientes a ampliar las alianzas y atender a las exigencias deben ser consideradas como un aporte a la construcción de nuevos modelos de cooperación pero que no alcanzan a involucrar al conjunto de los actores del campo y mucho menos a definir nuevas relaciones con el Estado.

7- La construcción de un escenario cooperativo en el campo educativo no puede autonomizarse de las condiciones generales de cooperación que se hayan construido en el campo social. Ninguno de los actores que intervienen están suspendidos en un vacío de las relaciones sociales y políticas, por el contrario forman parte de un entramado societal que condiciona sus posiciones en el campo estrictamente educativo. De allí que el dato de la vulnerabilidad del sector social al que pertenecen los docentes tiene un significado que va más allá de las limitaciones culturales que éstos portan a la construcción de la calidad educativa, sino que condiciona las opciones estratégicas de los gremios. Si bien la condición económica no determina las identidades y los comportamientos, las posiciones salariales condicionan las aspiraciones, motivaciones y expectativas de quienes se acercan a la profesión, constituyendo límites para las negociaciones de las organizaciones gremiales.

8- En el marco de una sociedad que ha entronizado al conocimiento como el factor central para la construcción del futuro, es necesario que las políticas que de aquí en más se diseñen para procurar la cooperación entre los docentes y las acciones del gobierno en materia educativa, estén estructuradas alrededor de un eje que permita la recomposición de las relaciones entre docencia y conocimiento. Esta recomposición exige un trabajo conjunto en la resolución de cuatro grandes cuestiones a saber:

- **La cuestión de la cualificación:** Se trata de establecer acuerdos respecto a los cambios que necesariamente deben hacerse para mejorar la formación de los docentes y procurar su permanente capacitación para poder asumir con idoneidad la función de enseñar. Las reformas que la región ha implementado en estos años han estado centradas fundamentalmente en los cambios organizativos y lo que se ha hecho en el campo de la formación y capacitación es claramente insuficiente. Es necesario montar una ingeniería compleja para mejorar el perfil docente, que permita la cooperación de diferentes organismos, entre los que no pueden estar ausentes los sindicatos.
- **La cuestión del reconocimiento:** Las investigaciones de diferentes países demuestran que un factor muy importante de insatisfacción profesional de los docentes está asociado con la desvalorización social de su tarea. Este hecho socava la autoestima docente y, a su vez, impacta negativamente en los resultados de su

trabajo y en su predisposición a aceptar el desafío del cambio. Es necesario entonces incorporar políticas destinadas al reconocimiento social de los docentes y a la recuperación de su estima profesional. Estas políticas no se agotan en el reconocimiento salarial. Están asociadas a un determinado tipo de formación, específicas formas de interpelación pública y de reconocimiento de la autonomía profesional.

- **La cuestión de las retribuciones:** Sobre esto no hay mucho más que agregar. Ya hemos señalado la desjerarquización de los salarios y de las condiciones del trabajo docente. No pareciera que fuera posible avanzar en procesos cooperativos y en una tarea de cualificación del trabajo docente sin que medien políticas de mejoramiento salarial.
- **La cuestión normativa:** Sin duda es necesario modificar los marcos normativos en el sentido de adaptarlos al perfil de un profesional y a la regulación de una carrera docente que priorice el mérito y la capacitación. Para ello es necesario superar las tendencias a la precarización del trabajo docente que parecieran más orientadas al disciplinamiento que a la obtención de mejores performances docentes.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ARNAUT A. **La crisis y los retos de la profesión docente**, (Sin referencias)

ARNAUT.A (1998) Historia de una profesión. Cide. México.

BIRGIN, A. (1999): **La regulación del trabajo de enseñar**, Ed. Troquel. Bs. As.

CARDELLI, J. (1999) Una reflexión sobre el trabajador de la educación, en **Boletín nro. 3 del Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina**, FLACSO – PREAL, Buenos Aires.

CARNOY, M. y MOURA CASTRO, C. (1998) ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? en **Revista Propuesta Educativa Nro. 18**, FLACSO – Novedades Educativas, Buenos Aires.

CASANOVA, R (1997) **Maestros, instituciones de formación y profesión docente**, Documento preparado para la consulta de expertos sobre formación docente, OREALC/UNESCO, Santiago, Chile.

CASANOVA, R. (1996) "Las encrucijadas de las reformas educativas en los años 90: una revisión de los problemas de cambio institucional" en **Revista CENDES, Nro 33**, Caracas, Venezuela.

CASTEL, R. (1997): **La Metamorfosis de la Cuestión Social**. Ed. Paidós. Bs. As.

CROZIER, M y FRIEDBERG E. (1990): **El Actor y el Sistema**. Ed. Alianza, México.

DAVINI, C. (1995) **La formación docente en cuestión. Política y Pedagogía**. Ed. Paidós, Buenos Aires.

DUSSEL, I. **Currículum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)** Colección Educación y Sociedad, FLACSO – Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires.

FILMUS, D. (1996): **Estado, Sociedad y Educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafíos**. Ed. Troquel. Bs. As.

GORZ, A. (1998): **Miserias del Presente, Riqueza de lo posible**, Ed. Paidós. . Bs. As.

KRAWCZYK, N. (1993) **a utopia da participação: A posição dos Movimentos Docentes na Formulação da Política Educativa na Argentina**. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. Brasil.

LASCH, CH. (1996) **La rebelión de las elites**, Editorial Paidós, Barcelona

LECHNER, N. (1997) "Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo" **Conferencia Magistral con motivo de la Conmemoración del 40 aniversario de FLACSO**.

NUÑEZ, I. (1990) **Sindicatos de maestros, Estado y Políticas Educativas en América Latina**, en Final do século: Desafíos da educação na América Latina, M. L. P. B. Franco y D. M. L. Zibas, Cortez Editora, CLACSO REDUC.

PORTANTIERO, J. C. (1979) **Gramsci y el análisis de coyuntura: algunas notas**, FLACSO, México

ROSANVALLON, P. (1995) **La nueva cuestión social: repensar el estado providencia**. Editorial Manantial, Buenos Aires.

ROSE, N. (1997) "el gobierno en las democracias liberales 'Avanzadas': del liberalismo al neoliberalismo" en: **Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura**, Editorial Archipiélago, Madrid.

TEDESCO J. C. (1998) "Desafíos de las reformas educativas en América Latina, en **Propuesta Educativa Nro. 19**, FLACSO – Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.

TIRAMONTI, G. (1996) El escenario político educativo de los 90, en **Revista Paraguaya de Sociología**, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, Paraguay.

TORRE, J. C. (1998) **El proceso político de las reformas económicas en América Latina**, Ed. Paidós, Bs. As.

TORRES, C. A. (1999) El rol de los sindicatos docentes, el Estado y la sociedad en la reforma educativa, en **Boletín nro. 2 del Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina**, FLACSO – PREAL, Buenos Aires.

WALLERSTEIN, I. (1996): **Después del Liberalismo**. Ed. Siglo XXI. México.



Ve. A. Ce.

Teléfono: (56-2)371 3350 - Fax: (56-2)363 9598

E-mail: ve.a.ce@bellsouth.cl

Santiago - Chile
