

## Sindicatos docentes y gobiernos en América Latina: Lecciones para los diálogos en torno a la reforma educativa

*Sobre la base de estudios realizados en diez países, en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo “Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina”, de PREAL y FLACSO Argentina, se resumen a continuación las principales lecciones de los procesos de diálogo entre las organizaciones de los maestros y los respectivos gobiernos sobre las reformas en educación.*

Durante la década de los 90, un número importante de países de América Latina realizó cambios muy significativos en el modo en que se gobierna y se toman decisiones en y sobre el sistema educativo. El eje central de las reformas fue la reconceptualización del rol del Estado nacional en el gobierno, financiamiento, administración y mejoramiento de la educación. Se buscaba mejorar la eficiencia, disminuyendo su intervención directa en la administración de las escuelas, fomentando una diversidad de modalidades de servicios educativos, estimulando una mayor participación e iniciativa de la sociedad civil a nivel local en la provisión y evaluación de servicios educativos. Así, se observaron cambios estructurales como la descentralización hacia niveles estatales, provinciales y municipales en algunos países y las iniciativas de autonomía escolar en otros; en otros casos, se actuó reforzando o reinventando el rol tradicional del Estado. También se pusieron en marcha diversas políticas hacia el sector docente, incluyendo iniciativas orientadas a modificar las formas de contratación, los instrumentos de regulación del desempeño laboral (incentivos, evaluación de desempeño) y los procesos de formación inicial y perfeccionamiento.

¿Qué efectos ha tenido esta compleja trama de procesos sobre los trabajadores docentes y sus organizaciones y sobre el modo en que estas organizaciones actuaron en el nuevo escenario planteado por las políticas de reestructuración en general y de las reformas educativas en

particular? Este fue el foco central de diez estudios realizados en el marco del Grupo de Trabajo “Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina” (PREAL - FLACSO Argentina) referidos a los casos de Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Perú, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala.

### LECCIONES PARA EL DIÁLOGO

Si bien los procesos varían de un país a otro, a partir de los diez estudios realizados se rescatan algunas ideas que pueden ser pertinentes para pensar y mejorar la formulación e implementación de políticas educativas en la región, el rol de los docentes y las formas de relación entre las organizaciones gremiales y los gobiernos. Al respecto se puede decir que:

**1** Como parte de un proceso de reestructuración global de las economías, de los mecanismos de gobernación estatal y de las formas de construcción de la experiencia social, las reformas educativas de la década de 1990 implicaron para los docentes la pérdida – real y/o simbólica– de espacios de reconocimiento y la redefinición de las calificaciones requeridas por los puestos de trabajo. En muchos países este proceso de desestructuración de viejas certezas sociales, políticas y culturales coincidieron con la lenta y/o insuficiente recuperación del poder adquisitivo de los docentes. El ciclo de reformas modernizadoras impulsadas desde el centro expusieron a docentes, estudiantes y miembros de las

burocracias educativas a un conjunto de presiones y exigencias, redefiniendo complejos e inestables mapas de “ganadores” y “perdedores”.

**2** A través de las reformas, las escuelas y los docentes han sido estimulados a promover cambios en los procesos de gestión y en las formas tradicionales de enseñanza. Los procesos de reforma demandaron nuevas funciones y responsabilidades a los docentes (trabajar con un currículo más abierto y flexible o elaborar el proyecto institucional) que en muchos casos no pueden ser sostenidas en condiciones de trabajo o con poblaciones cuya situación socioeconómica se ha deteriorado o que no portan los códigos culturales con los que solía trabajar la escuela. Además, en algunos países, los procesos de reconversión, actualización o reciclaje docente se han vinculado más con la amenaza sobre la fuente laboral que con un proceso de fortalecimiento y mejoramiento de sus capacidades de intervención.

**3** En la década de 1990 –con reformas o sin ellas– se han modificado profundamente las reglas de juego para los sindicatos docentes. El campo de actuación y decisión está más disperso, porque la globalización y los procesos de descentralización han generado una multiplicación de los espacios de conflicto y negociación política. Nuevos actores se han incorporado a la arena

política de la educación: niveles del estado municipal y/o provincial, organismos internacionales, ONGs, organizaciones privadas. Al mismo tiempo, la crisis sistémica del Estado-Nación y de los mecanismos de cooperación e integración social ha conducido a un descreimiento general hacia la acción política, proceso que afecta también la legitimidad de las organizaciones sindicales docentes. El cuestionamiento y la confrontación con los gobiernos en los procesos de reforma son movimientos del sector dirigidos a defender y/o recuperar posiciones y recursos para los docentes y sus organizaciones, pero también deben ser visualizados como intentos de construir nuevos sistemas de orientación para la acción social colectiva.

**4** Por su génesis, el sector docente es parte inseparable de las clases medias que crecieron junto con la expansión y desarrollo del Estado moderno en América Latina. Su *ethos* profesional está fuertemente asociado con la estabilidad institucional y de las reglas de juego y con un ideario que coloca al Estado en el centro de los procesos de modernización y de bienestar social. Durante casi cien años este pacto entre los docentes y el Estado constituyó una *identidad proyecto* fuertemente movilizadora. Ante los procesos de crisis y reestructuración de los sistemas de integración y gobernación estatal de las últimas dos décadas, las organizaciones gremiales docentes –en forma mayoritaria– han orientado su acción política en torno a una *identidad de resistencia* que es tanto un posicionamiento político como expresión creciente de una comunidad cultural que busca respuestas a las amenazas de la globalización y de los poderes del mercado. Hasta ahora, en la mayor parte de los países, las posibles ganancias y desafíos de una profesionalidad más autónoma del Estado no han constituido contrapeso suficiente a los valores y

tradiciones de una vida profesional que serviría de refugio frente a las incertidumbres y amenazas que suponen los (desiguales) procesos de modernización en la región.

**5** A la luz de la experiencia en algunos países de la región, las apuestas por consolidar procesos de negociación e inclusión de los diversos actores –aún a costa de “lentificar” aparentemente los ritmos de avance de las reformas– constituyen una premisa básica para llevar a cabo cambios posteriores y duraderos en el sector. La percepción de los docentes de sentirse o no parte activa de las reformas es un elemento determinante para articular políticas de mejoramiento.

**6** No se pueden evitar conflictos con los docentes ni con sus organizaciones en procesos de reforma, pero es poco probable que la calidad de la educación y los aprendizajes de los estudiantes mejore si los maestros y profesores no comparten en buena medida los sistemas de orientación y los valores de las reformas y participen en roles de relevancia. Las políticas deben desarrollar más activamente estrategias de construcción de consenso con los docentes. Estas estrategias no deben ser conceptualizadas como requisitos operacionales o recursos tácticos, sino como el corazón mismo de los procesos de reforma.

**7** Es más fácil involucrar a los maestros en los procesos de mejora en aquellas sociedades donde los docentes se perciben y se consideran a sí mismos como profesionales con responsabilidades ante los estudiantes y ante sus familias. Uruguay, Chile, Costa Rica y algunos estados de Brasil tuvieron experiencias razonablemente positivas involucrando de algún modo a los maestros y profesores en los cambios. Sin embargo, en muchos países los procesos de reforma han presentado severos déficit de participación de los docentes y de otros actores sociales.

**8** Las reformas suponen procesos de redefinición de reglas y de redistribución de recursos que se ordenan en torno a ciertos núcleos de sentido. Construir (o no) una visión compartida sobre el sentido de las reformas y de la profesión docente entre los gobiernos, los sindicatos y otros actores sociales trae efectos (positivos o negativos) sobre los costos de transacción y sobre los esquemas de anticipación respecto de las estrategias de los otros actores. Esta dimensión “cognitiva” de la política educativa no puede restringirse a las discusiones de élites, sino que supone al conjunto de la sociedad. El intercambio de ideas y la negociación debe anticiparse a la implementación de políticas. Se trata de una “inversión” que trae diversos beneficios en la economía de las reformas. Estos procesos de aprendizaje y cambio en la cultura político institucional no pueden ser eludidos a riesgo de tornar inviables o muy costosos los pasos posteriores. La arena política, pese a su dispersión y complejidad, no es un obstáculo a superar o eludir, sino que es el espacio que puede viabilizar los cambios y hacerlos sustentables.

**9** Las reformas de la década, impulsadas por un gran activismo estatal, deben abrir paso a la construcción de espacios permanentes de diálogo y nuevos mecanismos de consenso. El desarrollo de diálogos, investigaciones y estudios comparados de las distintas experiencias, con la participación de distintos actores, es una práctica que debe ser promovida y ampliada. Se necesita impulsar procesos de cambio que reconozcan la racionalidad histórica de las tradiciones (institucionales, pedagógicas y culturales) de la región y, también, aseguren ciertas continuidades básicas para el desarrollo de las sociedades y de los procesos de transmisión cultural escolar. ©

Fuente: Extractado de Mariano Palamidessi, “Sindicatos docentes y gobiernos: conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina”. PREAL-FLACSO Argentina, diciembre 2003. Disponible en [www.preal.org/Documentos/Palamidessi28.pdf](http://www.preal.org/Documentos/Palamidessi28.pdf)