

Sindicalismo docente y reformas educativas: el caso de Uruguay

A partir de los casos analizados por el estudio "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa" en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo de PREAL sobre Sindicalismo Docente, se presenta aquí un resumen de la experiencia uruguaya en este tema, de acuerdo al documento elaborado por Carlos H. Filgueira.

Aunque hay antecedentes de cambios desde 1985, llamamos Reforma Educativa en Uruguay al proceso de transformación de la educación pública no universitaria iniciado a partir de la segunda administración del Dr. Julio María Sanguinetti (Partido Colorado) y liderado por el Profesor Germán Rama como autoridad superior de la Administración Nacional de la Educación Pública y Consejo Directivo Central (ANEP-CODICEN). El periodo 1995-1999 marca una instancia cualitativamente distinta a lo hecho hasta entonces, alejada de experiencias localizadas y apoyada en un plan orgánico e integral de reformas rápidamente llevado a la práctica y evaluado. En una segunda etapa, se continúa la reforma hasta nuestros días, contando, al igual que la primera etapa, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La reforma educativa uruguaya se aparta técnicamente de la mayor parte de las recomendaciones y experiencias intentadas en otros países de América Latina en años recientes. Apuesta fuertemente a la equidad, al Estado, al centralismo, a la dependencia (y no a la autonomía) de gestión de las unidades escolares, a la consolidación de la enseñanza pública (no hay medidas de privatización) y al perfeccionamiento de la calidad docente por la vía de instituciones públicas dependientes del poder central. En este sentido, la reforma no modifica la estructura tradicional del sistema educativo uruguayo, sino que la refuerza.

Organizaciones docentes

Las relaciones entre el gremio docente y las autoridades en torno a la reforma no han sido fáciles. Las principales organizaciones gremiales de la enseñanza primaria y secundaria son la *Federación Uruguaya del Magisterio* (FUM) y la *Federación Nacional de Profesores* (FENAPES), respectivamente. Si bien en términos de afiliación tienen una representatividad baja o media, en la capacidad de convocatoria ante ciertos rumbos de acción concreta (tales como huelgas, paros, no inscripción a llamados a cargos, boicot ante decisiones de las autoridades) algunas medidas suscitan apoyo general de todos los docentes (afiliados o no), en tanto otras de carácter más radical registran cierto grado de escisión entre el liderazgo y las bases.

Pero no se puede comprender el rol de los gremios docentes en el país sin tener en cuenta otro tipo de organización colectiva (no gremial) que en cierta forma influye en el desempeño de los gremios: las *Asambleas Técnico Docentes* (ATD) que operan en los niveles de primaria, secundaria, técnico-profesional y de formación docente. Estas tienen la función explícita de actuar como asesoras y consultoras en materia educativa, sin limitaciones en su alcance, abarcando temas que van desde los referidos al estado y funcionamiento de la educación hasta la propuesta de política y medidas educativas.

La importancia de este régimen de asesoría radica en que las ATD desplazan en la práctica gran parte de la acción sindical y, en particular, en todo lo que tiene que ver con la relación entre las autoridades de la educación y las organizaciones colectivas

de los docentes. La constitución de las ATD ha abierto efectivamente una arena de diálogo y negociación entre ambas partes. Si bien ha existido tradicionalmente cierta interconexión entre los gremios y las Asambleas, sería un error considerar que estas últimas han sido apenas una "correa de transmisión" de los gremios. La sola presencia de una estructura formal alternativa a la sindical, con sus procedimientos y normas específicas de funcionamiento y con autoridades legitimadas por mecanismos diferentes a los gremiales —además de la función orgánicamente establecida de asesoría y propuesta— indica que la acción colectiva de los gremios docentes en el país se bifurca en dos tipos diferentes de acción colectiva y organización de intereses.

Para examinar las posturas de los gremios en torno a la reforma, así como la naturaleza del conflicto con las autoridades, es fundamental conocer la forma en que fue implementada: de 'arriba abajo', a partir de una cúspide tecnoburocrática que decidió qué hacer, cómo, en qué tiempos y sobre la base de qué criterios.

Momentos sociales de la reforma

En un *primer momento*, la reforma logró rodearse de un consenso casi unánime de parte de la clase política, pero una vez instaladas las autoridades en sus cargos sufrió un boicot de algunas ATD y gremios docentes de la enseñanza, sobre todo de secundaria, formación técnico-profesional y formación docente.

Una parte de los argumentos fue de índole procedimental. Los gremios denunciaron

el carácter "autoritario" de la reforma e impugnaron lo que consideraban concentración excesiva de funciones por parte del CODICEN, en detrimento de los grados de autonomía de los órganos desconcentrados. También fue puesta en entredicho la velocidad que se pretendía imprimir al proceso de cambios y se criticó el contenido de algunas de las reformas. Esta etapa culmina en diciembre de 1995 con un llamamiento de la Asociación de Docentes de la Enseñanza Secundaria de Montevideo (ADES) a desobedecer los lineamientos definidos por el CODICEN. En un *segundo momento* (1996 y 1997), la reforma sufrió un serio embate por parte de los sindicatos docentes, a los cuales se sumó la militante participación de los gremios estudiantiles en huelgas y ocupaciones de centros de enseñanza. Sin embargo, el extremismo de algunas medidas sindicales llevó, por ejemplo, a la desagregación masiva de los docentes nucleados en ADES y a la desobediencia de sectores disidentes. Estos gremios quedaron seriamente debilitados al influjo de su propia interna y de la acción de la reforma que incorporó a sus planteles a un segmento de la dirigencia sindical y del círculo más activo de las ATD.

En un *tercer momento*, a partir de 1998, la reforma, hasta el entonces criticada casi exclusivamente por las izquierdas, fue impugnada en toda la línea por un sector ideológico liberal, objetándose no tanto al proyecto de reforma en sí sino al centralismo administrativo y pedagógico del modelo organizacional y a la estructura de financiamiento de la enseñanza, que otorga un financiamiento total al sector público y nulo al sector privado.

Un *cuarto momento*, a partir del 99, se caracterizó por una relativa distensión del conflicto ayudada por los acelerados cambios y algunos logros. Se observa una disposición decidida de las autoridades para reestablecer el diálogo con los actores colectivos del sistema, que culmina en la propuesta y efectivación de la incorporación de las ATD a los organismos *ad hoc* creados para dar continuidad a la definición de medidas y políticas.

A pesar de estos movimientos, persiste en las organizaciones colectivas de docentes

un recelo manifiesto acerca del carácter de su participación, una desconfianza sobre el eventual uso cooptativo e instrumental por parte de las autoridades, visto solamente como una función legitimadora de decisiones que ya fueron adoptadas, además de un rechazo a los fundamentos de la reforma.

En suma, el marco institucional de la negociación y diálogo entre autoridades y actores colectivos está dado por el espacio otorgado formalmente a las ATD. No hay un marco equivalente para los gremios o sindicatos, la agenda la fija la autoridad y, hasta el momento, salvo algunas acciones puntuales, la relación entre ambas partes ha sido más de oposición que de colaboración en la enseñanza media y de coincidencia parcial en la enseñanza primaria.

Por otra parte, no se puede comprender el estado de la cuestión de la política educativa en el país sin tener en cuenta algunos de los elementos básicos de la configuración de poder.

El primero es que los líderes de los gremios docentes —y sobre todo con respecto a las ATD— reclaman una mayor participación como organismo asesor y de consulta, pero también se resisten a ejercer solamente el derecho a "voz".

Segundo, la arena de la educación está dada, en la mayor parte de los casos, por un clivaje partidario bien definido entre la predominancia de los liderazgos de izquierda en los gremios y la presencia de los partidos políticos tradicionales en la dirección de la educación. Aunque este clivaje es menos definido en la educación primaria y en los gremios del interior del país, se manifiesta con claridad en los gremios de secundaria de Montevideo.

Tercero, existe un desdoblamiento de la orientación sindical en dos frentes, uno ideológico y otro corporativo, que alternativamente se enfatizan como forma de legitimación interna.

Y cuarto, es notoria la falta de legitimidad que se atribuye a la autoridad educativa. En este sentido, es poco probable esperar acciones colaborativas cuando los fundamentos en que se basa la autoridad legítima están en cuestión.

Consideraciones para el diálogo futuro

A partir de lo expuesto, queda claro que el diálogo entre los gremios y organizaciones colectivas de los profesores y las autoridades de la educación no ha sido fácil. La forma de negociación ha seguido más bien las pautas tradicionales de enfrentamiento. No obstante, debido a los diferentes tipos de organizaciones colectivas de profesores, la presencia de las ATD ha tenido como efecto directo e indirecto, a través de los gremios, un tipo de acción colaborativa, sobre todo en materia técnica y en determinados niveles de la educación más que en otros.

Hay por lo menos dos aspectos que conviene discutir en estas consideraciones finales.

Por una parte, el *conflicto de legitimidad que afecta al sistema*. En la medida en que la gran división de aguas pase por el no reconocimiento de la autoridad legítima y el no reconocimiento de la legitimidad de la acción de los gremios, es poco probable que puedan encontrarse acciones de tipo cooperativo o colaborativo entre actores. Hay, sin embargo, dos componentes que deben ser considerados al mismo tiempo. Por una parte, la necesidad de que la operativa de nombramientos y asignación de cargos de las autoridades del sistema pueda reconocer como prioritarios los criterios propiamente técnicos en desmedro de los políticos; por otra, que la acción gremial corporativa pueda hacer lo propio reduciendo sus componentes ideológicos o partidarios y privilegiando el plano de las políticas educativas y de la contraposición de ideas innovadoras en el plano técnico.

El segundo punto se refiere al *plano técnico*. Debe recordarse que el sistema educativo en Uruguay no ha sido capaz de crear un cuerpo de mandos medios calificados, de técnicos de la educación, ni de especialistas en la cuestión educativa referida ya sea al diagnóstico, evaluación, diseño e implementación de políticas. De la misma forma, hasta hace muy pocos años, tampoco los principales actores del sistema se vieron beneficiados por sistemas de información de tipo multiusuario que alimentaran los procesos internos de debate, reflexión y toma de decisiones. ©