

PABLO GENTILI Y DANIEL SUÁREZ

SÍNTESIS COMPARATIVA DE LOS INFORMES NACIONALES DEL PROYECTO

UN PROCESO DE INVESTIGACIÓN INTER-SINDICAL

El proyecto de investigación *Las reformas educativas en los países del Cono Sur* surgió de la preocupación política y sindical por comprender críticamente las reformas educativas neoliberales implementadas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; analizar y debatir sus nefastas consecuencias sobre el desarrollo de la educación pública; y conocer y difundir los procesos de resistencia y lucha desplegados contra ellas por los sectores de la sociedad comprometidos con la profundización de la democracia y la igualdad social. La investigación es producto de las discusiones y acuerdos entre los representantes de los sindicatos docentes nacionales involucrados en el proyecto: CTERA¹, CNTE², Colegio de Profesores de Chile, FENAPES³ y AFUTU⁴, y el consorcio CSQ-BCFT-OSSTF de Canadá, en el marco del Foro Continental de Educación.

Las fases de diseño, planificación y ejecución del proyecto se extendieron durante los años 2001, 2002 y 2003. En el curso del año 2004, y ya bajo la coordinación ejecutiva del Laboratorio de Políticas Públicas, se realizaron varios encuentros para compatibilizar las modalidades de trabajo y el relevamiento, sistematización y análisis de la información, así como para diseñar y

1 Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.

2 Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación de Brasil.

3 Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria del Uruguay.

4 Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay.

desarrollar un informe que, articulando los cuatro informes nacionales producidos preliminarmente por cada organización sindical, presentará los principales resultados y debates alcanzados durante el proceso de investigación conjunta. En este libro se presenta una síntesis comparativa de la producción de los equipos nacionales de investigación y los puntos de discusión y conclusiones más relevantes a los que ha llevado este proceso de construcción teórica y política compartida por las organizaciones sindicales docentes comprometidas en el proyecto.

Durante el proceso de investigación intersindical tuvieron lugar una serie de redefiniciones de los esquemas de trabajo. En un primer momento, se acordó abordar cuatro ejes a ser analizados durante el desarrollo del estudio, a saber:

- Situación y evolución de los derechos sindicales docentes
- Ajuste y educación
- Educación, sociedad y cambio
- Profesionalización de los trabajadores de la educación

En un principio, el desarrollo de cada uno de estos ejes sería coordinado por un equipo nacional de investigación, que estructuraría y sistematizaría la información recibida del resto de los equipos sindicales. De esta forma, la presentación de los resultados de cada eje en el informe final estaría a cargo de cada sindicato docente nacional, y se organizaría en capítulos diferenciados. Sin embargo, debido a ciertas incongruencias en la información disponible y relevada en cada país, y a las dificultades metodológicas para dar cuenta de las especificidades nacionales, esta modalidad de trabajo no consiguió los resultados esperados. La ausencia de indicadores homólogos o comparables en cada situación nacional, y los consecuentes obstáculos para relevar información pertinente hicieron necesario reformular la estrategia de trabajo y buscar otra que fuera posible desarrollar teniendo en cuenta los recursos disponibles y tiempos del proyecto.

Por ello, en una reunión realizada en Buenos Aires durante agosto de 2003, se convino que cada equipo sindical elaborara un informe nacional que diera cuenta de los cuatro ejes de estudio acordados, abordando las problemáticas en función de las características propias de cada realidad nacional, y enfatizando diversos aspectos o “nudos problemáticos” en función de los intereses de la organización sindical y los enfoques adoptados en consecuencia. Por otra parte, se destacó la importancia de un abordaje basado en la historización y el análisis contextual de los conflictos y resistencias ocasionados a propósito de la implementación de la agenda reformista neoliberal.

Asimismo, se recomendó tomar los “nudos problemáticos” como ejes organizadores del trabajo de investigación realizado por cada equipo en cada eje.

A partir de la elaboración de los cuatro informes nacionales se analizaron, entonces:

- los antecedentes, los escenarios políticos y económicos y las modalidades de implementación de las reformas educativas neoliberales en cada país;
- sus efectos y consecuencias en los sistemas educativos nacionales, en las formas de considerar la educación pública y en las modalidades de regulación del trabajo de los docentes; y
- las resistencias y conflictos que se generaron en cada país en relación con la implementación de tales políticas educativas.

Cabe mencionar que cada informe nacional fue elaborado a partir de enfoques y modos de abordaje particulares, en función de las realidades nacionales e intereses específicos de los sindicatos locales. Por lo tanto, resulta necesario dar cuenta de los enfoques adoptados por cada equipo de investigación sindical para el abordaje de cada uno de los ejes de investigación comunes, tanto con relación a las temáticas seleccionadas como con las formas de vincular y estructurar los contenidos trabajados en el análisis.

CARACTERÍSTICAS DE LOS INFORMES NACIONALES

A pesar de las diferentes perspectivas metodológicas y resultados obtenidos por los equipos de investigación, la estructura de los informes presenta en ciertos aspectos algunas semejanzas. Los casos de Argentina y Uruguay, por ejemplo, siguen el orden y secuencia de los cuatro ejes acordados. En cambio, el informe del Colegio de Profesores de Chile presenta una estructura particular: el eje educación, sociedad y cambio es tomado como punto de partida y resulta el más extensamente analizado. Quizá esto se deba a que las reformas neoliberales en Chile comenzaron antes que en el resto de los países latinoamericanos y a que sus consecuencias sobre el sistema educativo y el desarrollo de la educación pública se tornaron por ello más evidentes.

El equipo de investigación de la CNTE, en forma similar al informe del Colegio de Profesores de Chile, toma como punto de partida el análisis de las reformas neoliberales. Sin embargo, una gran particularidad de este informe reside en que cada capítulo tiene una lógica propia, contando con una introducción y una conclusión específicas. Esta organización del texto posibilita, en principio, tanto una lectura de conjunto como una lectura independiente de cada eje.

A diferencia de los informes de los equipos de investigación de Uruguay y Brasil, CTERA y el Colegio de Profesores de Chile realizan una introducción en la que relatan, respectivamente, el proceso participativo de investigación que llevaron adelante, y el fracaso del proceso de privatización y descentralización de la educación ocurrido en Chile en la década del '80. Es interesante destacar que en la introducción del informe del Colegio de Profesores de Chile se enfatiza la necesidad de un nuevo proceso de reforma educacional en la cual “se recupere [la] importancia [de] la educación pública, único espacio en el cual puede materializarse la condición de universalidad, consistente con las ideas de profundización democrática y de amplio acceso a los bienes culturales que promueven una superior calidad de vida para la población sin exclusiones de ningún tipo”.

Como es posible apreciar, la organización por ejes temáticos de los informes nacionales permite encontrar similitudes y puntos de comparación en los procesos de reforma, pero sin resignar las especificidades contextuales, políticas y sindicales de cada escenario nacional. En los próximos apartados se sintetizarán algunos de ellos.

SÍNTESIS COMPARATIVA. ALGUNOS RESULTADOS DEL PROYECTO POR EJES TEMÁTICOS

SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS SINDICALES DOCENTES

Los países latinoamericanos han sufrido durante las últimas dos décadas profundos cambios políticos, económicos y sociales que los llevaron a dramáticos procesos de pauperización de su población, polarización social y precarización del mercado de trabajo. Uno de los sectores más afectados por estas transformaciones fue el sector docente. A través de distintas perspectivas y categorías de análisis, y tratando de dar cuenta de las especificidades locales, los informes nacionales del proyecto intentan analizar esta problemática presentando, en algunos casos, un mayor énfasis en los datos cualitativos y, en otros, dando preponderancia a los datos de tipo cuantitativo.

Para abordar este eje temático de la investigación, el equipo sindical de CTERA, a través de una mirada de la conformación actual de la estructura sindical, presenta los procesos de reforma laboral implementados en la Argentina durante las dos últimas décadas, así como los impactos que estos generaron en términos de destrucción normativa y segmentación de la clase trabajadora. En este sentido, se destacan las diferencias generadas entre los trabajadores a partir de la implementación de las leyes de flexibilización laboral. En términos del informe, “a partir del 3/10/98 coexisten tres regímenes

legales que regulan situaciones jurídicas análogas: la Ley de Contrato de Trabajo y las leyes 24.467 y 25.013”.

En un apartado titulado “La resistencia”, el informe da cuenta del surgimiento de la Confederación de los Trabajadores Argentinos (CTA) y de la necesidad de un nuevo tipo de sindicalismo ante la “complicidad y fragmentación de las organizaciones sindicales tradicionales” y “las transformaciones sociales acontecidas que fragmentaron a la homogénea clase trabajadora argentina [que] no pueden contenerse por vía de la restauración o un simple recambio dirigencial de la vieja estructura sindical”.

Enfatizando el carácter democrático de este nuevo modelo de sindicalismo y adhiriendo a la CTA, los investigadores resaltan los objetivos de la CTERA, sus formas de funcionamiento y el tipo de institución. Gran parte de este capítulo está dedicado al rol desempeñado por la CTERA en los procesos de resistencia a la reforma educativa, mencionando los objetivos políticos que guiaron estas prácticas.

En un apartado titulado “La Carpa Blanca de la Dignidad”, el informe describe el proceso de instalación de la Carpa Blanca frente al Congreso de la Nación y el ayuno rotativo de docentes, en tanto estrategia de lucha sindical no convencional implementada para colocar las demandas del sector docente relativas al sostenimiento y desarrollo de la escuela pública en un lugar privilegiado de la agenda política de la educación. Los autores dan cuenta de la envergadura de esta lucha por un fondo de financiamiento para el aumento de los salarios docentes, remarcando la solidaridad y adhesión por parte de diversos sectores y organizaciones de la sociedad civil argentina, que encontraron en la Carpa Blanca un espacio de expresión, condensación y profundización de las luchas sociales contra el modelo político, económico e ideológico del neoliberalismo.

La estrategia de resistencia y lucha implementada aparece identificada como un hito que resignificó las modalidades de lucha sindical, marcando un profundo cambio cualitativo en el manejo y desarrollo de la conflictividad social, a partir de la incorporación de un fuerte componente mediático que permitió la difusión y visibilidad de las reivindicaciones y consignas impulsadas por el sector docente, generando una fuerte repercusión y adhesión en distintos sectores de la sociedad argentina. Por último, se realiza una síntesis fáctica de los hechos más sobresalientes de los 1.003 días de lucha.

Por su parte, FENAPES y AFUTU abordan este eje teniendo en cuenta el carácter peculiar que viene teniendo el ejercicio de los derechos sindicales en Uruguay durante los últimos años. De este modo, hacen hincapié fundamentalmente en el proceso de desregulación del trabajo docente. Los autores

se refieren al cumplimiento e incumplimiento de aquellos convenios de la OIT que fueron ratificados por el gobierno uruguayo y al artículo 57 de su Constitución. La metodología utilizada por los investigadores focaliza el análisis en los procesos sindicales de la educación media y en los convenios de trabajo más importantes: los número 151 y 154.

Así, en el capítulo denominado, en este caso, “Derechos sindicales en la actividad docente”, el informe uruguayo describe las dificultades enfrentadas por los gremios docentes para defender los derechos de sus trabajadores, en tanto los dirigentes sindicales fueron perdiendo progresivamente la protección relativamente eficaz asegurada por la normativa hasta entonces vigente. El informe destaca que no existe en el sistema educativo uruguayo negociación colectiva que regule las condiciones de trabajo docente. Por ejemplo, con respecto al artículo de la Constitución que reglamenta la concesión de franquicias y el derecho a huelga, los investigadores afirman que “existen disposiciones en materia salarial que consagran un perjuicio económico a quien ejerce la huelga, tal es el caso de la compensación por presentismo”.

Con respecto al convenio 151 de la OIT, que establece que los empleados públicos deben gozar de protección contra todo acto antisindical, el equipo de investigación informa acerca de la ausencia de medidas accesorias que posibiliten el ejercicio de este derecho. En cambio, el convenio 154 obliga al gobierno al procedimiento de negociación colectiva, pero los autores expresan que “este es el punto crítico en Uruguay [...]. En este terreno se separan en forma diametral las normativas internacionales vigentes por un lado y las políticas de las autoridades de la educación por el otro”.

Es en este punto donde los investigadores analizan el impacto de la reforma educativa en las condiciones laborales de los docentes, destacando que uno de los soportes de la reforma es el deterioro de los sistemas laborales y la precarización de los cargos docentes, mencionando como una de las manifestaciones más acabadas la denominada efectividad a término.

Por su parte, en un extenso capítulo que cuenta con varios apartados, el equipo de investigación nacional de la CNTE aborda este eje desde la perspectiva de las organizaciones sindicales brasileñas en general, y de las organizaciones sindicales docentes en particular. En primer lugar, analizan la especificidad del trabajo docente en relación con el resto de los trabajadores. En las consideraciones iniciales del capítulo, los investigadores explican el tardío desarrollo de las organizaciones sindicales docentes en Brasil y las razones a las que este hecho parece obedecer. La evolución de los derechos sindicales docentes es presentada en un apartado donde se describe la historia del sindicalismo brasileño y la evolución de algunas entidades sindicales.

Pero el énfasis central del capítulo está puesto en un amplio apartado, titulado “Situación de los derechos sindicales docentes”, en el que el equipo de la CNTE analiza la situación actual de los sindicatos brasileños mencionando los problemas que las organizaciones docentes en particular, y las organizaciones sindicales brasileñas en general, enfrentan en este período histórico. Para ello, da cuenta del debate que existe actualmente en Brasil respecto de esta problemática mostrando las distintas posiciones y perspectivas de especialistas en el tema.

Los problemas que los sindicatos deben resolver para avanzar hacia la constitución de un sindicalismo democrático son presentados en otro apartado. Los procesos de democracia interna y la relación con la sociedad son algunos de los temas profundizados en este capítulo. El impacto que generaría la extinción del impuesto sindical es el punto de inicio que los investigadores eligieron para dar cuenta de la autonomía económica y política de los sindicatos brasileños. En cuanto a la organización sindical, el debate es presentado en torno a la unidad o pluralidad de las organizaciones en el ámbito nacional. Varios de los apartados de este capítulo son dedicados a analizar la relación con sindicatos docentes de otros países y la modificación que la Constitución de 1988 estableció en las formas de considerar las huelgas (abusiva o no abusiva). Es necesario destacar que todos los apartados en los que está organizado el capítulo cuentan con una conclusión en la que se mencionan posibles líneas de investigación futuras.

Finalmente, el Colegio de Profesores de Chile propone una forma muy diferente de abordar este eje de investigación. En un capítulo titulado “Las condiciones del trabajo en Chile” los investigadores describen la situación del empleo docente por tipo de dependencia, tipo de establecimiento, horas contratadas, así como la situación salarial y su evolución histórica. En este sentido, los investigadores analizan distintas variables que les permiten obtener el perfil del profesor tipo en Chile: la antigüedad, el pluriempleo, la edad promedio, el grado de formación alcanzado, la distribución según nivel educativo, el género y función. Destacan que la creación de un mercado educativo en Chile trajo como consecuencia la diferenciación de los profesores en dos categorías: aquellos que se encuentran sujetos al estatuto administrativo, y aquellos que deben regirse por el Código de Trabajo.

En otro apartado, los autores dan cuenta de la evolución histórica de la situación salarial de los docentes chilenos. Afirman que el deterioro más dramático ocurrió durante el período 1981-1990, concluyendo que los docentes fueron uno de los sectores más perjudicados de la sociedad chilena en ese momento. Para sustentar esta afirmación, el equipo de investigación analiza

la situación salarial en la década del '90, durante los gobiernos de la Concertación, y la compara con la de otros sectores profesionales y técnicos. Además, examina la situación de los docentes chilenos en comparación con el resto de los docentes latinoamericanos.

En el punto denominado La organización de los profesores, el informe relata el surgimiento del Colegio de Profesores, sus características y su antecesor, el SUTE. Se presentan asimismo algunas de las políticas adoptadas por la dictadura militar de Pinochet y los gobiernos de la Concertación con relación al empleo docente. Respecto al primero, el informe destaca la concepción del docente como un mero ejecutor, en consonancia con las concepciones tecnocráticas en educación adoptadas por el modelo neoliberal. Entre las principales medidas adoptadas por el régimen militar, menciona: el ajuste del gasto en educación y la desregulación de las condiciones de trabajo. Los autores sostienen que, a pesar de los esfuerzos por jerarquizar al docente, mejorar la equidad y la calidad de la educación, los gobiernos de la Concertación no lograron revertir los problemas de inequidad y deterioro de la profesión docente, a causa del marco legal heredado y de la dificultad para modificarlo. El capítulo concluye con propuestas sobre carrera docente y evaluación del desempeño diseñadas por el sindicato.

AJUSTE Y EDUCACIÓN

A comienzos de la década del '70, los indicadores económicos, sobre todo los de los países latinoamericanos, comenzaron a mostrar una clara reversión en materia de producción de empleo, productividad y estabilidad de precios. Algunos autores caracterizan esta crisis como una crisis del modelo de acumulación capitalista. A través de diferentes enfoques, los distintos equipos de investigación dan cuenta de esta situación en los países del Cono Sur.

Las reformas estructurales en la economía y la sociedad implementadas en Argentina con la última dictadura militar representan el punto de partida que los investigadores de CTERA eligieron para analizar el financiamiento de la educación. En este sentido, el informe señala que la dictadura militar (1976-1983) creó las condiciones materiales y políticas para el desarrollo de las reformas estructurales neoliberales de los '90, a través del retroceso del PBI per cápita, la distribución regresiva del ingreso y la conformación del régimen de acumulación de valorización financiera.

En forma similar al informe de FENAPES y AFUTU, este capítulo del informe argentino analiza los condicionamientos y consecuencias que el endeudamiento externo y la concentración del poder en los grandes grupos

empresariales generaron durante el proceso de transición a la democracia. El rol de Estado en este proceso de ajuste estructural también es examinado en este capítulo. El informe expresa: “La notable regresión social y económica de la Argentina del último cuarto de siglo tuvo al Estado como protagonista exclusivo [...] Privatización, desregulación y apertura constituyeron ejes de un programa político explícito [...] El caso argentino resulta paradigmático en cuanto a la captura del sistema político por el capital concentrado, proceso en que la corrupción y la ilegalidad son elementos constitutivos”.

Este es el marco a partir del cual se analizan los aspectos fiscales de la educación en la Argentina en términos de inversión, incumplimiento de la normativa vigente, evolución de las erogaciones en personal, inversión educativa provincial, deterioro de los salarios y evolución de los indicadores educativos. Citando a Rubén Lo Vuolo, el informe examina el proceso de transferencia a las provincias, la relación entre la matrícula y el gasto educativo durante el período 1980-1991, y la evolución ascendente de la matrícula por niveles educativos. Asimismo, el informe destaca la injerencia del Banco Mundial en las reformas estructurales de corte neoliberal implementadas en la década del ‘90.

A diferencia de la perspectiva analítica adoptada por la CTERA, el equipo nacional de investigación uruguayo aborda esta problemática a través de tres capítulos diferentes. El primero relata en forma sucinta los cambios a escala mundial, la denominada crisis del petróleo y el surgimiento de una nueva etapa del capitalismo, la de transnacionalización financiera. Este capítulo es el punto de partida que los investigadores uruguayos escogieron para abordar los procesos de reforma educativa que adaptaron los sistemas de enseñanza a los cambios estructurales de corte económico.

En un segundo capítulo, se analizan los cambios estructurales en América Latina señalando los procesos de apertura económica y desregulación, y las consecuencias que estos tuvieron en términos de desindustrialización, desempleo, reversión del proceso de sustitución de importaciones, proceso de privatizaciones y endeudamiento público en todo el continente. Pero ¿qué sucedió con el gasto en educación en América Latina? Esa parece ser la pregunta que los investigadores tienen en mente al analizar la inversión educativa y señalar que el gasto se movió en forma procíclica. Por ello afirman que Brasil y Colombia fueron los únicos países en los que el gasto en educación per cápita no descendió durante la década del ‘80. Sin embargo, al analizar el gasto en educación como porcentaje del PBI, señalan el estancamiento que, como producto de las reformas neoliberales, sufrieron los países del Cono Sur en el período 1980-1997, a pesar del aumento del porcentaje del gasto en educación en el marco del gasto público.

En el último capítulo que compone este eje, titulado “Uruguay: el cambio estructural”, se analiza el gasto en el sistema educativo, en sus subsistemas primario, técnico y secundario, como redistribución indirecta del ingreso o, en otros términos, como salario indirecto. En un apartado denominado “El Uruguay a fines del siglo XX”, los investigadores describen la crisis económica de fines de la década del ‘60, el golpe militar de 1973, las primeras medidas neoliberales adoptadas y el progresivo proceso de endeudamiento público. Al referirse a la década del ‘90, analizan los acuerdos de ajuste estructural con el Banco Mundial y la reforma del Estado; es decir, el proceso de privatizaciones, la desmonopolización estatal en sectores clave de la economía y los servicios, y la reforma de los sistemas financiero, de seguridad social y educativo. Este análisis aporta interesantes elementos al confrontarlo con datos referidos al déficit fiscal y la desocupación, entre otros. Los autores del informe expresan que el gasto educativo uruguayo, en la década del ‘90, mostró un crecimiento del 3%, pero al mismo tiempo señalan que este aumento no fue proporcional al gasto del gobierno central. Al describir cómo se compone el gasto educativo, los investigadores destacan que las remuneraciones absorben el 85%, y que la evolución del gasto público en educación sigue siendo condicionada por la variable salarial. Tomando el gasto por alumno como indicador del salario indirecto, los autores afirman que este muestra una tendencia similar al salario directo del conjunto de trabajadores. Concluyen, por lo tanto, que la década del ‘90 y la reforma educativa no trajeron aparejada una distribución más igualitaria de los ingresos, sino más bien todo lo contrario.

A diferencia de la perspectiva anterior, el informe del equipo de investigación sindical chileno se centra en la evolución histórica del sistema educativo durante el siglo XX, su relación con los estilos de desarrollo económico y los modelos de financiamiento que de ellos se derivaron. Para eso analizan el papel del Estado en el esfuerzo modernizador; la importancia que las políticas de salud y educación adquirieron en esta etapa para contar con fuerza de trabajo educada y sana, y el rol desempeñado por la educación en el paso de una sociedad agraria y un Estado oligárquico a una sociedad capitalista. Para examinar la situación del sistema educacional, los autores describen el estado de la matrícula escolar durante las últimas décadas, así como su relación con las medidas adoptadas a lo largo de este período. Además, analizan la evolución del gasto en educación, en el que se destaca la reducción durante el período dictatorial y su lenta recuperación durante los gobiernos de la Concertación, hasta llegar a la actual crisis de financiamiento. Los autores afirman que esta crisis del sector educativo “tiene aristas y causas diversas”, y que “simultáneamente se aprecian presiones de gasto y restricciones de finan-

ciamiento estatal”. Expresan que esto se relaciona, por un lado, con los cuantiosos recursos necesarios para culminar el sistema de jornada escolar completa (comprometido por la reforma educativa) y satisfacer la deuda histórica que el Estado mantiene con los docentes, y, por otro, con las políticas económicas adoptadas para hacer frente a la crisis de los países asiáticos que redujeron el gasto público y, por ende, el gasto en educación.

De manera similar al informe de CTERA, el equipo de investigación brasileño, al abordar el eje *Ajuste y educación*, da cuenta del proceso de reestructuración productiva del capitalismo durante el último cuarto del siglo pasado. En este contexto, los autores enuncian las características que tuvieron los procesos de reforma del Estado y ajuste estructural en los países periféricos, así como el papel de los organismos internacionales y las políticas de ajuste adoptadas en América Latina y Brasil. Al respecto, afirman que “El resultado es la minimización del Estado en el plano de las políticas sociales, la reducción de la esfera pública y la consecuente ampliación de la esfera privada”.

Además, el informe describe las concepciones neoliberales de la educación y las políticas adoptadas en Brasil acordes a esta ideología política y económica. El capítulo se encuentra estructurado en varios apartados. Uno de ellos está dedicado a describir el surgimiento de los organismos internacionales, las ideas keynesianas acerca del rol del Estado y las críticas neoliberales de Hayek a Keynes. Este recorrido por el mundo de las ideas es el rodeo inicial elegido por el equipo de investigación brasileño para dar cuenta de la crisis fiscal del Estado de Providencia, y de la emergencia de las administraciones neoconservadoras en los países centrales. Por otra parte, refiere al surgimiento y al rol desempeñado por el Consenso de Washington del siguiente modo: “[el] Consenso de Washington, o mejor, un conjunto de políticas preconizadas como correctas, debiendo ser seguidas por todos los países subdesarrollados en el proceso de desarrollo como forma de llegar a estadios más avanzados de progreso económico, ya demarcados por los países ricos”. Para concluir, los investigadores analizan críticamente las medidas de ajuste estructural y los efectos que generaron en América Latina y, específicamente, en Brasil.

El resto del capítulo se aboca a analizar las políticas de ajuste en educación básica y profesional, y su relación con las transformaciones originadas en el mercado de trabajo. El abordaje propuesto presenta las principales líneas teóricas que dan cuenta de esta problemática, exponiendo las críticas de autores tales como Frigotto, Dourado, Gentili, Bourdieu, Kuenzer y Rifkin, a las concepciones neoliberales referidas al nuevo rol que debe adquirir la educación. El modelo educativo “competitivo y selectivo” que

implementó Brasil a través de la reforma educativa es desarrollado en las consideraciones finales del capítulo.

EDUCACIÓN, SOCIEDAD Y CAMBIO

El eje *Educación, sociedad y cambio* podría definirse sintéticamente como los contextos socio-históricos en que se insertan y cobran sentido las reformas educativas neoliberales implementadas en los países de América Latina durante las décadas del '80 y '90, y en los que tuvieron lugar numerosos procesos de lucha y resistencia por parte de distintos sectores y actores sociales, entre ellos los sindicatos docentes.

A partir del análisis de los posicionamientos de estos actores y del marco normativo de la reforma educativa, el informe de la CTERA da cuenta de la complejidad del proceso de implementación a partir de la reconstrucción de la serie de luchas y resistencias por parte de las organizaciones sindicales. Este eje es abordado a través de tres sub-ejes: estado y derecho social a la educación; educación, escuela, ciudadanía y participación social y relación educación y trabajo.

El primer sub-eje analiza el proceso de reforma en dos sentidos complementarios: por un lado, los debates y posicionamientos ideológicos, y, por otro, los hechos y acciones que configuraron el proceso de implementación y sus resistencias. El informe expresa el posicionamiento crítico de la CTERA frente a las políticas de transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias (Ley de Transferencia) y frente a la Ley Federal de Educación, destacando la urgencia neoliberal por definir y formalizar normativamente una nueva estructura para el sistema educativo en el marco de la reforma del Estado y las políticas de ajuste estructural. Por otra parte, y tratando de dar cuenta de las voces de otros actores involucrados en estos procesos, el informe muestra los argumentos de la Iglesia Católica respecto de su oposición a los Contenidos Básicos Comunes definidos en el marco de la Transformación Curricular, y a los procesos compulsivos de transferencia de la responsabilidad administrativa y financiera de la educación del Estado Nacional a los estados provinciales.

Al analizar los hechos y acciones políticas que configuraron los procesos de transformación educativa, el informe señala el rol desempeñado entonces por la publicación oficial del Ministerio de Educación (la revista *Zona Educativa*), la inexistencia de mecanismos de consulta y participación, y los operativos de Evaluación de la Calidad Educativa en tanto instrumentos de control tecnocrático sobre el trabajo docente. Tomando como estudios de

caso las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, el informe analiza el impacto de los cambios en la estructura del sistema, y los procesos de privatización en las provincias de San Luis y Chaco. El capítulo está conformado por varios apartados en los que se relatan las diferentes experiencias de resistencia a la implementación de la reforma por parte de las organizaciones sindicales provinciales.

El informe de FENAPES y AFUTU también dedica un extenso capítulo a examinar el proceso de reforma educativa. Está organizado en diversos apartados en los cuales se describe y analiza el papel del Estado a través de la descripción del marco institucional y la normativa que regula el trabajo del sector docente. En este sentido, los investigadores destacan “el contenido esencialmente organizativo” de la Ley 15.739. En otro apartado, titulado “La instalación del proyecto de reforma educativa”, el informe describe el papel desempeñado por el BID y el Banco Mundial en la elaboración de los proyectos de reforma. Analizando los fundamentos del proyecto, los autores destacan el nuevo modelo educativo que se intenta implementar. En este sentido señalan: “...se propone una educación que atiende a lo ‘instrumental’, cargada de técnicas prácticas de aprendizaje, de conocimientos elementales básicos [...] articulándose en torno a un referente central que es el mercado...”.

Pero, según el informe uruguayo, los contenidos curriculares no son los únicos afectados por el proyecto de reforma. El informe menciona también los cambios ocurridos en la estructura de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y en la formación docente, haciendo asimismo hincapié en la construcción e instalación de un nuevo lenguaje educativo, estructurado en base a términos económicos y de la administración empresarial, tales como calidad, equidad, gerente de gestión, etcétera. Con respecto a la evaluación de resultados, los autores expresan que el éxito exhibido por los reformistas y vinculado al incremento de la matrícula no es aceptado por los sindicatos docentes. Los investigadores interpretan dicho crecimiento aludiendo a la confianza por parte de los sectores medios y bajos en el sistema educativo como vía de inserción social en un contexto de desempleo y precarización del mercado de trabajo. Se señala, además, la incidencia de los procesos de evaluación docente en la responsabilización de los trabajadores de la educación respecto de los magros resultados de la reforma educativa.

En un extenso apartado titulado “Modificaciones en la estructura”, el equipo de investigación uruguayo describe la reforma educativa en el marco de los procesos de reforma neoliberal del Estado. En este sentido, da cuenta de la importancia que adquirió el proceso de privatización de los espacios públicos. En términos del informe, “en esta nueva modalidad, lo privado vive

dentro de lo público”. Para ello analiza la tercerización de las funciones de apoyo en las organizaciones escolares, sobre todo en lo que tiene que ver con la limpieza, la maestranza, el mantenimiento edilicio, etcétera. Otro aspecto destacado es la construcción de una burocracia educativa paralela que cumplió un papel central en la elaboración e implementación de la reforma. En consonancia con lo planteado por la CTERA, los investigadores dan cuenta de la inexistencia de mecanismos de consulta y participación, de la resistencia por parte de los sindicatos y del proyecto de educación alternativo al neoliberal por ellos elaborado.

En un apartado denominado “Educación y trabajo” se analizan las concepciones que subyacen a las reformas educativas implementadas en América Latina. Los investigadores enfatizan la intención de eliminar todo sentido crítico de la educación y la instalación de una nueva visión del conocimiento en tanto mercancía. Tal como lo expresan los propios autores: “desde esta perspectiva neoliberal el significado de la educación puede definirse como la calificación individual que permita competir en el mercado de trabajo, un mercado de trabajo cada vez más restringido. El conocimiento es asimilado a mercancía y se ata así a una educación ‘creadora de competencias’. El sistema educativo es concebido entonces como un colaborador privilegiado del sistema productivo en tanto genera recursos humanos”.

Además, el informe uruguayo describe críticamente los procesos de planificación guiados por los requerimientos del mercado y el nuevo lenguaje educativo creado por la reforma. En un apartado denominado “El convenio UTU-BID: la desestructuración de la enseñanza técnica”, los investigadores critican la reforma que se intenta implementar en la educación técnica, argumentando que ésta da lugar a la injerencia directa por parte de los grupos empresariales a partir de su incorporación en los Consejos Consultivos. Asimismo, objetan la formación por competencias y la reducción de contenidos producto de los argumentos que sostienen el envejecimiento prematuro del conocimiento. Por otra parte, analizan críticamente la nueva organización curricular propuesta por la reforma y el rol desempeñado por la Comisión TEMS (Comisión de Transformación de la Educación Media Superior).

Desde otra perspectiva, en el primer capítulo de su informe, titulado “La reforma educacional”, el Colegio de Profesores describe el contexto de las reformas en Chile en los últimos veinte años, la instalación del modelo económico neoliberal con el golpe militar y el proceso de recomposición del tejido social ocurrido durante la década del ‘90. En un primer apartado se reflexiona acerca del carácter experimental y fundante que tuvo en Chile la

implantación del modelo neoliberal, y el nuevo rol subsidiario del Estado, en el contexto latinoamericano. Luego se analizan la consecuente vulnerabilización de los derechos individuales y colectivos, y el reemplazo de valores tales como la solidaridad y la participación política por valores asociados al individualismo y la competencia durante el período. Los intentos de los gobiernos de la Concertación por recomponer el tejido social son vistos por los investigadores como una tarea inconclusa ya que, a pesar de las diversas acciones llevadas a cabo, siguen existiendo un núcleo duro de pobreza y una elevada brecha entre ricos y pobres, que impactan de manera directa sobre la educación de las mayorías.

En un breve apartado que describe la situación política en Chile, se mencionan la persecución de dirigentes políticos y la eliminación de aquellos que atentaban contra el orden instaurado por la dictadura. El proceso de transición a la democracia que tiene lugar a partir de los '90 es caracterizado por los autores por su multidireccionalidad. Por un lado, observan la disposición para tratar la problemática de los derechos humanos y la necesidad de democratizar el Estado pero, por el otro, destacan la vigencia de un marco legal y político heredado de la dictadura, como son los casos de la Constitución de 1980 y el sistema electoral binominal. Los autores resaltan cómo la tensión entre estas dos tendencias contribuyó a la frustración de las expectativas que tenía la ciudadanía con respecto a la vida democrática del país.

La política económica del gobierno militar es reseñada en otro apartado en el que se examina la implantación del modelo económico neoliberal y la reforma del Estado. Así, se describe cómo el proceso de privatizaciones buscó redefinir el rol empresarial del Estado y disminuir su tamaño bajo el lema de la búsqueda de una mayor eficiencia. El informe concluye que la década del 90 no mostró grandes cambios en la política económica ya que “algunas preocupaciones siguen inalterables”.

En el apartado que aborda los objetivos e instrumentos de la reforma: “La reforma educacional en los '80”, los autores describen el sistema escolar imperante en Chile y analizan las concepciones ideológicas que inspiraron la reforma educativa. Describen cómo el alumno pasó a ser considerado como un consumidor y parte funcional del engranaje de la producción, y el profesor, un instrumento al servicio de estos fines. Se señala, asimismo, que entre los objetivos que tenía la reforma se encontraba hacer más eficiente y racional la administración estatal en educación, “entregar la regulación de la educación a los mecanismos del mercado [...] disminuir el gasto en educación, debilitar las organizaciones de los trabajadores”. Entre los instrumentos utilizados para alcanzar estos objetivos se mencionan la descentralización admi-

nistrativa, las nuevas modalidades de financiamiento (según demanda), la privatización de la educación y la flexibilización curricular.

En otro apartado, los investigadores describen la reforma implementada en la década del '90. En forma similar al punto anterior, se describen sus objetivos –la calidad y equidad educacional– y los programas implementados por los gobiernos de la Concertación –el programa de mejoramiento e innovación, la reforma curricular, el desarrollo profesional de los docentes y la jornada escolar completa–, así como los efectos que estos tuvieron sobre las instituciones educativas. En este sentido, los investigadores concluyen que los programas implementados han sido construidos sobre la base que sentó la reforma de la década del '80 y que no lograron introducir modificaciones al sistema de financiamiento ni al rol fiscalizador y regulador del Estado. Asimismo, señalan que como resultado de estas medidas parciales no se ha logrado avanzar hacia una mayor equidad y que “incluso se han profundizado algunas de las tendencias más negativas del modelo”. Entre los factores que impiden la coincidencia entre discurso y práctica, los autores señalan la falta de articulación entre los distintos programas, las gestiones deficitarias, la fragilidad de la formación docente y las relaciones verticalistas entre los actores involucrados, entre otros.

El equipo de investigación brasileño, acorde a los puntos desarrollados en el eje *Ajuste y Educación*, describe el nuevo rol de la educación en el contexto de las transformaciones del capitalismo de fin del siglo XX. En este marco, destaca el papel que desempeña la configuración y estructura del mercado de trabajo, sus requerimientos y su influencia en los sistemas educativos. Luego, refiriéndose a la política educacional brasileña, se describen el marco internacional de la reforma, el papel de los organismos internacionales de crédito, el ajuste estructural, la desresponsabilización financiera del Estado, la evaluación basada en criterios de eficacia y eficiencia, y la introducción de criterios del *management* (administración y gerenciamiento empresarial) en la gestión escolar.

Con respecto a la educación básica, se recalca su prioridad en el marco de las políticas educativas, por un lado, y el crecimiento cuantitativo de las oportunidades educacionales (aumento de la matrícula y de las instituciones de enseñanza privada), por otro. El informe destaca asimismo, como contracara del proceso, los serios problemas de repitencia, deserción y el bajo rendimiento de los alumnos. En este sentido, los investigadores remarcan que el sistema educativo tiende a reproducir los procesos de desigualdad social.

Por otra parte, el informe da cuenta de los procesos de transferencia de los servicios educativos a los municipios (municipalización de la educación)

y sus efectos, tal como la precariedad financiera de las administraciones municipales para cumplir con la obligatoriedad de la oferta de enseñanza básica. En un extenso apartado, se analiza la relación entre el desempeño escolar y las condiciones de oferta de la educación básica. Para ello los autores utilizan distintos tipos de indicadores, tales como el grado de escolaridad, la formación de los docentes, la antigüedad y experiencia docente, y la infraestructura de los establecimientos.

PROFESIONALIZACIÓN. TRABAJO DOCENTE Y REFORMA EDUCATIVA

Las reformas educativas implementadas no sólo afectaron la estructura de los sistemas y los currículos, sino que implicaron además cambios en las condiciones laborales de los docentes. Los equipos sindicales de investigación también dieron cuenta de esta problemática a partir de distintas perspectivas.

Para el abordaje de este eje, el equipo sindical de investigación argentino, a partir de la descripción de la situación laboral de los docentes en el contexto de las políticas de apertura económica, competitividad y flexibilización laboral, menciona la pérdida del valor adquisitivo de los docentes por medio de la reducción de los salarios y el deterioro de las formas y condiciones de pago. Señala que la reforma educativa, en consonancia con las medidas de política neoliberal, estuvo al servicio de un mercado de trabajo descalificado y desvalorizado. En este sentido, los investigadores afirman que: “la ampliación de la obligatoriedad escolar y los cambios de estructura del sistema que la acompañaron, incrementó el número de alumno por escuela y por grupo-aula, provocando cambios en la organización escolar ‘de hecho’ sin una planificación previsible y adecuada, impuso nuevas normas y prescripciones de funcionamiento, tanto en el plano laboral como en el curricular”.

Haciendo referencia a los procesos de transferencia educativa, el informe describe la situación de los docentes de la siguiente forma: “cada provincia tiene normas laborales docentes desreguladas [...] formas de contratación precarias y composiciones salariales diferentes, así como calendarios de pago de sueldos sin atender en tiempo y forma”.

Por otra parte, el informe analiza críticamente las relaciones de poder y la construcción ideológica del concepto de profesional docente utilizado por la reforma. Además, da cuenta del debate profesionalización-proletarización docente, y su relación con un mercado de trabajo que se caracteriza por su precarización y la sobrevaloración del empleo docente como salida laboral.

Por su parte, el informe de FENAPES y AFUTU, en un capítulo titulado “Profesionalización docente”, enfoca la problemática del trabajo docente

caracterizando la formación docente y los distintos tipos de instituciones que la imparten. Luego enumera las causas vinculadas con la desprofesionalización del sector, mencionando entre otras la falta de formación para un alto número de docentes, la descompensación numérica en la relación profesor-alumnos, y la carencia de medios materiales para la implementación de cualquier tipo de proyecto educativo.

En otro apartado, los investigadores detallan una serie de indicadores que dan cuenta de la ausencia de una auténtica política de profesionalización. Así, destacan el aumento desproporcionado de horas frente al aula, las remuneraciones cada vez más bajas y la peligrosa confusión entre los conceptos de formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización.

Por otra parte, el informe recalca que estos aspectos históricos adquieren una mayor complejidad en la rama técnica profesional de la educación media, donde la problemática de los interinatos adquiere gran relevancia. En este sentido, afirman que la cuestión de la profesionalización debe abordarse desde una perspectiva que tome en cuenta no sólo la formación técnica de los docentes, sino también las condiciones de trabajo y de vida de los mismos.

“Los nuevos prototipos en la formación docente” es el título de otro de los apartados en el cual el estudio uruguayo aborda la problemática de la profesionalización docente, denunciando que los ideólogos de la reforma educativa tienden a culpabilizar a los docentes y a hacerlos responsables de los fracasos de la reforma, sin tener en cuenta los cambios en las condiciones sociales y en el rol docente. Los investigadores afirman que existe un progresivo *malestar docente*, a pesar de los denodados esfuerzos por negarlo por parte de los voceros de la reforma educativa.

En forma similar, el informe de investigación chileno enfoca la problemática del trabajo docente partiendo de la descripción de la formación docente y su evolución a partir de 1980. Así, describe las instituciones de educación superior, sus características, las reformas implementadas durante la dictadura militar, principalmente en el sector universitario (la disminución del financiamiento, la designación de militares en las rectorías, el estímulo a la competencia, la incorporación de criterios de mercado, etcétera). El equipo de investigación señala que “al igual que en los otros dos niveles del sistema escolar, los cambios en la educación superior se insertan en el proceso de descentralización administrativa y en el denominado proyecto modernizador del régimen militar. El Estado abandona las funciones de promoción que históricamente había desarrollado en el plano de la educación, pasando el mercado a cumplir el rol central en las orientaciones y funcionamiento general

del sector y en la asignación de los recursos necesarios para la eficiencia del sistema. Se produce, de hecho, la privatización de la educación superior”.

Para sostener que la reforma del sistema educacional chileno tiene un carácter estructural, los autores hacen referencia a los cambios de estructura en los distintos niveles institucionales (se diversifica en un sistema de tres niveles), las formas de financiamiento (diversificación de las fuentes –alumnos–) y la regulación del sector docente (se modifican las reglas de acceso al sector –creación de universidades privadas). Remarcan que durante el régimen militar los principios neoliberales impregnaron la formación universitaria, pasando esta de ser un derecho a ser considerada un bien privado. La necesidad de autofinanciación de las universidades, producto de la disminución de los fondos públicos, trajo aparejada la elitización de la educación superior, concluyen. Según los investigadores, estas tendencias no han variado en la década siguiente, sino que algunas se han radicalizado.

En un apartado titulado “La formación de los profesores”, los autores afirman que la política pública hacia el magisterio y el profesorado muestra una clara tendencia a la privatización del sector. Para ellos, la formación docente debe ser comprendida con relación a otros procesos. En ese sentido, afirman que la disminución de los salarios docentes en la década del ‘80 implicó una degradación del status de los maestros y su asimilación “en el imaginario colectivo más a un trabajador manual que [...] a otra profesión de excelencia académica”. Destacan, asimismo, que durante el período 1985-1997 se produjo una marcada disminución de la matrícula en las carreras de Pedagogía. Sin embargo, señalan que durante la reforma de los ‘90, la formación docente adquirió especial importancia debido al énfasis puesto en la calidad educativa y en la necesidad de contar con docentes competentes. Pero a fines de los 90 la formación que se brindaba en las universidades y los institutos profesionales adolecía de ciertas debilidades: problemas en el currículo, pocas posibilidades para el desarrollo autónomo, problemas en la composición del cuerpo docente, etcétera.

“La normativa que regula las condiciones laborales del sector” es el título del apartado donde el equipo de investigación chileno da cuenta de los cambios sufridos por la normativa en las últimas décadas. Se analizan las variables que componen el Estatuto administrativo y los cambios en las condiciones laborales a partir de la privatización y descentralización de la educación.

Desde otro enfoque, el informe brasileño, en un capítulo denominado “Profesionalización de los trabajadores de la educación”, centra su mirada en la definición de los profesionales de la educación escolar, los múltiples significados y sentidos del término profesión, las características de la profesión

docente y el origen histórico de los funcionarios de la educación, así como el surgimiento del Movimiento de Trabajadores de la Educación. Al referirse a la profesión docente, da cuenta de la composición socioeconómica y las características de la actividad de los docentes. Entre estas, destaca el prestigio relativo y el sentimiento de descalificación asociado a las políticas educativas adoptadas en las últimas décadas.

En concordancia con FENAPES y AFUTU, los investigadores remarcan el malestar que aqueja a los docentes frente a las políticas reformistas adoptadas. En la conclusión, rescatan la función social que la escuela debería cumplir en los procesos de democratización y deslizan el papel que deberían cumplir los trabajadores de la educación para colaborar en ello. En términos del informe: “se espera [...] que la escuela pública de educación básica cumpla su papel de socializadora de la cultura y contribuya a una democratización de la sociedad”.