

**Participación de las organizaciones
de docentes en la calidad
de la educación**

UNESCO/OREALC

Santiago, Chile, 1990

Participación de las
organizaciones de docentes
en la calidad de la educación

Se puede reproducir y traducir total o parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

La selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como las opiniones expresadas en ella, no son necesariamente las de la UNESCO y no comprometen a la Organización.

Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

Portada: Jorge Rojas.

Impresión: S.R.V.Impresos

Santiago, Chile, Septiembre 1990.

La edición de este libro cuenta con la contribución voluntaria del Gobierno de España a las actividades del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe.

Índice

Presentación	9
Introducción	11
I. La situación de América Latina y sus perspectivas futuras <i>Juan Carlos Tedesco</i>	17
II. Documento base <i>Iván Núñez y Rodrigo Vera</i>	29
Estrategias de cambio educativo y participación del magisterio	29
La participación de los docentes en la enseñanza	36
El Estado y la participación de los docentes	42
Organizaciones representativas y participación de los docentes	49
La feminización del sector docente: creación de condiciones para mejorar la participación de las educadoras	58
La participación de los docentes y sus organizaciones en la evaluación de la calidad de la educación	64
III. Síntesis del debate	67
IV. Conclusiones y recomendaciones	87

Presentación

El presente texto es el informe final del Seminario Técnico Regional "*Organizaciones de docentes y Proyecto Principal de Educación: participación de los educadores en el mejoramiento de la calidad de la educación en América Latina y el Caribe*", realizado en Santiago de Chile en los días 4, 5 y 6 de septiembre de 1989.

La reunión fue convocada bajo la convicción que los docentes tienen mucho que aportar al mejoramiento de la educación, sea a través de su desempeño en el aula y en la escuela, sea mediante el papel social que juegan al organizarse en asociaciones profesionales o sindicatos.

En el Seminario se abordó la relación entre el cumplimiento de los objetivos del Proyecto Principal de Educación acordado por los gobiernos de la región y la participación de las organizaciones de docentes de Latinoamérica y el Caribe.

En el caso de programas de mejoramiento como el Proyecto Principal y las distintas políticas nacionales que se desarrollan en su marco, es necesaria la contribución activa y creadora del personal de educación. Sin embargo, existen problemas y situaciones que la limitan o distorsionan. Hay necesidad de una mayor reflexión e investigación acerca del conjunto de restricciones que afectan al desempeño de los docentes y a un compromiso más efectivo con el mejoramiento de la calidad de la educación.

Por otra parte, se requiere potenciar el hecho positivo que la gran mayoría de

los profesores se encuentra agrupado en organizaciones propias, principalmente de carácter sindical, que tienen –o pueden– tener incidencia tanto en la generación de políticas públicas hacia la educación, como en la calidad del trabajo mismo de los docentes.

El Seminario discutió, con participación de personeros de organizaciones de docentes y de expertos en la temática, la significación, posibilidades y dificultades de la participación del personal de enseñanza y de sus entidades representativas en los esfuerzos de mejoramiento que promueve el Proyecto Principal de Educación.

A partir de esa discusión, el Seminario sugirió objetivos y estrategias para su consideración por los gobiernos, por las organizaciones del magisterio y por otros agentes y entidades interesados.

Los trabajos del Seminario fueron apoyados por un documento base encargado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) a miembros del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). El PIIE es una entidad académica no gubernamental de Santiago de Chile que, a partir de sus funciones de investigación educativa, docencia y animación en grupos de base, desarrolla diversas acciones y proyectos en relación con el magisterio y sus organizaciones.

El presente informe final incluye la intervención inaugural del Director de la OREALC, Juan Carlos Tedesco, el texto del documento base y un relatorio del Seminario basado en las versiones grabadas de sus sesiones.

Introducción

Como ya se indicó, el Seminario tuvo como propósito general el examen de la relación entre las organizaciones representativas de los docentes y el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, con vistas a mejorar su participación en el cumplimiento de los objetivos y metas por él propuesto.

El proyecto en referencia “es el resultado del consenso de los representantes gubernamentales de los países de la región sobre la necesidad de un esfuerzo renovado, intenso y sostenido para atender, teniendo como horizonte el año 2000, carencias y necesidades educativas fundamentales no satisfechas e indispensables de enfrentar para el desarrollo de los países, respondiendo a objetivos compartidos por todos y mediante acciones en que el esfuerzo propio de cada país, se beneficie de la cooperación horizontal, subregional, regional e internacional.”

En la Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe, celebrada en México en diciembre de 1979, se aprobó una Declaración que instó a los Estados Miembros a “asumir colectivamente los desafíos que presenta hoy la educación” y solicitó a la UNESCO tomar “la iniciativa de proponer un Proyecto Principal” que permitiera responderlos.

La Reunión Regional Intergubernamental llevada a cabo en Quito en abril de 1981, precisó los objetivos generales y específicos del Proyecto Principal, las poblaciones a que debería dirigirse en forma prioritaria y los elementos de

estrategia para su aplicación a escala nacional, así como las bases de la cooperación subregional, regional e internacional .

Las carencias educativas más graves, que el Proyecto debía atender fueron identificadas como: persistencia de una baja escolaridad en algunos países; existencia de 54 millones de analfabetos en la región sobre una población adulta de 159 millones; excesiva tasa de deserción en los primeros años de escolaridad; sistemas y contenidos de enseñanza a menudo inadecuados para la población a la cual se destinan; desajustes en la relación entre educación y trabajo; escasa articulación de la educación con el desarrollo económico, social y cultural y en algunos casos, deficiente organización y administración de los sistemas educativos.

Los objetivos educacionales específicos que señaló la recomendación de la reunión de Quito, son los siguientes:

- Asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años.
- Eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos.
- Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias.

"El Proyecto Principal se propone extender las oportunidades escolares y extraescolares de educación básica a niños, jóvenes y adultos. Tal propósito, sin embargo, no podrá lograrse y carecería de su pleno sentido sin cambios e innovaciones en la orientación, el contenido y los métodos de la educación, asegurando a ésta una eficiencia y un nivel de calidad adecuados y, particularmente, funcionalidad y pertinencia con respecto a las reales necesidades y a los intereses de los individuos, de las comunidades y de las sociedades de los países de la región." En esta perspectiva, el Proyecto prestará especial atención a aspectos o factores de la calidad de la educación.

LOS DOCENTES Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN

Ya la Conferencia de México había hecho un llamamiento "a cuantos participan en las tareas educacionales en la región: para que compartan las orientaciones, reflexiones y recomendaciones de esta Conferencia, a fin de que, con su labor cotidiana, experiencia y sentido crítico, contribuyan a hacer efectivos los propósitos manifestados de ampliar, acelerar y renovar el proceso educacional en todos

los países de la región.”

La misma reunión recomendaba “que la planificación educacional promueva la participación e incorporación de todos los grupos e instituciones comprometidos de alguna manera en las tareas educativas, sean éstas formales o no formales.” Aunque no se hacía mención explícita, la referencia principal era a los docentes, sin que eso significara dejar de incluir a otros agentes educativos y de apoyo a la tarea educacional.

La Reunión de Quito, por su parte, exhortaba “a los responsables de las tareas educativas en la Región a motivar a docentes, administradores y estudiantes y a todos los sectores de la comunidad a efectos de lograr la más amplia participación en las acciones conducentes al logro de los objetivos del Proyecto Principal...”

De manera más específica, en la Declaración de México se indicaba a los Estados Miembros que era indispensable “adoptar medidas eficaces para la renovación de los sistemas de formación del profesorado, antes y después de su incorporación a la docencia, a fin de darle la posibilidad de enriquecer y actualizar su nivel de conocimientos y su capacidad pedagógica” y que era necesario “promover económica y socialmente a los docentes, a través del establecimiento de condiciones de trabajo que les aseguren una situación acorde con su importancia social y con su dignidad profesional.”

En Quito se sugirió a los Estados Miembros que, para la consecución de los objetivos específicos del Proyecto Principal, entre otras premisas, se trabajara para “capacitar a sus cuadros dirigentes y su personal docente para que asuman nuevas responsabilidades y tareas, promover económica y socialmente a los docentes y adaptar la administración educativa para que su funcionamiento y estructuras respondan a esos nuevos deberes y situaciones.”

Finalmente, en la misma reunión de Quito, se recomendó a los Estados Miembros, “realizar los cambios necesarios, institucionales, técnicos y financieros que harán posible y favorecerán la realización de los objetivos del Proyecto ...movilizar a este fin a todos los recursos nacionales disponibles dentro y fuera de las instituciones estrictamente educativas; promover la creación de medios o estructuras que permitan la plena participación de las poblaciones interesadas... y ...promover una centralización de decisiones políticas y una descentralización o desconcentración administrativas y en otros aspectos que se estimen convenientes.”

Puede entenderse que la tarea planteada en el Proyecto Principal no atañe sólo a los Gobiernos sino que la participación de los diversos actores interesados es indispensable para responder a los desafíos educacionales.

Conforme a lo sugerido en las recomendaciones citadas, los organizadores del Seminario consideran al sector docente como uno de los recursos claves que dispone cada país y que es necesario movilizarlo para que participe como una de las “poblaciones interesadas” en los procesos conducentes a cumplir los objetivos del Proyecto Principal.

Por otra parte, es evidente que el magisterio de la región, en términos generales, está socialmente organizado más allá de las estructuras formales del sistema educativo, en entidades representativas entre las cuales las de carácter sindical son las más amplias e influyentes.

En consecuencia, es razonable sostener que las organizaciones sociales del sector educativo y especialmente el sindicalismo docente deben ser consideradas a la hora de discutir las formas de mejorar la participación del magisterio en la realización de los propósitos del Proyecto Principal. Más aún, los Estados Miembros deberían facilitar y favorecer dicha participación, a través de la directa intervención de las organizaciones en la generación y ejecución de las políticas nacionales destinadas al mejoramiento de la educación.

Una razón adicional –y no menos importante– es que estamos ante una crisis del modelo de desarrollo de bienes materiales, ante la cual se abre paso la visión de un nuevo tipo de crecimiento, basado en el factor humano, que pone de relieve la importancia de la educación y dentro de ésta no sólo a los recursos materiales, de infraestructura, los esquemas legales o a los patrones tecnológicos, sino principalmente a las personas, a los grupos y a la participación social.

En consecuencia, el Seminario se encaminó a relevar las condiciones, potencialidades y obstáculos que existen en los países de la región en relación a la participación de los docentes y sus asociaciones representativas en la ampliación y mejoramiento de las oportunidades educativas para las poblaciones mayoritarias del continente.

PRINCIPALES TEMAS

El Proyecto Principal de Educación es un marco y un instrumento de apoyo para emprender cambios en el sentido indicado por sus objetivos específicos. De allí que la primera discusión del Seminario se refiriera a las diversas modalidades de cambio educativo que se pueden emplear, entre las cuales la más frecuente es la de reforma. Se examinaron las lógicas que subyacen tras las opciones de cambio, así como los desafíos o dilemas que se enfrentan cuando los responsables se embarcan en procesos de transformación de la educación. Todo ello, para enmarcar la participación de los educadores bajo el supuesto que no son convocados para conservar sino para mejorar o transformar los sistemas y prácticas correspondientes.

El análisis derivó posteriormente hacia el espacio natural y más cercano para la participación de los docentes: el de la propia función de enseñar en las unidades que conforman el sistema escolar. Se definió y analizó éste y se sostuvo que la forma óptima de entender una participación para el mejoramiento de la educación,

es la de profesionalizar el rol docente. Un educador que se desempeñe como profesional y no como un mero técnico operador, estará participando en forma óptima en el proceso de logro de los objetivos indicados en el Proyecto Principal de Educación.

Se examinó a continuación la responsabilidad que corresponde al Estado en esta materia, a partir de un análisis de las relaciones entre él y los docentes. Después de una consideración teórica del carácter contractual de dichas relaciones, se hizo referencia a los principales comportamientos que los diversos Estados han mantenido o mantienen respecto al magisterio. Se discutieron también las características de las políticas públicas hacia el sector docente y, por último, la necesidad de establecer estructuras, mecanismos y prácticas de gestión de los sistemas escolares que faciliten y alienten la participación de los profesores y de sus asociaciones.

Luego se volvió el foco de la discusión desde el Estado a la organización social de los docentes. Se presentaron las distintas modalidades de organización, deteniéndose especialmente en las de índole sindical. Hubo de nuevo un análisis que involucró al Estado, pero esta vez desde la óptica de las relaciones que el movimiento sindical magisterial sostiene con él. Por último, se examinó el papel que las organizaciones de docentes pueden cumplir en el mejoramiento o transformación de la educación, sea a través de su incidencia en las diversas políticas públicas hacia la educación, o directamente como organizaciones sociales.

Un lugar especial se dedicó a un tema poco frecuente, no obstante su pertinencia. Un alto porcentaje de las personas que desempeñan la docencia, particularmente en la enseñanza primaria —objeto preferencial del Proyecto Principal— pertenece al sexo femenino. Las condiciones de discriminación y subordinación que experimentan las mujeres en los países latinoamericanos, conspiran contra una mejor y más frecuente participación de las profesoras y maestras en el mejoramiento de la educación. En consecuencia, se presentaron y discutieron algunas estrategias y responsabilidades a asignar en la tarea de superar la discriminación de sexo en la docencia y correlativamente optimizar la participación del sector femenino en la materialización de los objetivos del Proyecto Principal.

Atendiendo a la importancia que se da en el Proyecto Principal a la calidad de la educación, se dedicó también atención a la participación de los docentes y de sus organizaciones en la tarea de evaluarla.

Los autores del informe han sugerido un conjunto de recomendaciones dirigidas tanto a los gobiernos y a los responsables de la educación como a los educadores y especialmente a los dirigentes de sus organizaciones sociales. Estas recomendaciones se sustentan en el documento base y en las reflexiones y aportes de los participantes en el Seminario.

DESARROLLO

La reunión contó con la asistencia de veintiuna personas. Cinco eran representantes de organizaciones internacionales de educadores, entre ellas las cuatro centrales mundiales que los agrupan. Las restantes eran expertos provenientes de instituciones gubernamentales, internacionales y no gubernamentales relacionadas con la educación y con el ámbito de los docentes de seis países latinoamericanos.

La sesión inaugural fue abierta con un saludo de Carlos Eugenio Beca, Director del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE, entidad encargada por UNESCO/OREALC de la coordinación del Seminario.

Juan Carlos Tedesco, Director de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, organización convocante de la reunión, presentó una ponencia sobre la situación educativa de América Latina y el Proyecto Principal de Educación.

En ella sintetizó los orígenes, propósitos y desarrollo del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe. Enseguida, caracterizó la situación de la región, centrandó su análisis en los efectos en ésta de la crisis de comienzos de los años ochenta y de los recientes procesos de democratización política.

El impacto de la crisis se expresa, según este trabajo, en el incremento del fracaso escolar, la interrupción del proceso de incorporación de los sectores populares al sistema educativo, el aumento de la responsabilidad del Estado en materia educativa, el deterioro de la calidad de la enseñanza y, finalmente, el abandono del mediano y largo plazo por una fuerte prioridad a las políticas de coyuntura. Adicionalmente, se han observado otros dos fenómenos: la pérdida de poder del sector educativo en el aparato de Estado en su conjunto y la tendencia del Estado a satisfacer más las demandas de los sectores con mayor capacidad de presión.

Finalmente, Juan Carlos Tedesco dejó planteadas tres interrogantes que se visualizan para el futuro de la educación en América Latina: las prioridades de desarrollo ¿se van a dirigir hacia la base o hacia la cúpula del sistema educativo?, ¿queremos un sistema pedagógico homogéneo o diferenciado? y el currículo ¿debe orientarse hacia la cultura universal y las dimensiones científico-técnicas o hacia la cultura popular y la pertinencia cultural?

Bajo la coordinación de Rodrigo Vera, Especialista de la Oficina Regional de UNESCO e Iván Núñez, Investigador del PIIE, se llevaron a cabo las sesiones de trabajo del Seminario. Cada una de las sesiones se dedicó al análisis de uno de los seis temas de la agenda, correspondientes a sendos capítulos del documento base.

I. La situación educativa de América Latina y sus perspectivas futuras

Juan Carlos Tedesco (*)

Dos consideraciones deben ser tenidas en cuenta antes de comenzar este análisis de la situación educativa de América Latina. La primera se refiere a la significativa heterogeneidad que caracteriza a los países de la región, tanto desde el punto de vista de sus niveles de desarrollo como de sus características socio-políticas. Las generalizaciones sobre América Latina deben, en consecuencia, ser consideradas con una validez relativa, especialmente cuando se discuten estrategias. La garantía de éxito de una estrategia es la pertinencia, y la pertinencia significa la adecuación a condiciones específicas. La segunda advertencia que precede este análisis se refiere al sentido con el cual fue elaborado. Se trata, dicho muy sintéticamente, de una presentación de situaciones, de problemas y de posibles alternativas cuyo objetivo central es contribuir a las discusiones que tienen lugar en estos momentos, tanto en los centros de toma de decisiones como en los académicos. El análisis no pretende, de ningún modo, ser exhaustivo: pero en la medida que intenta estimular la discusión, algunos rasgos han sido intencionalmente subrayados.

Existe un generalizado consenso en reconocer que el análisis de la presente situación educativa y de sus perspectivas futuras no puede efectuarse al margen de las dos principales características del actual proceso de desarrollo social que afecta

(*) Director de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

a los países de América Latina; la democratización de los sistemas políticos y la crisis económica, asociada al alto endeudamiento externo.

Estas dos características explican los desafíos más serios que enfrentan las políticas sociales en su conjunto y las políticas educacionales en particular: la crisis económica obliga a incrementar sustancialmente la *eficacia* y la *eficiencia* de la gestión pública, mientras que la democratización exige satisfacer el objetivo de la *equidad social*. ¿Es posible compatibilizar la eficiencia, eficacia y equidad en un contexto tan severo de escasez de recursos? En la respuesta a este interrogante se juega –sin exagerar– una parte importante del destino de nuestros países. La historia reciente demuestra que una de las características más notables de nuestra región ha sido, precisamente, su escasa capacidad para compatibilizar el crecimiento económico con la equidad social. La experiencia de otras regiones, en cambio, confirma que esta articulación no sólo es posible sino necesaria ya que el crecimiento sin equidad o las políticas de justicia social sin crecimiento, no logran consolidarse y sus frutos no superan la coyuntura y el corto plazo.

Desde el punto de vista del impacto de la crisis, la reducción del gasto educativo ha sido la consecuencia más directa. Una extensa documentación disponible permite medir la consecuencia de la crisis sobre las condiciones de vida de los sectores populares en general y sobre la oferta educativa en particular. En este sentido, sólo me resta señalar que, en términos relativos, la crisis ha afectado a América Latina y el Caribe más que a otras regiones del mundo. Mientras en América Latina y el Caribe el gasto público destinado a educación por habitante se redujo de US\$88 a US\$60 en el período 1980-1986, en el conjunto de los países en vías de desarrollo sólo descendió de US\$29 a US\$27. La disminución del gasto público para educación está acompañada, además, por una sensible baja de la capacidad de las familias tanto para asumir privadamente los costos de la educación como para garantizar condiciones materiales de vida a sus hijos que permitan aprovechar la oferta educacional existente. Como resultado de este conjunto de factores, podríamos identificar *cinco fenómenos* como los principales efectos de la crisis en el sector educativo.

En primer lugar, *el incremento de los índices de repetición y fracaso escolar, especialmente en la escuela básica*. De acuerdo a estimaciones de la UNESCO basadas en informes oficiales, entre 1975 y 1983 el número de repitientes en las escuelas primarias de América Latina ascendió de 5.7 a 8.5 millones de niños. Pero estudios recientes realizados con metodologías más complejas, señalan que estas cifras estarían subestimando significativamente la magnitud del problema. No es éste el lugar ni el momento para un análisis detallado de los indicadores de la repetición escolar. Baste decir, sin embargo, que América Latina constituye hoy en día la región en el mundo con mayores tasas de repetición escolar y que este fenómeno se concentra –*desde el punto de vista social*– en los sectores pobres, rurales y marginales urbanos y desde el *punto de vista pedagógico*, en los primeros grados de la escuela básica, es decir, directamente vinculado al aprendizaje de la

lectura y escritura.

La magnitud de este fenómeno permite sostener que no se trata de un problema exclusivamente pedagógico, sino que es el reflejo de una acumulación de carencias materiales, culturales y –por supuesto– educativas. Pero el punto sobre el cual corresponde enfatizar en el contexto de nuestras discusiones es el que se refiere al bajo nivel de responsabilidad por los resultados con los cuales operan los sistemas educativos. Tasas tan altas de fracaso no suelen desencadenar respuestas orientadas a la solución del problema sino que –frecuentemente– la responsabilidad del fracaso es atribuida a la propia víctima del proceso.

En segundo lugar, los datos disponibles muestran que se ha producido una *interrupción del proceso de incorporación de los hijos de familias de sectores populares a los niveles post-básicos del sistema educativo*. Desde este punto de vista, los datos estadísticos señalan un visible estancamiento en el proceso de expansión de la enseñanza media y superior. Desde 1980 en adelante, las tasas de crecimiento de los niveles medio y superior son cada vez más bajas en un número creciente de países, lo cual demuestra por un lado, que se agotó el proceso de expansión “fácil” del sistema educativo vigente entre 1950 y 1980 y, por el otro, que para permitir el acceso de nuevos sectores sociales a la enseñanza media y superior serán necesarios cambios profundos en las condiciones de vida –empleo e ingresos– de dichos sectores.

En tercer lugar, la crisis está provocando el *aumento de la diferenciación interna del sistema educativo*. Como se sabe, el deterioro en las condiciones materiales de vida afectó no sólo a los sectores que vivían en condiciones de pobreza antes de la crisis, sino también a importantes grupos poblacionales que en el pasado habían logrado acceso a ciertos bienes y servicios. En el ingreso a la educación, este fenómeno se reflejaba tanto en el aumento de la matrícula de los niveles medio y superior como en la expansión de la enseñanza privada. En la última década, sin embargo, se advierten fenómenos –hasta cierto punto inesperados– de aumento en la matrícula escolar pública. Dichos incrementos son más significativos en el nivel pre-escolar y en los niveles medio y superior y reflejan el comportamiento de capas medias que han perdido capacidad para asumir privadamente los costos de la educación y que están orientando sus demandas hacia el sector público. Pero en un contexto de fuerte reducción del gasto público en educación, el aumento de la matrícula en este sector está produciendo una mayor diferenciación interna en el sistema educativo, donde el sector público adopta características cada vez más masivas y el privado cada vez más elitistas.

Los puntajes en pruebas estandarizadas de rendimiento en la educación primaria, en la media docena de países que las utilizan, indican, por ejemplo, que los promedios de rendimiento en las escuelas que atienden a alumnos de niveles socioeconómicos bajos son equivalentes a la mitad o a la tercera parte de los puntajes de las escuelas que atienden alumnos de niveles socioeconómicos altos.

En cuarto lugar y estrechamente asociado al punto anterior, la crisis está

asociada al *deterioro de la calidad de la educación*. El concepto de calidad de la educación es ambiguo y complejo. Sin embargo, es evidente que más allá de cualquier discusión teórica sobre el tema y las metodologías de medición de resultados, hay dos datos que avalan la hipótesis del impacto de la crisis sobre esta variable: el salario docente y la proporción del presupuesto educativo destinado a equipamiento, capacitación, infraestructura, libros de texto, etc.

La reducción del poder adquisitivo del salario docente es un fenómeno generalizado en América Latina. Sus efectos son múltiples y bien conocidos; el abandono de la profesión por parte de los docentes calificados, el ausentismo y la desmoralización creciente del personal de la educación, huelgas prolongadas, etc. Entre otras consecuencias, estos fenómenos han provocado una sensible disminución en el tiempo de exposición al aprendizaje al cual tienen acceso los alumnos, que suele ser muy inferior al formalmente establecido en los calendarios escolares. Por otra parte, también es sabido que prácticamente en todos los países de la región, el porcentaje del presupuesto destinado a salarios alcanza magnitudes cercanas al 90%, impidiendo cualquier tentativa de mejorar la infraestructura, los equipos, el perfeccionamiento del personal, etc. El impacto de esta limitación es aún más grave en momentos de intenso cambio científico-técnico, donde el simple estancamiento implica retroceder. Dos aspectos agravan la seriedad de este problema que estamos comentando. Por un lado, la ausencia de posibilidades de aplicar políticas de mejoramiento de la infraestructura, los equipos, la formación y la capacitación de los docentes, etc. —en momentos de tan intenso cambio científico-tecnológico como el actual— implica aumentar sustancialmente el grado de obsolescencia, de aislamiento, de distancia entre los aprendizajes que tienen lugar en la escuela y los aprendizajes socialmente significativos imprescindibles para la participación social.

Pero por otro lado, es preciso considerar el efecto que tiene la prolongada duración de la crisis. Largos períodos de tiempo sin mantenimiento, sin capacitación, sin posibilidades de atraer hacia la profesión docente a los mejores talentos de la sociedad, provoca efectos irreversibles, cuya superación costará —más tarde— inversiones muy superiores de recursos y de tiempo.

Por último, un efecto menos visible pero no por ello menos importante, es el impacto de la crisis sobre la dinámica del proceso de toma de decisiones. Las situaciones de emergencia que viven los países de la región son de tal envergadura que obligan a concentrar gran parte de las energías y de los recursos en solucionar los problemas inmediatos. Esto impide no sólo la reflexión, sino las *decisiones* sobre aspectos cuyas consecuencias se apreciarán en el futuro pero que resulta urgente adoptar ahora.

Desde este punto de vista y como marco general de la discusión de alternativas que se efectuará en el punto siguiente, nos parece necesario postular la *urgencia del mediano-largo plazo* como requisito previo a cualquier análisis del papel de la educación en las estrategias de desarrollo.

Los puntos señalados hasta aquí reflejan, someramente, el impacto de la crisis económica sobre la situación educativa.

Pero la crisis tiene lugar en un contexto de transición o consolidación de procesos democráticos. La sensibilidad a las demandas y la ampliación del número y protagonismo de los actores sociales explica que –a pesar de las restricciones– se hayan logrado avances que constituyen un capital valioso para el diseño de estrategias futuras. Cinco puntos pueden resumir estos logros.

En primer lugar, es preciso referirse a los *progresos en la eliminación del analfabetismo absoluto*.

El avance en la lucha contra el analfabetismo absoluto no debería ser subestimado. De alrededor de 45 millones de analfabetos absolutos existentes en 1980, estimados con los datos de los Censos de Población cercanos a ese año, se ha logrado reducir su número a alrededor de 43 millones en 1987, al mismo tiempo que se consiguió alfabetizar a los 100 millones de personas en que ha aumentado la población durante ese período.

El mayor avance en la lucha contra el analfabetismo absoluto se ha producido en la población joven. Actualmente, la mitad de los analfabetos absolutos tiene más de 40 años y el análisis de las tasas de analfabetismo por grupos de edades permite observar un progreso constante en todos los países.

A pesar de estos avances y suponiendo que se mantenga la tendencia histórica, América Latina llegaría al año 2000 con 39.3 millones de analfabetos; es decir, el 11.1% de la población de 15 años y más. Esta estimación sugiere que la región debería incrementar sus esfuerzos para lograr que el analfabetismo absoluto baje del 10% antes del fin del siglo. Dichos esfuerzos deberían concentrarse especialmente en aquellos países que aún tienen tasas de analfabetismo superiores al 15% y en las poblaciones estratégicamente más relevantes. Desde este punto de vista, se justifican proyectos específicos para poblaciones indígenas y particularmente, para las mujeres-madres por el impacto que tendrían los logros en relación a programas de salud materno-infantil y de atención integral a la niñez en los primeros años de vida.

En segundo lugar, se destaca la expansión de la educación inicial. La atención en educación pre-primaria de la población de 0-5 años de edad creció en la región desde un 7.9% en 1980 hasta un 15% en 1986. En cada año del período, la matrícula creció en más de 19%. Este significativo incremento de la educación preprimaria responde tanto a la demanda del creciente número de madres que trabajan para que la sociedad colabore en el cuidado y atención de sus hijos, como al interés en reducir el fracaso escolar observado en la educación primaria.

A pesar de la expansión, es evidente que la oferta de preescolaridad sigue concentrada en las zonas urbanas y en las familias de los sectores medios y altos de la población. Algunos países están haciendo esfuerzos especiales para asegurar una distribución más homogénea mediante programas no-formales. La intensificación de estos esfuerzos constituye una línea de trabajo válida para casi todos los

países, dado el reconocido efecto democratizador que tienen las acciones educativas durante los primeros años de vida.

En tercer lugar, es preciso mencionar las experiencias de mejoramiento de la calidad de la educación básica. Se han introducido elementos innovadores en los diseños curriculares y en tecnología educativa, en más de la mitad de los países de la región, algunos concebidos como reformas curriculares y otros como procesos de renovación permanente. No es posible hacer un balance exhaustivo de esta experiencia. Sabemos que hay resultados especialmente interesantes en la iniciación de los niños en las actitudes, procesos y métodos del pensamiento científico y la puesta en práctica de estas experiencias demuestra que es posible entrenarlos en este campo a pesar de contar con recursos limitados.

Sabemos también que en casi todos los países con significativos porcentajes de población indígena, se han institucionalizado o se experimentan modalidades de educación bilingüe intercultural. Este tema merece una consideración especial. El mayor nivel de conciencia acerca de la compleja y heterogénea realidad lingüística y cultural de muchos países, ha facilitado la revisión de esquemas que se habían venido aplicando en el pasado y que habían derivado, en ciertos casos, en una discriminación y exclusión de la diversidad y pluralidad cultural. Se abren así, nuevas perspectivas en relación con las lenguas y con los contenidos culturales utilizados en los primeros años de la educación primaria. Las evaluaciones de proyectos, con algunos años de aplicación y con un aceptable nivel de insumos técnicos y financieros, han demostrado que la enseñanza bilingüe no perjudica el rendimiento escolar de los alumnos y que la introducción en el currículo de elementos de la cultura local genera una mayor motivación, que incide positivamente en la disminución de la repetición, del ausentismo y de la deserción temporal y permanente. Ciertos programas y proyectos de educación intercultural bilingüe están contribuyendo al logro del objetivo de ofrecer una educación de calidad. Sin embargo, persiste una tendencia a considerar la dimensión intercultural como algo que atañe exclusivamente a la población bilingüe, cuando en realidad debería incluir a toda la educación, con vistas a fomentar el respeto, el conocimiento y el entendimiento recíproco. La persistencia de este enfoque negativo explica que, en muchos casos, la educación bilingüe intercultural sea considerada como una actividad aislada del resto del sistema educativo, lo que reproduce el mismo circuito de marginalidad que afecta a la población indígena.

Las experiencias de mejoramiento de la calidad incluyen también importantes actividades vinculadas a la enseñanza de la computación, a la introducción de la dimensión ambiental en el currículo escolar, a la promoción de valores de solidaridad, respeto a los derechos humanos, paz y comprensión entre los pueblos. Pero la dinámica del cambio cualitativo se caracteriza, en gran parte de los casos, por el desarrollo de experiencias piloto o locales de baja cobertura. Esta dinámica, en un contexto de escasez de recursos donde las posibilidades de generalización son muy reducidas, puede generar un efecto no deseado como es el incremento de la

desigualdad interna de la oferta escolar, al cual es preciso prestar atención.

En cuarto lugar, es necesario mencionar los intentos de mejorar la gestión educativa a través de la descentralización/desconcentración de los servicios.

La mitad de los países, incluyendo todos los de mayor tamaño, ha desconcentrado la ejecución de los programas educativos o transferido diversos niveles de decisión a las regiones (estados, departamentos o provincias) o municipios. Las experiencias han sido, en general, positivas, aunque los resultados específicos están asociados al contexto político en el cual se llevan a cabo, particularmente en lo que se refiere a la reforma global de la administración del Estado. Dada la importancia de este tema para la definición de estrategias futuras de acción, retomaré su análisis en el punto siguiente, con un mayor nivel de precisión.

Sobre la base de este somero balance del activo y el pasivo de la situación educativa de la región, cabe preguntarse *¿qué perspectivas existen para el futuro?* Reducir las opciones para el futuro a un número determinado y fijo de alternativas es válido sólo en la medida en que contribuye a una mayor claridad en los análisis. La realidad se ocupará de demostrar que siempre existen opciones más complejas que las presentadas por los análisis teóricos. Sin embargo, nos parece útil presentar, al menos, dos ejes de discusión sobre alternativas de políticas educacionales. La primera de ellas se refiere a la opción entre otorgar prioridad a la base del sistema educativo o a la cúpula. La segunda se refiere a la organización interna, donde se presenta la alternativa entre un modelo homogéneo y centralmente administrado o uno diferenciado y descentralizado.

¿PRIORIDAD A LA BASE O A LA CÚPULA?

Los diagnósticos existentes sobre la estructura de los sistemas educativos en América Latina han coincidido en señalar que la peculiaridad de la región consiste en el relativamente alto grado de polarización en la distribución de la matrícula. A diferencia de los países avanzados (donde la cúpula se expandió después de haber cumplido el proceso de incorporación del conjunto de la población al ciclo básico universal) y a diferencia de los países de mayor atraso (donde existe una gran masa de excluidos, pero la cúpula mantiene su carácter elitista), en América Latina coexisten masas de excluidos con altos porcentajes de individuos que llegan al nivel superior de la enseñanza.

La dificultad para romper esta dinámica radica en el hecho de que la lógica de las demandas sociales fortalece la polarización, ya que los sectores medios y altos están en mejores condiciones para expresar y canalizar sus demandas y se ven sometidos al proceso de devaluación de las credenciales educativas, que estimula

la posesión de cada vez más cantidad de años de estudios para mantenerse en la competencia por los puestos de cúpula del mercado.

Sin embargo, además de la lógica de las demandas sociales, existen argumentos en favor de cada una de estas alternativas que deben ser considerados.

La opción de continuar expandiendo la cúpula del sistema se apoya fundamentalmente en argumentos derivados de las consecuencias del actual proceso acelerado de cambio científico y tecnológico. De acuerdo a este planteo, los países de América Latina deben mejorar su capacidad científica endógena a través del fortalecimiento de las instituciones de enseñanza superior y de postgrado, si quieren ser algo más que meros consumidores acríticos de los frutos del conocimiento científico-técnico generado en los países centrales. La visión alternativa –frenar la expansión de la cúpula hasta cumplir con los objetivos de universalización de las escuelas básicas–, se apoya en consideraciones distintas. En primer lugar, en que resulta imposible pensar en la equidad social mientras subsistan porcentajes tan significativos de población que no manejan códigos culturales básicos. En segundo lugar, en que cualquier proceso de desarrollo científico-técnico que pretenda tener características dinámicas y permanentes deberá asentarse en una población masivamente socializada en los marcos del método científico. No existen ejemplos históricos de sociedades que hayan producido procesos significativos y durables de creatividad tecnológica y científica asociados a altos niveles de marginalidad y exclusión social.

El desafío de enfrentar simultáneamente los problemas de la base y de la cúpula otorga una enorme complejidad a las decisiones educativas y obliga a definir criterios globales. Dicho en otros términos, la legitimidad de una determinada política con respecto a un sector del sistema sólo puede ser apreciada por sus efectos sobre el conjunto. Por ello, por ejemplo, es posible sostener que la legitimidad de políticas selectivas en el acceso a la cúpula del sistema está en función de la existencia de sistemáticas y eficientes políticas de expansión en la base.

No se trata, entonces, de optar en forma excluyente por alguna de las opciones. Resolver los problemas de la base del sistema es vital para garantizar el carácter democrático del desarrollo social. Fortalecer la capacidad científica promoviendo la formación de recursos altamente calificados y la producción de conocimientos que permitan resolver los problemas sociales y productivos, es vital para garantizar el crecimiento y la disponibilidad de recursos. Esto implica aceptar que mientras el criterio para definir políticas dirigidas a la base del sistema es su impacto en la *cobertura* (eliminación del fracaso escolar, la deserción, etc.), el criterio para definir políticas dirigidas a la cúpula es su impacto en la excelencia de sus productos (sean conocimientos o recursos humanos), definida por la contribución que brinden a la solución de los problemas que plantea un proceso de desarrollo con equidad.

En este esquema, es necesario considerar el rol de cada uno de los actores sociales y del Estado. Es obvio que si la dinámica de la expansión se la sujeta ex-

clusivamente a las reglas del mercado, cada grupo obtendrá beneficios de acuerdo a su poder relativo en la sociedad. Sobre esta base, la polarización continuará desarrollándose y no habrá posibilidades para pensar en su superación. La alternativa para romper esta lógica de reproducción social radica en la definición de programas compensadores que permitan una efectiva transferencia de recursos hacia los sectores postergados. Esto implica ubicarse en el marco de *mecanismos de concertación* a través de los cuales sea posible que los criterios de asignación de recursos públicos contemplen los intereses del conjunto de los sectores sociales.

¿HOMOGENEIDAD O DIFERENCIACIÓN?

El segundo eje de discusión de las políticas educativas en el futuro gira alrededor de la estructura organizativa del sistema. En este sentido, los modelos extremos son el de un sistema homogéneo y centralmente administrado para toda la población, o un sistema diferenciado, sujeto a administraciones locales o privadas.

Desde un punto de vista teórico, los sistemas diferenciados garantizan el dinamismo a través de la competencia por captar recursos, genera altos índices de identificación institucional y favorece la vigencia de pautas internas de evaluación y renovación constantes. En definitiva, este modelo aseguraría un *alto nivel de responsabilidad institucional por los resultados*. Los sistemas homogéneos, en cambio, permitirían planificar racionalmente la oferta educativa de acuerdo a los requerimientos del aparato productivo y alcanzar altos niveles de democratización, ya que la distribución educativa no está sujeta a la capacidad de cada sector social por acceder a instituciones de prestigio y calidad.

En el caso de los países de América Latina, la situación es paradójica. En la medida que la estructura social se caracteriza por fuertes desequilibrios, los sistemas diferenciados no generan altos niveles de competencia ni de dinamismo, ya que cada "segmento" se dirige a públicos o mercados diferentes. Los sistemas homogéneos, por su parte, ofrecen una oferta que sólo formalmente es igual para todos ya que discriminan a aquellos que no se ajustan al patrón cultural dominante. Exagerando los términos, podría sostenerse que América Latina muestra los defectos de ambos sistemas pero ninguna de sus virtudes. El centralismo anula la competencia y la creatividad pero no genera equidad. La diferenciación legitima la discriminación pero no estimula el dinamismo y la creatividad.

Los países de América Latina, a pesar de sus diferencias, han asumido la necesidad de introducir reformas profundas en la administración educacional. Como vimos, esas reformas giran alrededor de la descentralización y la desconcentración de la administración educativa y si bien no hay evaluaciones exhaustivas de sus resultados, las experiencias parecen confirmar la hipótesis según la cual para

lograr que la descentralización cumpla con sus objetivos democráticos y dinamizadores es necesario una administración central fuerte. Obviamente, esta fortaleza de la administración central no está vinculada a las mismas funciones que en el modelo tradicional sino a dos áreas principales: *la evaluación de resultados* y *la compensación de diferencias*.

La idea básica de esta orientación es que en un sistema descentralizado y con altos niveles de autonomía institucional para las decisiones, los puntos de partida pueden diferenciarse todo lo que sea necesario. Asimismo, los métodos y recursos utilizados para alcanzar los objetivos también pueden alcanzar altos niveles de diversidad. El rol de la administración central, en cambio, debería concentrarse en garantizar determinados niveles de homogeneidad en los puntos de llegada. Para ello, deberá disponer de una fuerte capacidad de evaluar los resultados de las acciones ejecutadas por instancias locales y –asociado a dicha evaluación– una igualmente fuerte capacidad compensatoria para apoyar a las unidades locales que carezcan de recursos propios para alcanzar los objetivos definidos como metas nacionales. Estas actividades (evaluación de resultados y compensación de diferencias) suponen la existencia a nivel administrativo, de una estructura ágil de *medición de calidad* por un lado y de un *fondo de compensaciones* que permita tomar decisiones frente a los resultados de la medición por el otro. La definición precisa de estos mecanismos está sujeta a las peculiaridades nacionales: lo que aquí interesa destacar es la necesidad de establecer estas *funciones* como tarea prioritaria de la administración educativa central. El eficaz cumplimiento de estas funciones supone dotar al estado de un componente fundamental: la capacidad de *información*. Sólo a través de una fuerte capacidad de producir información adecuada, las decisiones en términos de identificación de problemas, definición de políticas prioritarias, control de gestión, asignación de recursos, etc., podrán ser adoptadas en forma oportuna. El valor de la información no se reduce, sin embargo, a estas funciones internas al aparato estatal. La información constituye, además, un elemento básico para una política de fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones educativas y en el control de su ejecución.

Para finalizar, permítanme referirme a ciertos criterios básicos de estrategias de acción educativa sobre las cuales hemos advertido un generalizado consenso en la región y que pueden ser de gran utilidad en nuestras discusiones.

En primer lugar, la necesidad de enfrentar simultáneamente los problemas de la coyuntura, a través de planes educativos de emergencia y los problemas de mediano y largo plazo. Los planes de emergencia, allí donde las situaciones lo exigen, deberían permitir movilizar recursos con rapidez, a través de mecanismos excepcionales. La emergencia educativa no se produce en forma aislada. Por ello y en segundo lugar, es preciso mencionar la necesidad de enfrentar los problemas educativos con estrategias *integrales*, que demanden mayores niveles de articulación entre los diferentes sectores responsables de las políticas sociales y económicas. La integralidad o la intersectorialidad de las acciones educativas puede darse

en *dos niveles* distintos de la gestión de políticas públicas: i) la *cúpula*, donde las experiencias más interesantes son las que se refieren a la formación de lo que se ha dado en llamar el *gabinete social*, ii) *la base*, donde se encuentran experiencias de articulación a nivel local, entre organismos estatales, (municipales) y organismos no-gubernamentales. En tercer lugar, se admitió que el logro de estos objetivos exige la movilización de todos los recursos humanos y materiales disponibles en la sociedad durante *plazos prolongados*. La *continuidad de los esfuerzos y la participación* de todos los sectores sociales son condiciones necesarias para el éxito de las estrategias educativas y obligan, en consecuencia, a la formulación de grandes consensos o acuerdos educativos nacionales en torno a los objetivos propuestos. Objetivos educacionales para todos: base del consenso. Por último, el aumento de los recursos financieros es una condición necesaria pero no suficiente. Son imprescindibles modificaciones sustanciales en los estilos de gestión educativa que permitan un uso óptimo de los recursos disponibles y promuevan el desarrollo creativo de sus potencialidades.

Estas definiciones no agotan, por supuesto, el debate sobre las perspectivas de la educación en América Latina. Constituyen solamente un punto de partida necesario para abrir la discusión sobre estrategias de políticas educativas destinadas a satisfacer el doble objetivo de la eficiencia y la equidad. El desafío está planteado y la experiencia muestra que su logro es posible. El tiempo disponible para ello, sin embargo, no es infinito.

BIBLIOGRAFIA

- CEPAL. "Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 26, agosto 1985.
- Lagos, Ricardo. *Efectos del proceso de ajuste económico sobre la educación en América Latina*. Santiago, UNESCO/OREALC, 1987.
- Schiefelbein, E., Tedesco, J.C., Peruzzi, S. y Ruiz de Lira, R. "Primary schooling and illiteracy in Latin America and the Caribbean: 1980-1987", en *The Major Project in the Field of Education in the Latin American and Caribbean Region, Bulletin 20*, diciembre 1989.
- Tedesco, Juan C. *El desafío educativo: calidad y democracia*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
- Tedesco, Juan C. "El rol del Estado en la educación", en *Perspectivas*, UNESCO, París, Vol. XIX, N° 4, 1989.
- UNESCO. *Evolución cuantitativa de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe. Análisis Estadístico*. París, UNESCO, 1986.
- UNESCO. Tercera reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Guatemala, 26-30 de junio de 1989. *Informe Final*.

II. Documento Base (*)

ESTRATEGIAS DE CAMBIO EDUCATIVO Y PARTICIPACIÓN DEL MAGISTERIO

Teniendo en consideración que el Proyecto Principal de Educación se propone desatar y apoyar en cada uno de los países de la región procesos destinados a extender y mejorar la educación, en este capítulo se examinarán en términos generales y conceptuales los tipos de estrategias de cambio educativo que se han empleado o se emplean entre nosotros. En este marco, será posible ubicar más adelante el problema de la participación de los docentes y de sus organizaciones representativas.

Lógicas de cambio educativo

Las variadas lógicas que subyacen a los procesos de cambio educacional pueden agruparse según la génesis, la amplitud y el tiempo o ritmo de los procesos.

* Iván Nuñez, investigador del Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación, PIIIE, y Rodrigo Vera, especialista Regional de la Oficina Regional de Educación de UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

Según el origen

Es posible distinguir procesos de cambio que se generan en el Estado y más específicamente en las altas esferas de gobierno de los sistemas educativos. Hay otros que se inician en la sociedad civil y/o en la base de los sistemas educativos y particularmente en iniciativas de individuos o grupos situados en las aulas y escuelas. Podría hablarse de una “lógica de verticalidad” y otra de “horizontalidad” en los procesos, según donde se sitúe el o los centros generadores del cambio y cómo éstos se relacionan con las esferas de ejecución.

Según la amplitud de los procesos

Los procesos de cambio educacional más conocidos o convencionales son las llamadas “reformas”, que suelen abarcar al sistema educativo en su conjunto o a grandes dimensiones de éste. Pero existen también esfuerzos parciales de cambio, que afectan a una sola rama –como puede ser la preescolar–, o a una región o sistema local, o a una función determinada, como la administración o el plan de estudios.

Desde el punto de vista de la amplitud, parecen existir diversas lógicas: podría hablarse de una “lógica de totalidad social”, que supondría que sólo puede haber cambios sustantivos e importantes en el sistema educativo en el marco de transformaciones radicales o estructurales de la sociedad; otra parece ser la “lógica de cambio global” que postula que el sistema educativo tiene que ser transformado en todas sus dimensiones, sin que esto signifique necesariamente la asociación con cambios en la sociedad; podría hablarse también de una “lógica de desagregación”, cuando se renuncia a alteraciones generales y se intentan reformas parciales, sea por desconfianza hacia la viabilidad de aquéllas o por suponer que éstas pueden sumarse o acumularse sin problemas.

Según tiempo o ritmo

Puede conceptualizarse una “lógica de ruptura” que es la que primaría en procesos de cambio educativo que pretenden romper radical y rápidamente con lo precedente. Otra lógica parece ser la de “gradualidad”, que se plantea metas o transformaciones a lograr en plazos medianos o largos y mediante acumulación de recursos, condiciones o logros parciales.

Algunas modalidades del cambio educativo

Las reformas

Las reformas educativas son procesos de cambio de relativa amplitud, que afectan a los sistemas educativos a partir de una decisión política tomada en el Estado e impulsadas a través del aparato funcionario de éste, con grados diversos de participación de los actores sociales involucrados.

A partir de las lógicas de “origen”, es posible distinguir reformas *cerradas* y reformas *abiertas*. Las primeras son aquellas estudiadas y decididas por el gobierno del sistema educativo y ordenadas en forma vertical, para ser ejecutadas de acuerdo a las prácticas funcionarias, sin mayor consulta en la fase de generación o de evaluación y sólo con una *participación pasiva* de actores como el profesorado, padres de familia o alumnos. Las reformas abiertas, en cambio, involucran una previa consulta a los *actores sociales* o a sus representantes y procuran una *participación activa* de éstos.

Mientras las reformas cerradas parecen desarrollarse según una pauta detallada y rígida, las abiertas incluyen sólo un diseño inicial muy general y permiten o favorecen la iniciativa o la propuesta de parte de los diversos actores para las aplicaciones más específicas, así como admiten modificaciones en el diseño original, según lo sugieran las circunstancias del proceso y la experiencia de los actores.

Según las lógicas de “amplitud”, es posible clasificar a las reformas en “revolucionarias”, que son aquellas que forman parte de un proceso general de transformación en la sociedad; “generales” que, sin ser parte obligada de procesos macrosociales de cambio, afectan al conjunto del sistema educativo; y “parciales”, que inciden sólo en un nivel (por ejemplo, la educación secundaria), un área territorial o una dimensión particular de la realidad educativa (la administración, el currículo, la formación de maestros, etc.)

Las innovaciones

Consisten en una modificación que hace funcionar de manera más efectiva que lo existente, algún aspecto particular de la realidad educativa. Las innovaciones educativas podrían caracterizarse como *molares*, es decir, que siendo unitarias y específicas, afectan también a otros elementos de la realidad; *sistemáticas o sistematizables*; y finalmente, tienen *perspectivas de globalidad*, esto es, potencialidad de ser generalizadas.

Experiencias piloto

Es observable la presencia de procesos de cambio educativo que parecen diseñarse de acuerdo a la lógica de las ciencias experimentales. Así, en pequeña escala y en condiciones controladas, se ensaya una innovación o un modelo de cambio, con la intención de medir o evaluar su efectividad y los problemas o complejidades de su ejecución, con el propósito de generalizarlo si el experimento tiene éxito.

Movimientos de renovación pedagógica

Podría hablarse también de “movimientos de renovación pedagógica” para referirse a procesos de cambio educativo originados por actores educacionales en y desde su inserción en la sociedad civil. Estos procesos se sitúan en la base del sistema educativo, vale decir, se asocian a las prácticas cotidianas en aulas y escuelas y/o en la relación de éstas con sus respectivas comunidades. Tienen el carácter de “movimientos sociales”, independientes respecto al funcionamiento del aparato de Estado, aunque puedan darse al interior de escuelas públicas. Por lo general se basan en estrategias de carácter grupal y tienden a una difusión horizontal de sus enfoques, experiencias y logros.

Articulación de lógicas y modalidades

Las distinciones hechas más arriba, admiten cruces y articulaciones. Así las diversas modalidades de estrategias de cambio educativo pueden contener diferentes lógicas. Como ya se apuntó, las reformas “cerradas” están inspiradas en una lógica de verticalidad, en tanto que las “abiertas” tienden a favorecer la horizontalidad. Asimismo, estas últimas incluyen o pueden incluir a las experiencias piloto, a las innovaciones y al desarrollo de movimientos de renovación, en tanto que las reformas cerradas admiten sólo experiencias piloto.

También es observable que las reformas revolucionarias están presididas por una lógica de totalidad social y por lo general, por una lógica de ruptura, en tanto que las reformas generales lo están por una lógica de cambio global y pueden inspirarse optativamente tanto en una lógica de ruptura como en otra de gradualidad.

Obviamente, las experiencias piloto suponen una lógica de desagregación, así como la de gradualidad. Lo mismo ocurre con las innovaciones y con los movimientos de renovación, aunque en estos es dable reconocer una tendencia de largo plazo a la agregación. En otros términos, tanto las innovaciones como los movimientos renovadores parten de la diversidad de situaciones concretas, establecen

vinculaciones horizontales y van acumulando resultados que confluyen a construir desde abajo propuestas generales de cambio, del tipo “reforma abierta”. Por supuesto, estas tendencias implican una lógica de gradualidad, así como pueden llegar a encuadrarse en una lógica de cambio global o incluso en una de totalidad.

Algunos desafíos y dilemas de los procesos de cambio educativo

Desde el punto de vista de sus objetivos y contenidos, podrían indicarse algunas opciones y demandas que tensionan a los procesos de cambio educativo y que se cruzan con las categorías propuestas respecto a modalidades y lógicas.

Cantidad y calidad

No parece aventurado señalar que los procesos de cambio educativo en países como los nuestros están tensionados por el dilema “cantidad o calidad”. En efecto, la universalización de la educación primaria, el desarrollo de la preescolar y la ampliación de oportunidades de ingreso a la educación media y superior, son metas aún no cumplidas a cabalidad en la mayor parte del área. Sin embargo, la erradicación del analfabetismo y la elevación de las tasas de escolaridad y de los niveles de escolarización de la población, son imperativos ineludibles.

En consecuencia, buena parte de los procesos de cambio educativo en la región deben ir y van encaminados a satisfacer y facilitar la extensión de la educación. Por otra parte, debería tenerse presente que la simple escolarización parece no resolver las exigencias que la sociedad hace a la educación ni contribuye necesariamente a la mejor formación de las nuevas generaciones.

Hoy se tiende a poner el acento en los problemas de la calidad de la educación. Esta es, en primer lugar, un asunto de pertinencia de los programas educativos con relación a las necesidades, problemas y posibilidades de los grupos en educación. Es, en segundo lugar, un problema de eficiencia de las prácticas educativas y en particular de la calidad de los aprendizajes que tienen lugar en las instituciones o en los programas no formales.

En consecuencia, parece razonable sostener que los procesos de cambio educativo deben tener en cuenta la referida complejidad y articular las exigencias de ampliación de las oportunidades con la necesidad urgente de mejorar la calidad —o cambiar la cualidad— de la enseñanza y el aprendizaje.

Unidad y diversidad

En parte por atender a las exigencias de la unidad de propósitos de los sistemas de educación y en parte por efectuar economías de escala, por lo general las reformas en este campo tienden a ofrecer soluciones nacionales uniformes, que apuntan a favorecer la homogeneidad de los sistemas. Sin embargo, la realidad social y educativa de nuestros países está marcada por la heterogeneidad y el desarrollo desigual.

Los procesos de cambio educativo tienen ante sí el dilema de contribuir a la integración socio-cultural de cada nación y a superar los desequilibrios, las discriminaciones y marginalidades de todo orden. La opción que parece abrirse a este efecto es: asumir la heterogeneidad y partir de ella para avanzar en la equidad, o negar la heterogeneidad a través de la búsqueda de respuestas homogeneizantes.

Entre el corto y el largo plazo

Otro dilema que enfrentan los procesos de cambio es el que se refiere a los horizontes de tiempo. Los problemas educativos, particularmente en los países de la región, requieren soluciones *urgentes*, lo cual aconseja proceder con estrategias que tengan efectividad al corto plazo.

No obstante, la naturaleza misma de los procesos y sistemas educacionales enseña que, en lo que es realmente *importante*, es muy difícil inducir cambios acelerados. Particularmente en la educación formal, que tiene que ver con el crecimiento de las personas que se educan, los efectos de los cambios se observan en medianos o largos plazos. En consecuencia, el desafío parece ser el de articular lo urgente con lo importante, el corto y el largo plazo.

Gestión del sistema y prácticas pedagógicas

Es observable la tendencia a identificar el cambio educativo con las modificaciones que se introducen en la organización de los sistemas educativos y en su gestión y administración. Suele identificarse también el cambio educativo con la modificación de las normas e instrumentos técnicos que el sistema emplea para orientar la labor educativa. Es el caso de los objetivos oficialmente fijados, los planes de estudio, los programas de enseñanza, las especificaciones metodológicas y las normas de evaluación, así como los textos o manuales de enseñanza y el material didáctico en general.

Siendo importantísimos y condicionantes, los referidos aspectos parecen no configurar en sí el cambio educativo. Este parece ocurrir realmente en el nivel de las prácticas pedagógicas. Es en los procesos concretos de enseñanza y aprendizaje

y en las interacciones formativas situadas en la sala de clases y en la escuela donde podría situarse el cambio educacional. Si han cambiado las condiciones de organización y gestión del sistema y sus normas políticas, administrativas y técnicas y/o se han provisto nuevos o mayores recursos de apoyo, pero las prácticas pedagógicas permanecen inmodificadas, podría decirse que no se ha producido efectivo cambio educacional.

En consecuencia, desde este punto de vista, el cambio educativo consistiría en intervenir para la modificación de las prácticas educativas concretas y cotidianas, situándose en el terreno específico del espacio educativo real –que en los sistemas formales es el aula y la escuela– y a partir de entonces, proyectar los cambios en las condiciones coadyuvantes. El esfuerzo tradicional de las reformas y del planeamiento educativo, que se centra en los aspectos organizativos, de gestión y de recursos, parece alcanzar sentido sólo si contribuye efectivamente a la modificación de las prácticas pedagógicas, las cuales –en última instancia– dependen del comportamiento real de los actores ubicados donde se produce la formación de los educandos.

El cambio educativo, el sector docente y sus organizaciones representativas

Del análisis conceptual planteado sobre el cambio educativo, se desprenden algunas implicaciones con la participación del magisterio y sus organizaciones representativas.

- Respecto a las *lógicas de cambio educativo*, sin duda una lógica de horizontalidad del cambio parece favorecer una presencia creadora del magisterio en este tipo de procesos, en tanto que una lógica de verticalidad, hace de los educadores meros instrumentos de ellos.
- En cuanto a las *modalidades de cambio educativo*, podría afirmarse que un tipo de reforma abierta deja un espacio a la participación activa de los docentes y de sus organizaciones, mientras que un tipo de reforma cerrada parece condenarlos a una participación pasiva.

Por otra parte, la modalidad “movimiento de renovación pedagógica” implica obviamente que el actor del cambio no es el Estado sino el educador, organizado en grupos locales y autogestionados, que pueden o no coordinarse en escalas más amplias o estructurados en sus propias organizaciones sindicales o profesionales.

- La opción por la *centralidad de las prácticas pedagógicas*, significa un reco-

nocimiento del valor de los actores sociales y particularmente de los educadores en la modificación de dichas prácticas. Implica un reconocimiento de la importancia del factor humano en los procesos de cambio, a menudo oscurecida por el privilegio a factores de organización, recursos materiales o a las tecnologías.

En suma, podría sostenerse que no cualquiera estrategia de cambio educativo favorece la participación del sector docente. Probablemente ésta es estimulada y se hace indispensable en un tipo de cambio educativo que siga una lógica de horizontalidad, que se guíe por un diseño abierto de reforma y que combine esta modalidad con la emergencia de los movimientos de renovación pedagógica. Todo ello, en el entendido que –en alta medida– el cambio educativo se juega en las prácticas pedagógicas, en las cuales el docente es actor principal. Más adelante se volverá sobre esta temática.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS DOCENTES EN LA ENSEÑANZA

En el capítulo anterior, en cierta forma, se examinó el ámbito más amplio en el cual es deseable la participación de los docentes: el marco de los procesos y estrategias de cambio educativo. En el presente capítulo habrá otra aproximación al tema de los aportes de los educadores al mejoramiento o transformación de la enseñanza: es la contribución directa y personal que hacen o pueden hacer los docentes a la calidad de la educación en el desempeño de su trabajo cotidiano.

Las prácticas pedagógicas y el rol docente

En última instancia, la calidad de la educación se decide en la calidad de las prácticas de enseñanza-aprendizaje que los educadores llevan a cabo con sus alumnos, en el marco de la institución escolar y de las relaciones de ésta con las familias y la comunidad.

La calidad y el sentido de las prácticas pedagógicas, a su turno, están fuertemente condicionadas por el “rol docente”. Por rol docente se entenderá la ubicación de los educadores al interior de la trama compleja de relaciones interpersonales institucionalizadas en el sistema escolar.

En otros términos, el concepto de rol docente se refiere a la inserción que el educador tiene en la división técnica del trabajo existente en el sistema escolar y

en las unidades educativas. Puede entenderse también como la racionalidad que regula la práctica de los docentes al ubicarlos en cierta posición respecto a los demás sujetos o actores que participan en la institucionalidad escolar.

Pueden distinguirse tres tipos de rol docente: i) el “rol asignado”, que consiste en la programación social hacia el docente, por parte del Estado, la institución escolar u otras, a través de diversos mecanismos (como la formación, las condiciones de empleo y trabajo, el currículo, los sistemas de supervisión, etc.) que orientan los comportamientos de los docentes en su práctica de tales; ii) el “rol asumido”, que es el que realmente llevan los docentes a la práctica y que puede coincidir o diferenciarse del asignado; y iii) el “rol deseado”, que comprende aquellas pautas que el propio docente elabora y quisiera llevar a la práctica, coincidiendo o no con los roles asignado y asumido.

La distinción entre rol asignado, asumido y deseado es fundamental para efectos de programar los esfuerzos de modificación del contenido o carácter del rol docente, modificación que es parte central en cualquier estrategia global de mejoramiento de la educación en nuestros países.

En efecto, la distinción permite comprender que no bastan las políticas públicas, las reformas o las diversas formas de intervención desde el sistema escolar para que automáticamente se alteren las prácticas docentes establecidas. La efectividad de una política de cambio educativo se demuestra en la medida en que logra hacer coincidir las tres categorías de rol docente. Ello ocurre cuando la programación social del rol es asumida en la práctica por los docentes, cuando interpreta su subjetividad y realiza la imagen que éstos se forman de una práctica deseada.

Las modalidades prevalecientes del rol

Se ha levantado la hipótesis que en los diversos sistemas educativos de la región, los roles que predominan entre los docentes son el de “mera operación” y el “técnico”. Se postulará más adelante que el rol requerido para un efectivo mejoramiento de la enseñanza es el de carácter “profesional”.

En la división técnica del trabajo docente prevaleciente en Latinoamérica, los roles que tienen mayor presencia son los de mera operación y el técnico.

En el rol docente de mera operación, al maestro se le condiciona para que se limite a aplicar de manera fiel los métodos y técnicas diseñados para transmitir los contenidos educacionales. Por una parte, se supone al maestro incapaz de un discernimiento suficiente como para optar entre diversas soluciones. Por otra, se busca imprimir efectividad a la acción docente mediante la disminución de todos aquellos factores personales o subjetivos que puedan desvirtuar o distorsionar el empleo de métodos y técnicas previamente probados y adoptados oficialmente.

En el rol técnico, se espera que los agentes educativos puedan recrear los métodos y técnicas y adecuar el currículo a las circunstancias, flexibilizándolo de acuerdo a las características o intereses de los alumnos o a las posibilidades y necesidades del medio correspondiente.

En ambos casos se supone la existencia de otros roles más complejos y superiores, de carácter profesional, que son los encargados de investigar, experimentar y desarrollar los métodos y técnicas y de elaborar centralmente el currículo. Estos roles monopolizan el profesionalismo y son desempeñados por un número reducido de pedagogos, exentos y alejados de la labor docente propiamente tal. A ellos deben sumarse también las acciones de administración y supervisión, desempeñados por otros profesionales.

Tras las dos señaladas modalidades del rol docente, opera una lógica de eficiencia del sistema escolar. En el primer caso, es una lógica de “estandarización”, por lo general propia de sistemas en crecimiento, con escasez de recursos humanos y con procesos incipientes e insuficientes de formación de maestros. En el segundo caso, el nivel de índole técnica, la lógica que orienta es de “adecuación” de métodos, técnicas y de contenidos curriculares pre-elaborados en una instancia distinta a la de la práctica cotidiana. Estamos en presencia de variaciones de grado en el predominio de una lógica centralista y uniformante.

Es supuesto de este trabajo que los roles prevalecientes en el trabajo docente no contribuyen al mejoramiento de la calidad de la enseñanza ni menos a la transformación de la educación. La compleja y diversificada realidad de nuestros países, el desarrollo vertiginoso del conocimiento y la velocidad de los cambios sociales y culturales, requieren respuestas educativas específicas y emergentes, basadas en la creatividad del docente y en un alto dominio de saber.

Un rol docente alternativo para el mejoramiento de la calidad de la educación

El rol de carácter profesional justamente es aquel que mejor responde a los requerimientos de una nueva calidad para la educación latinoamericana.

El rol profesional implica que el docente no sólo ha tenido una formación de nivel superior sino que ésta lo ha capacitado para conectarse permanentemente con el saber pedagógico acumulado, para diagnosticar los problemas de aprendizaje de sus alumnos y las necesidades educativas del entorno, para recurrir por sí mismo a la recreación o generación de métodos y técnicas y a la elaboración local de currículo.

Por otra parte, como en toda profesión, la gran autonomía que le reconoce la sociedad y el Estado va acompañada de una definida responsabilidad personal por las decisiones que se toman en el ámbito de ejercicio individual, responsabilidad grupal por las decisiones adoptadas en el ámbito de la unidad educativa y

responsabilidad colectiva o gremial por la marcha del sistema educativo en su conjunto.

Es esta combinación de saber, creatividad, autonomía y responsabilidad la que facilita el reconocimiento social de la profesión y su adecuada recompensa en términos de prestigio y de retribuciones materiales o monetarias.

Condiciones que dificultan la profesionalización del rol docente en la región

No obstante que la preponderancia de un rol docente de carácter profesional parece ser requisito clave del mejoramiento o transformación cualitativa de la enseñanza, en los países de la región –en mayor o menor grado– prevalece el rol puramente operativo y el de carácter técnico.

Desgraciadamente, los esfuerzos y estrategias de cambio educativo no han abordado la conversión del rol docente en el sentido de la profesionalización. A lo sumo, se ha entendido la profesionalización como un esfuerzo por elevar los niveles de formación de los docentes, más bien en los términos puramente externos de aumentar los años de escolarización formal, que en modificar cualitativamente el sentido de la formación. Se la ha entendido también como una mera exigencia de certificación específica para la docencia y como un esfuerzo para eliminar a los maestros “legos” o “intitulados”.

Lo cierto es que los sistemas educativos de la región, en mayor o menor medida, parecen estar lejos de asegurar la profesionalización del rol docente, no obstante avances que se reconocerán más adelante. Existe una serie de obstáculos y condiciones negativas para la profesionalización que operan más bien en un sentido meramente operativo o, a lo sumo, admiten la definición técnica de ese rol.

En primer lugar, opera como obstáculo la amplitud, calidad y sentido de los *procesos de formación de docentes*. Numerosos grupos de maestros en muchos países de la región, todavía no tienen acceso a procesos específicos de formación para el trabajo docente e incluso, tiene bajos niveles de escolaridad general. Por otra parte, en la generalidad de los países se experimenta una disyunción en lo que debería ser una formación permanente. La formación inicial no siempre va acompañada de suficientes y oportunos procesos de perfeccionamiento en servicio. Por último, es frecuente que ambos procesos se orienten más bien en el sentido de capacitar estrechamente para la ejecución del rol operante o a lo sumo –y frecuentemente de manera ineficaz– para el desempeño de un rol técnico, que no siempre se podrá llevar a la práctica.

En segundo lugar, las *condiciones de empleo* operan claramente contra las posibilidades de profesionalización. La definición del trabajo docente como asalariado, los bajos niveles de remuneración, la inestabilidad en el empleo, la debilidad de las prestaciones de seguridad social, etc. dificultan severamente una

consideración profesional de la enseñanza. Las *condiciones de trabajo*, estrechamente asociadas a las anteriores, tampoco favorecen al rol profesional. Los horarios de trabajo, o la compulsión a desempeñar dos o más puestos, la sobrecarga de alumnos, las dificultades de acceso a los establecimientos educativos, particularmente en las áreas rurales o en los cinturones suburbanos, las condiciones deplorables de la infraestructura física de las escuelas, la pobreza del equipamiento didáctico, etc., son funcionales a la ejecución de roles meramente operativos.

A menudo, los rasgos del *currículo explícito o formal*, tampoco favorecen la profesionalización y por el contrario demandan un ejercicio puramente operativo. Se trata de programas de estudio obligatorios, rígidos y de prescripciones detalladas de metodología y de formas de evaluación, que no dejan margen a la creatividad del docente.

El empleo de los *textos de estudio*, como elemento central o casi único de apoyo al trabajo docente, lleva a una fuerte dependencia del maestro respecto de ellos. En la forma como se elaboran y/o se utilizan, los textos también tienden a inhibir las posibilidades de autonomía. Son, por el contrario, funcionales al rol meramente de operación.

Los *sistemas de administración y supervisión*, basados en el principio de centralización y de una organización jerarquizada, en que se escalonan responsabilidades individuales delegadas y acotadas, y una supervisión que apunta frecuentemente a controlar la forma más que los resultados reales del trabajo docente, son también obstáculos. La condición funcionaria del trabajo docente, con sus minuciosas regulaciones, opera en un sentido de desresponsabilización y de dependencia, antinómicos a la profesionalización de la docencia.

Por último, cabe señalar que las vigentes *concepciones y prácticas de la organización social de los docentes*, como se detallará más adelante, no han contribuido a la definición profesional del rol y más bien han tendido a asumir que prevalezca el rol operante o a lo sumo a demandar su tecnificación. En el caso del tradicional gremialismo magisterial conservador, se ha defendido una concepción puramente formal, corporativa y elitista de la docencia. Ello ha dificultado que el movimiento magisterial políticamente más avanzado asuma la demanda de profesionalización y por el contrario tienda a rechazarla. En el caso del sindicalismo, si bien es cierto que ha demandado la satisfacción de una serie de premisas de la profesionalización —especialmente las relativas a las condiciones de empleo y de trabajo— no parece haber optado explícitamente por una concepción integrada de rol profesional. En algunos casos, la sustentación de una concepción asalariada del trabajo docente que lleva a la integración de el sindicalismo magisterial con el movimiento sindical general, tiende a omitir las especificidades del trabajo docente y, particularmente, a descuidar la posibilidad que éste se defina como profesional.

Potencialidades y estrategias para la profesionalización del rol docente

Es cierto que existen poderosas constricciones para la configuración profesional del rol docente. Pero también existen algunas tendencias favorables, a partir de las cuales se pueden insertar las intervenciones positivas en el sentido de dicha configuración.

Así, la expansión de los sistemas educativos, permite que en la mayoría de los países los docentes, en altas proporciones, se formen en procesos específicos y sobre la base de crecientes niveles de escolaridad general. Numerosos países han elevado la formación profesional inicial al nivel postsecundario. Se crean así parte importante de las premisas materiales, académicas e institucionales para que esta formación tenga efectivamente un carácter de profesionalización, en el sentido que aquí se ha postulado.

El propio desarrollo del movimiento sindical de los educadores, si bien no se ha propuesto formalmente contribuir a la definición profesional del rol, contribuye con su avance y con las garantías, conquistas y derechos que trabajosamente va logrando en los diversos países. Todos ellos forman parte de la base material sobre la cual es posible construir la profesionalización del trabajo docente, la que no está reñida con el reconocimiento del carácter asalariado de la labor docente, ni con su derecho a organizarse sindicalmente. Los sindicatos docentes, por su parte, pueden asumir también el carácter de organizaciones profesionales sin perder su razón de ser original.

Otra base que apunta a la profesionalización, es la formulación de modelos o propuestas de descentralización de los sistemas escolares, independientemente de las interpretaciones distorsionantes que han presidido su puesta en marcha en diversos países de la región. Una auténtica descentralización democrático-participativa, que haga menos rígida y desuniforme la administración, que entregue crecientes cuotas de poder a los actores sociales y a las comunidades locales, que favorezca las autonomías y atienda a la heterogeneidad de las realidades regionales, locales y a la diversidad de cada escuela y cada aula, es el marco apropiado para la configuración profesional del rol docente. Visto de otra manera, una recta descentralización es una gigantesca empresa de responsabilidad social por la educación —que no excluye al Estado de su propio y fundamental papel— respecto a la cual son indispensables educadores autónomos y plenamente responsables de su función ante la sociedad.

Finalmente, el desarrollo que en algunos países ya tienen los “movimientos de renovación pedagógica”, constituye otro aporte a la construcción de las premisas de la profesionalización. El hecho que grupos de educadores, por propia iniciativa y de modo autogestionado, reflexionen sobre sus propias prácticas e intenten colectivamente encontrar modos de superarla, significa la presencia de una actitud profesional que habrá que potenciar. En el mismo sentido operan los procesos de perfeccionamiento participativo y autogestionados que comienzan a

experimentarse en algunos países.

En suma: si bien existen fuertes obstáculos a la conversión del rol docente en profesional, hay en nuestros sistemas educativos potencialidades que es necesario reconocer y desarrollar para hacer de la participación de los educadores en los procesos de enseñanza, una mejor contribución al mejoramiento de la calidad.

EL ESTADO Y LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR DOCENTE

A continuación se analizarán las relaciones entre el sector social de los docentes y el Estado. Se postulará teóricamente el carácter contractual de dicha relación. Se examinarán las principales conductas de los Estados latinoamericanos frente al sector docente organizado. Se revisará el carácter de las políticas públicas hacia el magisterio y se sugerirá la necesidad de una política integral al respecto, así como la adecuación de la gestión del sistema escolar para facilitar la participación de los docentes y sus asociaciones.

La relación entre el Estado y el sector docente: su carácter contractual

En principio, en las sociedades modernas –incluyendo las de la región –la relación entre el Estado y el sector social de los docentes es de carácter “contractual”. Entre ambas partes, se supone, hay deberes y obligaciones mutuos, jurídicamente regulados y se reconocen derechos.

No obstante, en la historia de la educación latinoamericana existió originalmente una relación precontractual, que respondía al concepto del “apostolado” del maestro; según éste, el trabajo docente es definido como un servicio o vocación que se presta por una fuerte motivación interior, sin implicaciones contractuales ni económicas. Se le entiende con un carácter más bien voluntario. Esta concepción, que todavía aflora entre nosotros, implicaba “deberes” autoasignados por el educador y no requiere una definición de “derechos”.

A partir del carácter contractual de la relación entre el Estado y los educadores, el trabajo docente puede ser definido y regulado en tres formas teóricamente posibles.

- Como simple *prestación de servicios*. En este caso se presume o se da forma a una relación asalariada entre un empleador y los trabajadores de la enseñanza. El empleador puede ser el Estado o un ente privado. En el primer caso, el Estado es a la vez el legislador que fija las formas jurídicas de la relación y

el empleador que impone o negocia los términos concretos de la misma.

- Como *delegación de responsabilidades*. Es lo que ocurre en los sistemas públicos de enseñanza. El Estado sostiene la función docente –total o parcialmente– y la cumple a través de una estructura especializada formada por funcionarios, a los cuales se les encarga o asigna la responsabilidad de enseñar en nombre de dicho Estado. Como se trata de una estructura compleja entre la dirección del Estado, en manos de un gobierno, y los funcionarios docentes, media una organización jerarquizada en la cual éstos se encuadran.
- Como *asociación*, entre la sociedad –representada por el Estado– y *profesionales* de la enseñanza plenamente capaces, responsables y autónomos. Mientras las dos posibilidades anteriores implican necesariamente formas diversas de subordinación –la del salario y la burocrática– esta última se define como una relación más equilibrada o menos jerarquizada.

Las tres modalidades referidas no son excluyentes. Por el contrario, pueden y suelen combinarse. La forma de sola “prestación de servicios” es propia de los sistemas de educación privada. En los sistemas estatales de educación se combinan las formas “prestación de servicios” y “delegación de responsabilidades”.

Otra combinación integra a las formas “prestación de servicios” y “asociación” con profesionales autónomos. Se le da así a la relación contractual un basamento material mediante la relación asalariada, pero se la supera a través de la consideración asociativa y profesional del trabajo docente.

La participación del Estado en esta relación es permanente en los sistemas educativos, independientemente que los establecimientos educacionales sean administrados por aquél o sean sostenidos o administrados por personas jurídicas o naturales privadas. En este último caso, el Estado interviene regulando la relación. En este papel regulador, el Estado puede ser “activo”, “pasivo” o “neutro”.

Los Estados latinoamericanos ante el magisterio organizado

Desde que se constituyen los sistemas públicos de educación y adquieren cierta entidad, a la vez que el magisterio se estructura como sector social, los Estados latinoamericanos mantienen al respecto ciertos comportamientos que dependen de la naturaleza de los regímenes políticos y de las coyunturas históricas.

Los llamados regímenes “oligárquicos” optaron por considerar al magisterio como uno de los sectores subordinados y por marginarlo absolutamente de las decisiones políticas acerca de la educación. Cuando los maestros comienzan a organizarse y a expresarse, a veces como parte de los movimientos ascendentes

de las capas medias, sufrieron frecuentes represiones.

Los regímenes “populistas”, en diversos grados y formas, han pretendido cooptar al magisterio y lo han incorporado más bien a ciertos beneficios que a una real participación en las decisiones. De cualquier modo, este tipo de regímenes ha contribuido, por lo general, al fortalecimiento del sector docente, sea porque han expandido los sistemas escolares, porque han facilitado la organización sindical de los maestros o porque han suscitado su movilización, aunque sea en forma de adhesión a los liderazgos populistas.

Teniendo en cuenta la condición precaria, inestable y limitada de las democracias en la región, el correspondiente tipo de regímenes “democráticos” se ha relacionado con el sector magisterial de manera ambivalente: por una parte, lo ha integrado a las alianzas sociales que los sustentan y han debido concederle un conjunto de derechos y garantías laborales y políticas; por otra, también se han empeñado en procesos de extensión y mejoramiento de la educación que, directa o indirectamente fortalecen al sector; por último, no obstante, las debilidades estructurales de sus bases económicas les han llevado a escatimar derechos y garantías o a permitir que los beneficios sean disueltos por los procesos inflacionarios.

Los regímenes “autoritarios” de base militar que recientemente se extendieron por la región, reprodujeron con matices y en condiciones nuevas, los mismos comportamientos subordinadores y represivos de las viejas oligarquías y, en algunos casos, han intentado la forzada transferencia del sector docente desde su condición funcionaria a un mercado libre de empleo que le desfavorece gravemente.

Los regímenes que han sucedido a las dictaduras militares, necesitan al sector docente como parte de una base social que permita la gobernabilidad democrática. Desgraciadamente y a causa de la fuerte crisis del financiamiento público y a los desatados procesos inflacionarios, han debido sostener políticas que oscilan entre negociación y rechazo, ante un sector docente objetivamente más numeroso y organizado, que presiona activamente para resistir su proletarización y para ejercer plenamente sus derechos.

Es en este marco histórico que se analizarán más pormenorizadamente las políticas públicas hacia el magisterio.

Políticas públicas hacia el sector docente

Ordinariamente se ha entendido que las políticas públicas hacia un sector social como el docente deben originarse en los gobiernos. Pero existen otras políticas que se originan en el ámbito de lo público pero no en el gobierno, sino en las organizaciones sociales representativas del sector docente. Esto supone una distinta concepción de organización social del sector, que las ubica en forma que

trasciende el interés privado y las hace mediadoras entre los educadores individualmente considerados y la sociedad y el Estado. Por lo tanto, las políticas de estas organizaciones necesariamente trascienden hacia el espacio público y se convierten en políticas públicas.

En los gobiernos, las políticas hacia el sector docente suelen provenir de distintas fuentes, con diferentes enfoques y por lo mismo, con carencia de integralidad y a menudo siquiera de articulación. Entre dichas fuentes cabe considerar:

- El sector político: la propia jefatura del Estado y/o el ministerio del interior o de gobierno e incluso las autoridades policiales. A ellos interesa el superior manejo del poder, el orden público, etc.; suelen interesarse en el sector docente como un elemento de apoyo o como posible fuerza opositora o incluso disruptiva.
- El sector económico-financiero: los ministerios de hacienda o economía como también, a veces, las oficinas o ministerios de planación, a quienes preocupa la carga presupuestaria considerable que suelen irrogar las condiciones de trabajo del sector docente.
- El sector laboral: los ministerios del trabajo, que diseñan o aplican políticas hacia los distintos grupos de trabajadores y sus organizaciones sindicales.
- El sector educacional: los ministerios de educación, que son los más directamente implicados con el sector docente dada la obvia inserción de éste en el sistema educativo; estos ministerios están más directamente comprometidos con el mejoramiento de la educación y suelen entender mejor la importancia de los docentes y de su situación global en dicho mejoramiento. A veces, las políticas educacionales entran en colisión o se ven limitadas en el juego con las restantes políticas gubernamentales.

Por otra parte, las propias políticas educacionales no siempre tiene coherencia en su relación con los docentes. Las políticas educacionales son el principal mecanismo de asignación de rol docente. Sin embargo, a menudo no confluyen políticas específicas como la curricular, la formación y perfeccionamiento, las condiciones de empleo y de trabajo, etc., no obstante que el objeto de la asignación de rol es unitario: el docente, que no puede disociarse.

Desde el punto de vista del mejoramiento de la calidad de la educación, así como desde la óptica de la reivindicación de las condiciones de empleo y de trabajo de los docentes, es posible postular la necesidad de “una política integral hacia el sector docente”.

No puede inducirse una verdadera optimización de la enseñanza si no se tiene

en cuenta el factor humano y específicamente el mejoramiento de la eficiencia del agente educativo central en los sistemas formales: el maestro. Este actor social tiene necesidades –y por lo tanto una demanda– integradas y el Estado debería responderle con una oferta política también integrada.

El educador de los sistemas formales es una persona con requerimientos de todo orden, que deben ser mínimamente satisfechos para el desempeño de su trabajo profesional. Podrán aplicarse a él las políticas y medidas generales que tienden a reconocer, valorar y hacer posible todo trabajo socialmente útil; en otros términos, el docente puede ser objeto de la aplicación de la legislación laboral.

Pero, como se sostuvo más arriba, su trabajo tiene o debe tener un carácter profesional, lo que requiere políticas apropiadas a dicho carácter. Más aún, es o debe ser un profesional “de la educación”, lo que implica condiciones de trabajo específicas, en diversos aspectos diferentes de las requeridas en otras profesiones o en el común de las ocupaciones.

En consecuencia, no deberían existir contradicciones entre la legislación y políticas laborales generales –ámbito de responsabilidad de los ministerios del trabajo– y las políticas hacia la función docente que competen a los ministerios de educación. Los ministerios a cargo de la política económica y de finanzas públicas, a su turno, deberían proveer los recursos, acordes con las posibilidades de la economía, pero esforzándose por priorizar las asignaciones necesarias, si es que existe consenso en la urgencia del mejoramiento cualitativo de la educación.

Lo anterior no obsta para que el magisterio y sus organizaciones representativas, así como los ministerios de educación, se esfuercen responsablemente por aceptar la necesidad de economía de los recursos públicos, en países como los de nuestra región en que existen otros perentorios requerimientos sociales insatisfechos.

Por su parte, los ministerios de educación deberían sostener una política orgánica respecto al sector docente. Salvadas las diferencias de formación y de función y considerando las especificidades del caso, no deberían existir tratamientos desiguales hacia los maestros de la educación inicial, la educación primaria o básica y la educación secundaria, ni entre los maestros del sector estatal y del privado, o entre las diversas áreas del sector público, como suele ocurrir en países en que coexisten regímenes federales o nacionales, estatales o provinciales y municipales.

Todo aconseja la implantación de estatutos nacionales para la función docente que tengan en cuenta las convenciones internacionales, particularmente las contenidas en la recomendación conjunta OIT-UNESCO de 1966.

Una legislación global hacia el sector docente debe estipular deberes, responsabilidades, a la vez que derechos y garantías. Debe establecer las regulaciones generales sobre condiciones de empleo y de trabajo. Debe estipular las bases de la profesionalización de la docencia, incluyendo las de una “carrera”, que estimule el desarrollo de los educadores. Debe asegurar derechos específicos como la

libertad de enseñanza –dentro de la existencia de objetivos nacionales de la educación y de programas oficiales de estudios cuyo alcance y márgenes de obligatoriedad pueden ser variables– la participación en la gestión de las unidades educativas y los sistemas escolares, el derecho y el deber al perfeccionamiento profesional, etc. Una legislación estatutaria debe contemplar también las bases del reclutamiento o ingreso a la función docente, incluyendo algunas regulaciones sobre la formación inicial de los educadores.

Debería cuidarse que las normas estatutarias no induzcan una “sobre-regulación” que rigidice la función docente y la administración de la educación o que impida o dificulte la innovación o el mejoramiento de la enseñanza o no tenga en cuenta la diversidad de situaciones socio-culturales, geográficas y pedagógicas. La burocratización de la función docente es uno de los rasgos recurrentes que debería ser superada. En este sentido, un estatuto moderno debería centrarse en la modelación profesional de la función docente, con sus características centrales de autonomía y responsabilidad individual y colectiva de los educadores, antinómicas con la rigidización funcionaria tradicional.

Obviamente, la existencia de una legislación del tipo “estatuto docente” no agota la política ni resuelve los problemas de la condición docente, pero constituye un paso fundamental hacia la sustentación de una política integral.

Una gestión que se apoya en la participación

Los sistemas educativos tradicionales no han contemplado espacios, mecanismos ni estructuras que faciliten la participación de los actores sociales comprometidos en la educación.

La organización de los sistemas educativos tradicionales ha implicado una fuerte centralización de las decisiones, tanto en el sentido territorial o del espacio, como en el social relativo a la distribución del poder entre los diversos grupos y fuerzas involucradas. Han sido escasas las situaciones nacionales en que se dé una estructura de gestión participativa del sistema escolar.

En algunos casos y sobre todo a partir de la implantación de los modelos de planificación de carácter desarrollista, se han creado consejos consultivos o asesores en el nivel central de los sistemas, integrados por autoridades administrativas y académicas y por representantes de las organizaciones que encuadran a sectores como los docentes y otros.

Sin embargo, ni el carácter puramente consultivo de los referidos órganos, ni su autonomía efectiva respecto al gobierno, ni la representatividad democrática de algunos de sus integrantes han sido suficientes.

Por otra parte, la naturaleza centralizada de la organización de los sistemas escolares ha hecho aún más escasos los mecanismos y oportunidades de participación de los actores en su dimensión regional y local. De esta forma, el conjunto

del sector docente y cada docente en particular ve muy reducida y hasta negada la posibilidad de participar en las decisiones que atañen a la gestión del sistema en el que se desempeñan.

Ni siquiera en la organización de la unidad educativa, esto es, en el ámbito escolar, los docentes han tenido espacio para participar no sólo en las decisiones administrativas –por lo general concentradas en manos de los directores de establecimientos– sino tampoco en las decisiones de alcance académico o técnico-pedagógico que deben tomarse en la peculiaridad de cada escuela. Los consejos o claustros de profesores u otras formas de participación son extremadamente débiles, mantienen también funciones puramente informativas o a lo sumo consultivas.

En el caso de la educación rural, si bien es cierto que la práctica de las escuelas de maestro único o de escuelas bi- o tri-docentes entrega mayor autonomía y responsabilidad a los educadores, el aislamiento conspira contra la posibilidad de participar en la gestión de los sistemas locales y regionales del sistema nacional de educación.

Sin embargo, el mejoramiento de la calidad de la educación reclama la creación y funcionamiento efectivo de instancias que permitan para los docentes no sólo el ejercicio de la participación como derecho, sino de la responsabilidad como obligación profesional y de la creatividad como contribución.

La descentralización que se está postulando como principio e intentando como práctica más o menos generalizada, debe concebirse no sólo como descentralización para la eficiencia administrativa y para el logro de la pertinencia frente a la diversidad, sino también como descentralización para la participación.

Es en el marco de la descentralización, rectamente entendida, que los educadores han de encontrar las mejores oportunidades de participar y también crecientes desafíos para asumir su responsabilidad profesional y aportar su creatividad.

No obstante, se puede observar que en la mayoría de los casos en que se está emprendiendo un esfuerzo de descentralización, los sindicatos docentes mantienen una actitud crítica cuando no de franco rechazo. Es probable que este comportamiento no se refiera al principio de la descentralización pero sí a ciertas distorsiones prácticas de la misma. Por ejemplo, a intentos de emplearla para bajar el nivel de gasto del gobierno central y entregar mayores responsabilidades a los entes regionales o locales sin transferirles recursos proporcionales o suficientes, o al empleo de la descentralización como vehículo de privatización de la condición magisterial.

Sin perjuicio de corregir las distorsiones de la descentralización, habría que poner énfasis en el carácter participativo que ella debe asumir. Deben crearse en todos los niveles de los sistemas descentralizados, órganos de participación que vayan asumiendo crecientes responsabilidades en la gestión y que perfeccionen

gradualmente su representatividad, obviamente no sólo de los educadores sino de los padres de familia y de otros sectores comprometidos con la educación. Deben establecerse mecanismos como congresos o jornadas de discusión pública de los asuntos educativos. Debe avanzarse en una organización cooperativa del trabajo docente a nivel de la unidad escolar. Por último, el Estado debe reconocer y respetar las organizaciones representativas de los actores –entre otras las de los docentes– y considerarlas como interlocutores válidos.

ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS Y PARTICIPACIÓN DEL SECTOR DOCENTE

A continuación, el análisis se enfocará hacia los docentes como sector social y a las organizaciones o entidades que lo agrupan, expresan y representan, particularmente a las de naturaleza sindical. Se examinarán brevemente las corrientes históricas y las condiciones que dan origen a los movimientos sociales del sector docente y las concepciones de organización y los tipos de prácticas y de estructuras que lo conglomeran. Más adelante se examinarán, desde la óptica del sindicalismo docente, las relaciones entre éste y el Estado y las políticas públicas hacia la educación. Se aludirá también a las contribuciones directas que el sindicalismo docente puede hacer al mejoramiento de la educación.

Orígenes y basamentos de las organizaciones docentes

Históricamente, las organizaciones sociales del sector docente en la región parecen surgir, en primer lugar, como respuesta a las necesidades de solidaridad, sociabilidad y de autoprotección de los educadores en las condiciones de su inserción en los nacientes sistemas educativos bajo regímenes oligárquicos. Se trata de las organizaciones de tipo “mutualista”. Paralelamente, se observa también el nacimiento de entidades de carácter “profesional”, que intentan expresar la preocupación de algunos grupos de educadores por los problemas de la enseñanza y del ejercicio de la docencia, desde una perspectiva de colaboración con los responsables de la educación.

Aproximadamente entre la tercera y cuarta década de este siglo –y en algunos países sólo en la postguerra– se encuentra el surgimiento de organizaciones de carácter propiamente “sindical”, cuya primera y central preocupación han sido las condiciones de empleo y de trabajo de los educadores. Paralelamente y en la medida de la aparición de partidos políticos “de masas”, se experimentan procesos

de nucleamiento y afiliación de maestros que constituyen ramas de docentes de muchas de estas colectividades, especialmente de las de izquierda o centro y de los partidos populistas. Sin embargo, serán los agrupamientos sindicales los que incorporarán a la mayoría de los educadores y los que lograrán la mayor capacidad de presión y de representación. Entretanto y teniendo en cuenta que el sindicalismo absorbe en alguna medida sus funciones, tienden a desaparecer los grupos mutualistas y no se observa un crecimiento sostenido de las asociaciones profesionales, ni una proyección de éstas al espacio público ni a la interlocución con el Estado.

El principal basamento de la existencia de las organizaciones de docentes y en particular del sindicalismo, está constituido por el conjunto de condiciones objetivas que pueden ser englobadas bajo el concepto de "situación del magisterio". Algunas de ellas fueron sumariadas y comentadas anteriormente.

Cabe agregar que, tarde o temprano, la insatisfacción respecto a las condiciones de empleo y de trabajo y a su inserción en los sistemas educativos lleva a grupos importantes de maestros a reconocer la necesidad de encontrar en el agrupamiento y movilización, la defensa necesaria de sus intereses colectivos, principalmente ante el empleador Estado que, como se ha dicho, es también quien regula las condiciones contractuales.*

El proceso de unidad gremial de los educadores no ha sido fácil, ni continuamente ascendente, en las condiciones particulares de cada país. Los regímenes oligárquicos, que mantenían al magisterio en la subordinación y la marginalidad política, obviamente no favorecieron sino más bien quisieron impedir la organización autónoma de los educadores. Los regímenes populistas, en cierto modo, abrieron camino para el desarrollo de la organización docente, aunque no siempre respetaron su autonomía.

Ha sido en los marcos democráticos que los maestros han encontrado las mejores condiciones para su agrupamiento, pero la precariedad de los regímenes de este carácter ha conspirado contra la continuidad del gremialismo magisterial. Así, los regímenes dictatoriales antiguos y recientes han tratado de impedirlo por la fuerza. Coyunturas económicas, como las grandes crisis que han restringido severamente el gasto en educación y han deteriorado al máximo la condición docente, han operado también contra las posibilidades de participación de los maestros en las organizaciones. Por otra parte, el desempleo de docentes conspira contra la capacidad negociadora del sindicalismo magisterial.

No obstante, en una mirada histórica muy gruesa, sin duda que el sindicalismo docente es un actor de creciente gravitación en el escenario social y político, y al interior de los sistemas educativos.

* Principalmente, por la alta proporción de docentes que trabajan en los sistemas públicos o semipúblicos (subsidiados).

Concepciones de organización de los docentes

Tres son las principales concepciones de la organización social de los docentes que han predominado en América Latina: el tradicional gremialismo profesional; el sindicalismo “economicista”; y el sindicalismo “clasista”. No siempre aparecen estos enfoques con nitidez y representados en estructuras y prácticas categóricas. A veces, en una misma entidad se encuentran manifestaciones compuestas de una u otra concepción. Otras veces, la misma concepción es interpretada o asumida con matices diferenciados. Sin embargo, la señalada clasificación es apropiada para una visión general de los fundamentos de las asociaciones del sector docente.

El gremialismo profesional: se basa en el carácter especializado de la función docente, traducido en el requerimiento de estudios formales específicos, que distinguen de un ejercicio puramente empírico o espontáneo de la misma. El gremialismo entiende al educador como un profesional. Al hacerlo, toma como referencia a las profesiones universitarias “tradicionales”, con el carácter elitista que estas han tenido en el escenario latinoamericano. Tiende a distinguir netamente al educador profesional del que no lo es, y a separar esta ocupación de aquellas que no tienen carácter profesional.

Por lo general, el gremialismo profesional se ha asociado a visiones corporativas, ha tomado distancia respecto a la política de partidos, rechaza la noción del conflicto de clases y ha tendido a encontrar una inserción de colaboración con los poderes públicos.

Las preocupaciones y demandas principales del gremialismo profesional giran en torno a la defensa de los privilegios de los graduados, a las condiciones de trabajo profesional y a los problemas técnicos del desempeño respectivo. Las condiciones de empleo y particularmente la cuestión de las remuneraciones no constituyen un eje importante, máxime cuando no se reconoce la función docente como trabajo asalariado.

El tipo de organización que fluye de esta concepción es la asociación o el llamado “colegio profesional”, que busca asimilaciones a las órdenes profesionales tradicionales. Criterio de pertenencia es la posesión del grado o título profesional correspondiente. A veces, las asociaciones de carácter profesional tradicional se especializan por ramas del servicio educativo, por tipos de ocupación –directores de establecimientos, inspectores, orientadores, etc.– o por las disciplinas que se profesan.

El sindicalismo “economicista”: es aquel tipo de agrupación social de los docentes que reconoce la condición asalariada de éstos y se constituye para representarlos en la relación contractual con los empleadores y particularmente con el Estado, para defender o mejorar las condiciones de empleo y de trabajo y, dentro de ellas, particularmente las remuneraciones.

Para cumplir sus propósitos, el sindicalismo de este carácter, emplea preferentemente medios de presión que se enmarcan en el ordenamiento existente y no se propone necesariamente su sustitución.

Por lo general, el sindicalismo economicista opta por organizar a los educadores como tales y sin favorecer su unidad con otros sectores. A veces acepta coordinaciones de lucha con otros sectores funcionarios o de las capas medias asalariadas y rara vez se identifica con el sindicalismo obrero. Como el gremialismo tradicional, intenta hacer una separación formal con la acción política partidista, especialmente con la de signo izquierdista.

Por otra parte, esta forma de sindicalismo privilegia una oferta de servicios o beneficios sociales autogenerados, en la línea de las viejas organizaciones mutualistas. Es el caso de los servicios médicos, infraestructura de vacaciones y viajes, programas recreativos, culturales y deportivos, etc., intentando suplir o mejorar las prestaciones sociales establecidas por el Estado.

El sindicalismo "clasista": esta variedad del sindicalismo se propone organizar al sector docente a partir del reconocimiento de la condición asalariada del trabajo docente, en el marco de la formación social capitalista. Esto permite definir a los maestros como "trabajadores de la educación" y considerarlos, más allá de las especificidades de su función, como parte de la clase trabajadora en su conjunto.

En consecuencia, el sector docente sindicalmente organizado debe compartir la posición anticapitalista del sindicalismo y su inserción en la lucha de clases, que permitirá libertar a los trabajadores de su condición subordinada y convertirlos en clase dominante. En este marco, las organizaciones del magisterio deben adscribirse orgánicamente a las centrales que unifican a la clase trabajadora, pueden adoptar sus métodos de lucha —entre ellos, la huelga y otras formas activas de expresión— y deben apoyar a los partidos políticos que hacen suya esta misma perspectiva.

Por otra parte, el sindicalismo clasista, aunque reconoce que el sector docente se inserta originalmente en la sociedad como parte de "la clase media asalariada" o "la pequeña burguesía funcionaria", sostiene que históricamente viene experimentando un proceso de "proletarización". Al deterioro sostenido de sus niveles salariales, se estaría sumando, en muchos países, la pérdida de varios de sus derechos laborales, sociales y políticos y en otros, la imposibilidad de acceso a ellos. La reciente situación de crisis vinculada a la deuda externa, estaría agravando dicha proletarización, lo que constituiría un fundamento más sólido de la definición clasista del sindicalismo docente, de su constante recurso a las formas más activas de lucha y de la radicalización ideológica de sus dirigencias.

El sindicalismo docente y el estado

En su relación con el Estado, el sindicalismo magisterial ha asumido en la región latinoamericana, cuatro tipos principales de comportamientos: los “corporativos”; los “de trasmisión”; los “reivindicativos”; y los “contestatarios”.

El sindicalismo docente tiene rasgos *corporativos* cuando incorpora en sus organizaciones no sólo a los maestros o a éstos y los directores y demás personal docente de las escuelas, sino también a funcionarios y autoridades educacionales, en cuanto tales; en casos extremos, también a propietarios de establecimientos privados de enseñanza y hasta los padres de familia. En principio, la organización corporativa incluye a todos las personas que trabajen en la misma función, en este caso la educativa. El corporativismo no hace distinciones, como la existente entre empleadores –o sus representantes– y trabajadores. Lo importante es lo que une: la nación, en el marco de cuyo Estado se construyen organizaciones homogeneizantes, que impiden la división de clases sociales o más bien la lucha entre ellas.

El sindicalismo corporativo ha sido propio de los Estados nacionalistas o fascistas europeos de preguerra, pero ha tenido ecos en Latinoamérica y la tendencia corporativa se esboza a veces en organizaciones magisteriales que funcionan en otros regímenes políticos.

La relación *de trasmisión* se produce cuando el sindicalismo magisterial es dominado por el Estado y utilizado por las cúpulas gobernantes para encuadrar a los docentes, a la vez que implantar en ellos las concepciones estatales y lograr apoyo disciplinado a las políticas correspondientes. Obviamente, la trasmisión es vertical aunque, en largos plazos y en situaciones de debilitamiento o envejecimiento de los regímenes autoritarios, los sindicatos de trasmisión pueden servir de vehículos limitados de presión desde la base hacia el nivel gubernamental, a través de las burocracias que ordinariamente se generan en este tipo de situaciones.

El comportamiento *reivindicativo* es el predominante en la región. El sindicalismo se desarrolla en función de expresar los intereses propios y particulares de sus miembros y de traducirlo en demandas ante el Estado y/o los empleadores privados. La relación es de interlocución y oscila entre matices negociadores y matices de enfrentamiento, según lo requieran las condiciones. A menudo el reivindicacionismo no tiene en cuenta suficientemente la situación de la contraparte estatal o empresarial ni las posibilidades reales de satisfacción de las demandas o los efectos generales de dicha satisfacción.

Por otra parte, el comportamiento reivindicativo tiende a centrarse casi unilateralmente en las remuneraciones y en los beneficios sociales.

Finalmente, una forma de relación que también tiene fuerte expresión en la realidad latinoamericana, es la de *contestación u oposición*. Ella ocurre cuando el sindicalismo docente asume que las estructuras económico-sociales y políticas son negativas a sus intereses y a los intereses del conjunto de los trabajadores y deben

ser cambiadas radicalmente. En esa visión, el Estado es interpretado no sólo como el empleador o el regulador de las relaciones laborales sino como el representante y el guardián del orden imperante y, por lo tanto, antagonista histórico del magisterio. Inevitablemente, la relación es de carácter conflictivo.

También en el caso de los referidos cuatro patrones de relación entre Estado y organizaciones de docentes, las distinciones conceptuales pueden confundirse en los comportamientos reales. Así, es posible encontrar en una misma organización, *tendencias corporativas* y *prácticas de trasmisión*. En otras suelen combinarse discursos y ciertos comportamientos anti-sistema con comportamientos reivindicativos.

Por último, es posible postular el surgimiento de un nuevo tipo de relación: el de *concertación*. Al decir “nuevo” no se está negando que en determinadas circunstancias, algunas organizaciones han emprendido esfuerzos en este sentido. Sin embargo, parecen ser poco frecuentes y los patrones de trasmisión, reivindicación o contestación son los dominantes. Por otra parte, el calificativo “nuevo” alude al hecho que en el cuadro de la profunda crisis de la educación, situado en el marco de la difícil gobernabilidad de las democracias y de las consecuencias sociales del endeudamiento externo, no parece haber otro camino de salida que esfuerzos de “concertación” entre el Estado y las organizaciones de docentes o entre el Estado, los empleadores privados y el sindicalismo docente, si es el caso. Más adelante se volverá sobre el tema.

El sindicalismo docente y las políticas públicas hacia la educación

A continuación se examinarán y discutirán diversas dimensiones de la participación de las organizaciones de docentes en el diseño, implantación, ejecución y evaluación de las políticas públicas hacia la educación. El supuesto de partida es que el Estado reconoce la legitimidad y la necesidad de dicha participación y que está dispuesto a crear o perfeccionar los canales para viabilizarla.

Áreas de la participación

El movimiento magisterial en la región, normalmente privilegia ciertas áreas de la realidad educacional sobre las cuales se construyen políticas públicas: en primer lugar, las políticas hacia el propio sector docente y particularmente las relativas a las condiciones de empleo y de trabajo. La razón es obvia. Otra área en que las organizaciones de docentes se expresan con frecuencia es en lo relativo a los aspectos institucionales y de gestión del sistema educativo. El papel del Estado en educación y su actitud frente a la educación privada, así como las estructuras

y estilos de administración de los sistemas públicos de educación, suelen demandar el interés del sindicalismo docente. Recientemente, la cuestión de la descentralización, que en ciertos países ha tomado forma de “municipalización”, es un ejemplo de involucración activa en la adopción de políticas públicas hacia la educación.

Otras áreas en las que también hay preocupación del sindicalismo docente se refieren a la democratización de la educación, entendida doblemente como una cuestión de acceso y como una de equidad o justicia social. Frecuentemente el magisterio ha demandado la expansión de los sistemas escolares, su plena apertura a la población, sin discriminaciones de ningún tipo, así como una distribución más equitativa de los beneficios de la educación, poniéndose invariablemente de lado de los intereses objetivos de los sectores marginados o de menores ingresos. Concomitantemente, el movimiento magisterial ha reclamado constantemente el aumento de los aportes públicos al financiamiento de la educación, tanto para subvencionar el mejoramiento de ésta como para lograr un mejoramiento sustantivo y definitivo de la condición docente.

En cambio, áreas como la política curricular, la formación permanente de los educadores y las prácticas pedagógicas mismas, parecen implicar menores preocupaciones del movimiento sindical del magisterio. Es cierto que frecuentemente las organizaciones se pronuncian respecto a las múltiples iniciativas gubernamentales para modificar los objetivos, los planes de estudio o los programas de enseñanza, así como las normas metodológicas o de evaluación. Pero la mayoría de las veces se trata de reacciones que no van acompañadas de iniciativa ni de propuestas coherentes de alternativas propias. Así, varias de las más importantes reformas educativas ensayadas en la región en los últimos veinte o treinta años, han tenido la oposición de las organizaciones de maestros sin que se hayan levantado, salvo excepciones, proyectos pedagógicos alternativos.

También parece haber una dificultad para que las organizaciones magisteriales reconozcan los problemas de la práctica pedagógica y más bien detengan su juicio en la normativa oficial que contribuye a configurar el rol docente, pero sin adentrarse en las complejidades del desempeño cotidiano y concreto de los educadores en el aula.

Finalmente, los procesos de formación y perfeccionamiento del magisterio tampoco han tenido una atención prioritaria de las organizaciones, no obstante su importancia en la construcción de la propia identidad docente.

Formas de participación

Se hace necesario lograr una participación diversificada y equilibrada de las organizaciones de docentes en la determinación de las políticas educacionales, la que debe extenderse a todas las dimensiones de éstas, evitando las omisiones.

Por otra parte, se requiere una definición de las formas o estilos de participación a fin de optimizar su contribución al mejoramiento de la calidad y de la equidad en la educación. En este sentido, las siguientes premisas pueden emplearse para discernir formas más eficaces de participación.

La *autonomía* de las organizaciones de docentes y la consiguiente independencia de juicio, parece ser uno de los atributos claves para que una posible participación efectivamente conduzca al logro de propósitos de mejoramiento y renovación. Los gobiernos y quienes toman las decisiones macro-educativas, en su función de elaborar y adoptar políticas, necesitan de una interlocución con quienes son o serán agentes ejecutores y quienes conocen vivencialmente “el terreno” y la práctica educativa. En esa interlocución, juicios comprometidos o dependientes no son eficaces para efectos de optimizar las decisiones. Por el contrario, visiones alternativas enriquecen el proceso de adoptarlas y de ejecutarlas. Lo mismo vale para la evaluación de las políticas.

Ligada a la premisa anterior, la *capacidad crítica* es otra condición que permite que se construya una efectiva participación de las organizaciones de docentes en la formulación e implantación de políticas educacionales. Esto supone el desarrollo de una mirada objetiva de las organizaciones sobre la realidad educativa, mirada que debe extenderse a la propia condición o situación del docente y todavía más, en forma de autocrítica, al propio rol de las organizaciones en la tarea de modificarla.

Un tercer atributo que debería implicarse en la participación de los docentes es el de la *responsabilidad social*. Se trata de entender la participación no sólo como el ejercicio de un derecho sino como un compromiso que obliga con el interés social, fundado en la definición profesional de la función docente y/o el carácter de clase del sindicalismo que lo llevaría a asumir intereses más amplios que los puramente gremiales.

Finalmente, la *capacidad de concertación* se constituye en una cuarta premisa para el desarrollo de una participación positiva del sindicalismo docente en la construcción de políticas públicas dirigidas al mejoramiento y transformación de los sistemas educativos, máxime en las actuales circunstancias en que la persistencia de situaciones confrontacionales lleva a callejones sin salida, tanto en el escenario socio-político como en el educacional.

En suma, la autonomía, para superar la subordinación; la capacidad crítica, para contribuir al conocimiento certero de la realidad; la responsabilidad social, para evitar las estrecheces corporativas; y la capacidad de concertación, para sumar los esfuerzos necesarios para enfrentar una realidad en crisis, parecen constituir los requisitos para definir una estrategia participativa del movimiento del magisterio latinoamericano.

Mecanismos para facilitar la participación

Anteriormente se hizo referencia a la necesidad que el Estado ofrezca estructuras y oportunidades para facilitar que el movimiento magisterial se involucre en el proceso de elaboración, adopción y evaluación de las políticas públicas hacia la educación. Se indicó que los procesos de descentralización debe entenderse como una contribución central a la oferta de mecanismos de participación.

Más específicamente, los Estados que aún no lo hacen deberían empezar por reconocer –incluso legalmente– a las organizaciones representativas de los docentes como interlocutores válidos en la formulación de políticas, sin que eso excluya la necesaria participación de otro tipo de entidades vinculadas a la educación.

Deberían crearse órganos consultivos –y en algunos casos, normativos o ejecutivos– en los diversos niveles de la estructura descentralizada de la gestión educacional. En ellos, las organizaciones de docentes deberían tener una representación significativa.

Los órganos del poder legislativo deberían escuchar permanentemente y con debida atención, las demandas, proposiciones y juicios críticos provenientes de las asociaciones magisteriales en los asuntos relativos a la educación.

Convendría realizar, cada cierto número de años, procesos nacionales de discusión y concertación, del tipo de los “congresos pedagógicos” o “congresos de educación” que se han realizado en algunos países de la región, tomando en cuenta las experiencias negativas y positivas que ellos arrojan.

El nivel local y de unidad educativa, debería constituirse en el lugar privilegiado de la participación del conjunto de los docentes. El ejercicio de una responsabilidad colectiva con la gestión pedagógica y administrativa de la unidad escolar se constituye en escuela y en base para una participación magisterial que llegue a extenderse a las políticas nacionales de la educación.

El sindicalismo docente y el mejoramiento de la calidad de la educación

El aporte de las organizaciones de docentes debe confluir con el de otras organizaciones sociales y entidades diversas a la construcción de políticas públicas que mejoren o transformen los sistemas educativos y las prácticas pedagógicas. Pero el compromiso del movimiento del magisterio puede y debe ampliarse a contribuciones directas, desde la condición autónoma de sus organizaciones.

El reconocimiento del carácter profesional del rol docente y el apoyo a todas las estrategias que tiendan a favorecer la configuración profesional de su trabajo es una primera contribución que hacen o pueden hacer las organizaciones. Ello implica no sólo demandar y estimular políticas públicas o medidas administrativas, sino también intervenciones directas hacia los miembros de las organizaciones, estimulando en ellos la iniciativa, la creatividad, el espíritu de innovación y el recto

cumplimiento de sus responsabilidades profesionales. Del mismo modo, las organizaciones deberían desalentar las conductas irresponsables que se presenten en el desempeño docente de algunos de sus miembros.

La renovación pedagógica debería ser otra preocupación del sindicalismo magisterial, la cual se puede materializar constituyendo a las propias organizaciones en movimientos de transformación de los sistemas y las prácticas educativas, o apoyando con fuerza el desarrollo de movimientos o grupos de renovación pedagógica autónomos pero aliados a la organización sindical y en los hechos, formados por los mismos maestros sindicalizados.

La formación inicial de los docentes y las medidas y políticas de reclutamiento o de ingreso a los servicios educativos debería constituir otra responsabilidad importante para las organizaciones magisteriales. Los educadores en servicio están en la obligación de entregar su experiencia colectiva al enriquecimiento de los procesos formativos de las nuevas promociones de docentes. Las organizaciones podrían mantener relaciones permanentes y constructivas con las facultades, institutos y escuelas normales, sea con ellas como instituciones o con las organizaciones de profesores o de estudiantes al interior de ellas.

Por último, el perfeccionamiento en servicio es otra dimensión en la que las asociaciones de docentes pueden contribuir directamente al mejoramiento de la calidad de la enseñanza. No basta la crítica a las políticas oficiales de perfeccionamiento o la demanda de políticas alternativas. El levantamiento de iniciativas de autoperfeccionamiento o de programas sistemáticos gestionados por el propio sindicato puede ser otra contribución, sea para complementar o enriquecer la oferta oficial o llenar su ausencia o insuficiencia.

LA FEMINIZACIÓN DEL SECTOR DOCENTE:

CREACIÓN DE CONDICIONES PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS EDUCADORAS

Educación y género

El siguiente tema está relacionado con una de las cuestiones básicas de la educación, sin cuyo abordaje no será posible resolver el problema de la calidad, ni menos aún, el de la equidad en la distribución de dicha calidad.

Como expresión de toda una histórica tendencia cultural de hondo arraigo, en el sistema educativo persiste la discriminación de género en desmedro de los derechos y de las oportunidades de desarrollo personal y social de la mitad de la población: las mujeres.

En efecto, a pesar que en la gran mayoría de los sistemas educativos de la región, niñas y niños acceden en las mismas proporciones a la escuela primaria, en

algunos todavía las niñas transitan en menor proporción por la escuela secundaria. Prácticamente en todos los sistemas, el acceso a la educación superior es diferencial. Las jóvenes ingresan en menor porcentaje y/o acceden a las carreras de menos prestigio, muchas de ellas consideradas discriminatoriamente como femeninas y conducentes a posiciones subordinadas en el mercado de empleo y en la sociedad global. La orientación cultural del sistema educativo hace su propia contribución a la tradicional reproducción de la desigualdad de oportunidades para ambos sexos.

Tras el flujo discriminatorio de niñas y niños, jóvenes mujeres y jóvenes varones, por el sistema educativo, se esconden patrones de socialización diferenciada impuestos en la familia, reforzados por el medio social y no combatidos sino asumidos por la escuela. Existe una suerte de “pedagogía invisible”, no consciente, según la cual los programas de enseñanza, los textos de estudio y las prácticas docentes mismas, confluyen a reproducir los estereotipos sexuales y a hacer que la discriminación esbozada más arriba, se realice como un proceso natural.

Aunque el Proyecto Principal de Educación no es explícito en esta materia y no obstante que en la identificación de los grupos poblacionales más desfavorecidos en la enseñanza no aparece el género femenino, puede entenderse que el Proyecto es claramente una opción por la equidad en la educación. En consecuencia, las políticas nacionales desarrolladas en su marco, deberían incluir el enfrentamiento gradual de la discriminación entre los sexos. No se logrará el objetivo específico de “mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos” si no se incluye la dimensión “género” entre los problemas a abordar. Ni debería excluirse de “la realización de las reformas necesarias” a aquellas que conduzcan a superar la pedagogía invisible a que se aludía.

Sin embargo, la discriminación de género es, como se dijo, un fenómeno histórico-cultural que no es susceptible de cambio por el mero efecto de decisiones políticas y de aplicaciones de mayores recursos. Es en realidad una tarea cultural de largo aliento que debería ser asumida en y desde la sociedad civil y con la participación de algunos actores sociales particularmente implicados. Sin perjuicio de las necesarias políticas públicas, la discriminación de género debe ser superada a través de la modificación de actitudes y los comportamientos sociales, inducida progresivamente por la organización y la movilización de las mujeres, en cuanto son las afectadas más directamente por las diferenciaciones sexistas. Esto es particularmente válido en el campo de la educación.

La feminización de la docencia

Una característica del sector educativo en nuestro países es la alta proporción de mujeres en el desempeño de la docencia. En sí, es una expresión de la discriminación de género, en cuanto se distribuye diferencialmente: es prácticamente total el porcentaje de mujeres en la enseñanza pre-escolar, altísimo en la primaria,

aproximadamente equiparado con los varones en la secundaria y minoritario en la educación superior. En otros términos, las mujeres profesoras acceden en menores proporciones a los desempeños docentes en los tramos superiores del sistema, que son mejor pagados y de mayor prestigio e influencia social. Por el contrario y aunque las leyes no lo estipulen, a las mujeres se les reservan las áreas del sistema en las cuales se dan las peores condiciones de empleo y de trabajo y para encargarse de la atención de los sectores sociales de menores ingresos en las comunidades más pobres.

También es diferencial el acceso a las posiciones técnicas y administrativas superiores al interior de los sistemas educativos. Del mismo modo, la discriminación de género se extiende también a las dirigencias de las asociaciones de docentes, no obstante que en ambos campos se han experimentado algunos avances en la participación de mujeres profesoras.

Sin duda, no son las legislaciones formales o las políticas públicas las que generan o aprueban la inequidad de género al interior de la docencia. Sin embargo, la configuración general de las condiciones de empleo y de trabajo del magisterio, así como las discriminaciones en materia de formación de docentes, se suman a los factores socio-culturales externos al sistema para producir la feminización discriminatoria del sector.

En efecto y por una parte, las desmedradas condiciones de empleo de los docentes y la alta proporción de mujeres en la enseñanza, se potencian mutuamente. Puede afirmarse que los niveles de remuneración y otras condiciones contractuales son bajas debido a que la docencia es vista como una “profesión femenina” y que no merece ingresos más altos a causa del entendimiento tradicional de que las mujeres están bajo la protección económica de sus padres o de sus maridos y no necesitan salarios del mismo nivel que los hombres. Por otra parte, los términos deteriorados del mercado de empleo docente parecen inducir a los trabajadores varones a no ingresar o a desertar de él en busca de perspectivas más favorables, contribuyendo así a la feminización del cuerpo de profesores y a la reproducción del deterioro de sus condiciones de empleo.

Otro ángulo de la feminización referida es el cumplimiento de un “doble rol”. Puede afirmarse que la gran mayoría de las maestras, que son esposas y madres de familia –y en muchos casos, jefes de hogar– deben sumar a las tareas de la función docente, aquellas propias del rol que desempeñan en la familia. A menudo, las educadoras están sometidas a sobretrabajo en la docencia y también al desgastante trabajo doméstico, obviamente no remunerado. En las condiciones prevalecientes en nuestros países, es muy difícil asumir a cabalidad ambas dimensiones del “doble rol”.

En consecuencia, la feminización del sector docente no es neutra sino que tiene un carácter discriminatorio y atentatorio a la equidad. Por otra parte, como se verá a continuación, afecta también de diversos modos a la calidad de la educación y a las posibilidades de su mejoramiento y transformación.

La feminización/discriminación de la docencia y la calidad de la educación

Se ha afirmado que la enseñanza es una profesión femenina por naturaleza y que las mujeres aportan a ella una serie de valores y comportamientos derivados de su condición de tales. Se alude a su rol facilitador de la transición entre la protección materna y la incorporación a la escuela y a la sociedad en los niños de edades preescolares y de temprana escolaridad. Se supone que ellas incorporan la riqueza y la expresividad afectiva indispensable a toda formación equilibrada de la personalidad del educando.

Sin embargo, puede afirmarse también que la alta proporción femenina en el sector docente contribuye en diversas formas al deterioro de la calidad de la educación en los países de la región.

El referido “doble rol” tiene fuerte incidencia en la calidad del desempeño profesional. Significa una menor disponibilidad de tiempo para atender a las crecientes y diversificadas exigencias de la función docente. Implica asimismo un desgaste de las energías de la mujer profesora que opera contra la calidad de su desempeño. Los administradores se quejan que la maternidad lleva consigo períodos de abandono de la función, con los consiguientes trastornos en la normalidad de los aprendizajes en el aula y en el funcionamiento general de las unidades educativas.

Por otra parte, el “doble rol” limita las posibilidades de acceso al perfeccionamiento docente, en la medida que éste se desarrolla fuera de los horarios de trabajo o implica, como los cursos a distancia o el autoperfeccionamiento, disponer del tiempo no remunerado y reservado a la vida personal o familiar.

Se sostiene, además, que la condición femenina es refractaria a la innovación. La tradicional subordinación de la mujer y su supuesta “debilidad” la harían conservadora, poco afecta al riesgo y a la exploración de nuevas posibilidades y, en cambio, propensa a la rutina y a la estabilidad. De esta forma, las mujeres docentes serían resistentes a los intentos de renovar o reformar las prácticas pedagógicas y la vida escolar.

Por último, no es extraño que las propias profesoras contribuyan a la trasmisión de roles sexuales subordinantes y discriminatorios hacia la mujer o, al menos, no actúen contra lo que hemos denominado pedagogía invisible de carácter sexista.

La feminización/discriminación de la docencia y la participación de las mujeres educadoras

Las condiciones socio-culturales y el desempeño de la doble función de madre-espuesta y profesora, estrecha las posibilidades de plena participación de éstas en la vida social y política, en los movimientos sociales de los docentes y en los procesos de cambio de la educación.

En efecto, la cultura del patriarcalismo, que en nuestro continente toma la forma peculiar del machismo, obra para hacer de lo público el espacio preferente de los hombres, en tanto que lo privado y particularmente el hogar es el dominio reservado a las mujeres. Es más, el espacio privado es impuesto culturalmente a las mujeres como obligatorio. Si es todavía socialmente difícil que se acepte la plena presencia de la mujer en el mercado formal del empleo, es todavía más difícil que se acepte su deserción del mundo doméstico para incursionar en el mundo político y social.

Por otra parte, las mujeres que aceptan el desafío o se ven llamadas a la participación política o social, se encuentran en un mundo que les es extraño, en el que predominan valoraciones, actitudes y conductas opuestas a la llamada “naturaleza femenina”, que no es sino una construcción social. A menudo, las mujeres que ingresan al espacio público deben optar por hacer propia la competitividad, la capacidad agresiva y la racionalidad que parecen caracterizar la participación masculina. Esa opción puede resultar dolorosa y forzada y puede distorsionar o empobrecer la potencialidad propia con que las mujeres podrían contribuir desde su propia “naturaleza”.

No es extraño, en consecuencia, que la proporción de mujeres profesoras que participan activamente en los sindicatos sea muy inferior a su representación en el trabajo docente. Como ya se dijo, su representación en los cuadros dirigentes es aún más escasa.

Esta situación afecta a lo que podría denominarse la “representatividad efectiva” del sindicalismo docente, que importa más que la afiliación puramente formal. La dificultad para que cuatro quintas partes de los trabajadores de un área puedan militar realmente en un sindicato, sin duda es un factor de debilidad de éste, cuando no de distorsión del principio de democracia sindical.

Estrategias y responsabilidades para superar la feminización/discriminación de la docencia

No se postula aquí que se intente revertir la feminización del cuerpo docente en los sistemas educativos latinoamericanos. No se trata tampoco que las mujeres vuelvan a encerrarse en el mundo doméstico, ni que la docencia se convierta mayoritariamente en asunto de hombres. Se trata de apuntar contra el carácter discriminatorio que conlleva la feminización y de crear condiciones para que mejore –podría decirse “en calidad y cantidad”– la participación de la mujer profesora en el logro de la calidad de la educación y en la actividad social a la que tiene derecho. A este efecto, se señalan a continuación algunas estrategias y responsabilidades.

El punto de partida y el principal resorte para enfrentar el problema puede ser el mejoramiento general de las condiciones de empleo y de trabajo del sector

docente y, en particular, el establecimiento de ciertos mecanismos de discriminación positiva en favor de las mujeres profesoras. Es indispensable moderar efectivamente los efectos negativos del doble rol. Se hace necesario disminuir la carga de trabajo de las profesoras, mejorar sus ingresos a fin que puedan liberarse de algunas de las exigencias de la responsabilidad doméstica, facilitarles el cuidado de los hijos menores a través de sistemas institucionalizados, etc.

Los Estados –y los empleadores privados, cuando sea el caso– y las asociaciones de docentes deben confluír en los esfuerzos en favor de la optimización de las condiciones de empleo y de trabajo. Naturalmente que gran parte de la responsabilidad sobre las consecuencias negativas del doble rol recae sobre la mayoría de los esposos o padres de las maestras. Es necesario librar una batalla cultural de largo plazo para inducirlos a compartir las reponsabilidades domésticas y a aceptar y facilitar la participación femenina en el espacio público. También deberá ayudar a muchas mujeres a superar su propia aceptación acrítica del doble rol.

Otra estrategia de largo plazo para superar la discriminación de sexo, es el mejoramiento de las oportunidades de acceso de la mujer a la educación superior, de modo que ellas puedan ingresar en mayores proporciones a la docencia de nivel secundario y superior y/o a la enseñanza de disciplinas como las científicas y tecnológicas, en las cuales están subrepresentadas.

Por otra parte, la superación de los efectos negativos del doble rol permitiría que un mayor porcentaje de mujeres profesoras pueda participar en los procesos de perfeccionamiento docente y obtener altos logros en estos. Lo mismo vale para los estudios de postgrado en campos relacionados con la educación. Sería conveniente establecer en estos ámbitos medidas de discriminación positiva, como cupos preferenciales para profesoras o sistemas adecuados a la doble carga que ellas soportan.

Otro paso importante a adoptar es el reconocimiento de la existencia del problema del género en la educación y de la feminización del magisterio y sus consecuencias, y la incorporación de esta temática en los programas de formación y perfeccionamiento de los docentes. Esta estrategia tiene como prerrequisito un mayor desarrollo de la investigación sobre el tema y la difusión de sus resultados a fin de facilitar su inclusión en los referidos programas. Por su parte, los sindicatos de docentes pueden hacer una importante contribución estableciendo secciones o ramas que agrupen a las mujeres profesoras en torno a la discusión de la problemática de género y la feminización de la docencia y/o incorporando ambas cuestiones al discurso general de cada organización y a las demandas que ésta plantee al Estado y/o a los empleadores.

Los propios movimientos feministas, que están surgiendo con diferentes grados de fuerza en los países de la región, pueden y deben hacer una contribución. No todos ellos han considerado el rol estratégico de las mujeres profesoras en la lucha por la equidad de los sexos, ni tener en cuenta el potencial que significa que

sean mayoritarias al interior de la profesión docente. Una confluencia de esfuerzos entre el sindicalismo docente y los movimientos de mujeres redundaría en una pronta adopción y ejecución de las políticas públicas requeridas y de la propia constitución de las mujeres profesoras como agentes de su propia emancipación y del ensanchamiento de sus horizontes como personas y profesionales.

Por último, cabe considerar que tanto el rol docente de carácter operante como el técnico son funcionales con la feminización-subordinación del sector docente, en tanto que la definición profesional del rol, con sus rasgos inherentes de dominio de un saber superior, de autonomía y de responsabilidad individual y colectiva, no se ajusta con la condición desmedrada, la dependencia y el enclaustramiento de la mujer profesora. No habrá verdadera profesionalización del conjunto del sector docente si paralelamente no se establecen condiciones de equidad y de mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la participación femenina. Esta se convierte, en consecuencia, en premisa indispensable del mejoramiento de la enseñanza en la región, en tanto que la resolución de las discriminaciones de género al interior de los sistemas educativos se convierte en insoslayable requisito de pertinencia y de equidad.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS DOCENTES Y SUS ORGANIZACIONES EN LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

El esfuerzo en pro del mejoramiento de la calidad de la educación supone una especial atención a los procesos, mecanismos e instrumentos de evaluación de la eficiencia de los sistemas y de las políticas correspondientes. El propio Proyecto Principal de Educación así lo entiende. La recomendación de la reunión de Quito invitó a cada Estado miembro a formular planes nacionales que comprendieran dos fases. La segunda de ambas sería propiamente de ejecución y debía comprender "igualmente y con permanencia la planificación y la evaluación".

En diversas modalidades, en algunos países de la región están en marcha procesos de evaluación de la calidad de la enseñanza. Entre otras formas, se acude a sistemas de pruebas estandarizadas y a otras mediciones del rendimiento académico de los alumnos, con alcances nacionales. El propio mayor desarrollo de la investigación educativa aporta frecuentes estudios de carácter evaluativo, con coberturas muestrales a veces bastante amplias. Los censos educativos son otra forma de acumular información que permite evaluar el desarrollo de los sistemas educativos. Sin duda es necesario avanzar mucho más, a fin de disponer de los suficientes juicios que permitan afinar las programaciones o rectificar políticas y prácticas educativas.

En el ámbito de la evaluación, la participación de los docentes es frecuente-

mente requerida. Desgraciadamente, ocurre con mayor frecuencia que se solicita a los maestros actuar como meros aplicadores de instrumentos que elaboran y deciden los especialistas. Tampoco son abundantes los casos en que los resultados son difundidos y discutidos con los docentes, sea como resultados agregados o como resultados relativos a cada localidad, escuela o aula.

Una forma de incentivar y mejorar cualitativamente la participación del magisterio en el mejoramiento de la educación es asociarlo estrechamente a los procesos de evaluación de la calidad del sistema. Las asociaciones de docentes pueden comprometerse a promover dicha participación. Sin embargo, es indispensable que los responsables de la educación, a su turno, se obliguen a organizar los procesos y mecanismos de evaluación de modo que los resultados nacionales sean informados y discutidos regularmente con las organizaciones del magisterio. Del mismo modo, se obliguen a desagregar la información y a difundirla en forma que permita a las redes locales, a las escuelas y a cada docente beneficiarse de los resultados para la modificación de sus propias programaciones y desempeños.

Aparte de los procedimientos de evaluación de calidad de alcance macro-sistémico y de responsabilidad oficial, es necesario desarrollar otras estrategias de evaluación, más permanentes y referidas al análisis de la calidad de las prácticas docentes específicas llevada a cabo por los mismos actores. Esto es, el *desarrollo de la investigación docente*, una modalidad de investigación cualitativa que permite a los propios educadores analizar y comprender su propio desempeño con vistas a optimizar su calidad, y cuyos resultados acumulados permiten también una evaluación complementaria de los sistemas nacionales de evaluación convencional de la calidad de la enseñanza.

La “investigación docente” adopta diversas formas: diagnóstico de la realidad de la escuela, de los alumnos, de la comunidad que la rodea y de las correspondientes interacciones; análisis grupal de las prácticas docentes; análisis institucional de casos; estudios de casos sobre problemas específicos, etc.

La “investigación docente” tiene de común que se sitúa localmente y tiende a producir no sólo información sino también una comprensión contextualizada del problema. Por lo general, es investigación emprendida por grupos de profesores o maestros y contribuye a su organización de base. Supone un avance hacia la profesionalización.

En verdad, quienes emprenden la “investigación docente” están desarrollando una actitud verdaderamente profesional: emplear conocimiento y metodologías validadas, producir diagnósticos para decidir cursos de acción, hacerse colectiva e individualmente responsables de la calidad de la educación y tomar iniciativas autónomas para su mejoramiento.

La “investigación docente” es también una contribución específica a la eficiencia de los sistemas educativos. En efecto, realizada por los propios actores, retroalimenta de inmediato y directamente a quienes deben utilizar sus conclusiones y recomendaciones, sin dar el largo rodeo de la agregación nacional de

resultados y la difusión de estos. Por otra parte y dada su contextualización local y su especificidad, evita la pérdida de riqueza que significa la abstracción propia de los resultados de las evaluaciones macro-sistémicas.

Las organizaciones del magisterio deberían fomentar y apoyar los procesos de investigación docente. Se trata de incentivar una auténtica participación directa de los educadores, conducente a su plena profesionalización y con fuerte potencial de renovación del sistema a partir de su base y de las prácticas reales.

Por otra parte, las organizaciones nacionales del profesorado pueden beneficiarse grandemente de la investigación docente. Si esta se hace permanente y se extiende y si sus resultados se acumulan, permiten lograr conocimiento y comprensiones propias acerca del desarrollo del sistema y de los problemas cualitativos de la educación. Esto es favorable a la salvaguardia de la autonomía de las organizaciones y al desarrollo de su capacidad de crítica constructiva. Favorece una interlocución más responsable y positiva con las autoridades oficiales. Permite cotejar los resultados de la evaluación macro-sistémica, generalmente de base cuantitativa, con los datos y juicios de una acumulación cualitativa basada en realidades concretas y específicas totalizadas. Así, las asociaciones de docentes pueden aportar a los esfuerzos de mejoramiento un conocimiento que complementa, enriquece o rectifica el producido por los sistemas evaluativos convencionales.

La descentralización de los sistemas educativos exige con mayor razón la convergencia de las dos modalidades de investigación evaluativa y el diseño de relaciones institucionalizadas de complementariedad, a escalas regionales y locales. He aquí otro espacio para la participación de las organizaciones de docentes y para ensayar formas de concertación entre ellas y las autoridades oficiales en favor del mejoramiento y renovación de la educación.

Finalmente, cabe sugerir que si los gobiernos reconocen la validez y el aporte de la investigación docente, junto con establecer los mecanismos que faciliten la convergencia y complementariedad con sus propios mecanismos de evaluación, deberían favorecer con sus medios el desarrollo de ella.

Una forma de contribución desde el sistema oficial es la incorporación de la enseñanza y aprendizaje del enfoque y de las metodologías propias de la investigación docente al currículo de los centros formadores del magisterio y a los programas gubernamentales de perfeccionamiento en servicio. Por otra parte, desde las entidades académicas debería apoyarse la búsqueda y experimentación de nuevas y diversas modalidades de este tipo de investigación. La interacción entre la actividad académica establecida –en ministerios, universidades y centros no gubernamentales de excelencia– y la investigación protagonizada por los propios educadores, pueden enriquecer a ambas dimensiones y optimizar su aporte al mejoramiento de la calidad de la educación.

III. Síntesis del debate

PRIMERA SESIÓN: ESTRATEGIAS DE CAMBIO EDUCATIVO Y PARTICIPACIÓN DEL MAGISTERIO

El documento base partió del supuesto que las políticas educativas incluyen estrategias o modalidades de cambio educativo, en cuyo marco se debe insertar el análisis de la participación del profesorado.

Los procesos de transformación educativa en la región, según la ponencia básica, se inspiran en “lógicas de cambio”, que pueden ser categorizadas según criterios de génesis u origen, de amplitud y de tiempo o ritmo.

Conforme al primer criterio, pueden encontrarse lógicas de cambio verticalista u horizontales, según se generen las transformaciones en la cúpula del aparato de Estado o se desplieguen desde las aulas o escuelas.

Con criterios de amplitud o alcance, es posible encontrar lógicas de “totalidad social”, de “cambio educativo global” y lógicas de “desagregación”, según si la transformación en la educación va inserta en una transformación en la sociedad en su conjunto, si se limita sólo al sistema educativo y, dentro de éste, si lo afecta en su globalidad o si las transformaciones son parciales.

Según criterios de tiempo o ritmo, el documento base distingue lógicas de “ruptura” o de “gradualidad”

A partir del reconocimiento de las lógicas, es posible distinguir las principales modalidades de cambio educativo apreciables en los países de la región. El texto básico sostiene que la “reforma” es entre nosotros la principal modalidad de cambio educativo. Pero también están presentes las “innovaciones”, el “ensayo” o “experiencia piloto” y los “movimientos de renovación pedagógica”

Las reformas educativas pueden asumir la modalidad “cerrada” o “abierta”. En la primera, el Estado impone un modelo que no deja espacio a la participación, a la creatividad social ni a la rectificación. El texto básico se inclina en cambio por la reforma abierta, en que el Estado propone un conjunto de ideas-fuerza, anima la participación y favorece la creatividad y la capacidad de desarrollar, ajustar, corregir y asumir la diversidad.

El documento señala que la participación del magisterio se expresa mejor en presencia de una lógica de horizontalidad en el cambio y cuando se opta por la modalidad de reforma abierta y por los movimientos de renovación pedagógica.

Por último, reconoce que la resolución de algunos dilemas de los procesos de cambio educativo también afecta a la participación del sector docente. Ellos son los de “cantidad y calidad”, de “unidad y diversidad”, de “corto y largo plazo” y la opción entre privilegiar “la gestión del sistema” o las “prácticas pedagógicas”. Al respecto, se postula que la participación tiene mayor sentido y vigencia cuando en los procesos de cambio se opta por el mejoramiento de la calidad de la educación, por el reconocimiento de la diversidad y por la centralidad de las prácticas pedagógicas.

En este último caso, es obvio que centrar en ellas el esfuerzo de cambio requiere vitalmente de una auténtica participación del actor docente.

Discusión y aportes

Los participantes coincidieron en que el documento aportaba esquemas útiles para la discusión, pero que se trataba de categorías formales, carentes de referencias a la realidad latinoamericana y que era necesario tipificar situaciones concretas, tarea que naturalmente superaba las posibilidades del documento y del Seminario mismo.

En particular, se sugirió ir de las “lógicas” de carácter formal a las “modalidades” de carácter real a través de la categoría “estrategias”, en las que debe hacerse referencia a los actores y a las alianzas sociales y políticas que pueden obstaculizar o favorecer el cambio educativo. Este sería un marco más amplio para examinar el tema de la participación del magisterio.

No obstante, en el terreno mismo de las lógicas, se aportaron diversas categorías que harían más complejo el tramado del documento.

En el reconocimiento de lógicas según su origen, se indicó la existencia de una de origen “externo” o foráneo, aludiendo a la frecuencia con que el cambio

educacional es impulsado desde fuera de la región. Al respecto se anotó que junto a la división técnica del trabajo que se produce al interior de la docencia en cada país, se está conformando una “división internacional de la educación”. Hay países desarrollados que hoy día exportan hacia nosotros la pedagogía conductista y la tecnología educativa que ya no usan y que apuntan al adiestramiento de la población, en tanto que ellos utilizan otros enfoques de psicología cognitiva que favorecen otros modos de aprendizaje.

Se planteó que entre la lógica de cambio total y la lógica de desagregación existe también una intermedia, de cambio parcial.

Fue propuesta una “lógica de viabilidad”, dado que a menudo se producen situaciones bloqueadoras (o auto-bloqueadoras) del cambio. Debería favorecerse la lógica del cambio posible y con ella, la de la participación posible, en vez de proponerse transformaciones inviables y de decretar formas de participación para las cuales no existen condiciones reales.

Hubo una larga discusión en torno a la categoría “reforma educativa”. Se señaló que en América Latina, a diferencia de otras latitudes, abundaba el discurso de reforma y la implantación de reformas, sin que eso significara necesariamente que la educación cambiara con esos planteos. Un participante sugirió que en vez de hablar de reforma o adoptar reformas, se trabajase efectiva y concretamente por el mejoramiento de la calidad de la educación.

Se presentó una imagen que enriqueció mucho la conceptualización del cambio: hay reformas “balísticas” y reformas “teleguiadas”. Se comparó a las opciones de reforma con dos tipos de proyectiles, los convencionales en que se hace puntería, se dispara y si se yerra hay que rectificar los cálculos y disparar de nuevo hasta acertar, y los modernos que se lanzan y son guiados durante su trayectoria, según los datos de realidad –incluyendo la movilidad del objetivo– hasta alcanzar el blanco con seguridad.

En cierto modo, la llamada “reforma abierta”, que admite reorientaciones y rectificaciones, equivale a la artillería teleguiada y es mucho más certera. Se valoriza así la evaluación durante el proceso de cambio y la indispensable retroalimentación del mismo.

Otro aporte radicó en la sugerencia de basar las reformas en concepciones de la naturaleza, de la cultura y del trabajo, así como en un proyecto político que, a la vez, apunte a la integración latinoamericana pero tenga también un carácter nacional.

Hubo reflexión sobre las resistencias al cambio educativo y a las reformas. Fue señalada la lógica burocrática que parece presidir el sistema escolar, según la cual no se espera que el profesor participe sino que sea un “buen funcionario”. Por otra parte, a veces las reformas educativas se plantean en términos que a los educadores parecen amenazantes, especialmente en lo relativo a su carga de trabajo y a su estabilidad. En consecuencia, hay que darles un apoyo pedagógico que les dé

seguridad ante el cambio.

Se sostuvo que no puede haber verdaderas reformas educativas sin participación de los actores sociales y particularmente del magisterio. Pero la participación de los docentes debe desarrollarse desde la base del sistema educativo y debe ser una participación efectiva. Se reaccionó contra un “participacionismo” ficticio o puramente formal. Por otra parte, se señaló que la participación debe ser realmente reconocida por los gobiernos de la región.

Por otra parte, se reconoció que existían diversas y fuertes limitaciones a las posibilidades de participar. En primer lugar, se señaló a las deficientes condiciones de vida y de trabajo de los educadores. Al respecto se dio el ejemplo de un país en que los maestros ganan diez dólares mensuales; en tales términos no hay participación posible. Se denunció que las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional a los gobiernos latinoamericanos para enfrentar el problema de la deuda externa, pasan por restringir el gasto público y particularmente el gasto en remuneraciones de los funcionarios públicos, entre ellos los docentes.

Asociada a las anteriores, se visualizó otra limitante: el propio reivindicacionismo en que han caído los gremios docentes en América Latina, especialmente al calor del grave deterioro de la situación del magisterio.

El reivindicacionismo salarial, cuando se torna estrecho, fue visto por los participantes como un factor que no sólo bloquea la participación sino que también contribuye a la desprofesionalización de los docentes, lo que constituye una forma de participación negativa en la determinación de la calidad de la educación en nuestros países.

En otro nivel de análisis, se hizo ver que en el documento base faltaban referencias a dos actores importantes: los partidos políticos, a menudo estrechamente asociados al sindicalismo docente, y las organizaciones sociales populares, que también deberían tener el derecho a la participación en educación.

Se recordó que, para que haya cambio educacional con participación era necesario cambiar el Estado, en el sentido de su democratización. Pero también era indispensable superar el comportamiento de las organizaciones sociales. Estas últimas deberían pasar de la práctica limitada a la formulación de demandas al desarrollo de una capacidad de propuesta, sin la cual su participación sería meramente formal.

Por último, en relación con la génesis de los procesos de cambio educativo, se indicó que también hay propuestas y dinámicas transformadoras que no vienen ni desde la cúpula del Estado ni desde la base del sistema formal sino desde las organizaciones populares. En algunos países, las comunidades de base han sido particularmente aportadoras, aunque el aparato de Estado ignore o niegue estas propuestas.

SEGUNDA SESION: LA PARTICIPACIÓN DE LOS DOCENTES EN LA ENSEÑANZA

El capítulo analizado en esta sesión es dedicado a una forma más específica de participación de los educadores en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza: aquella que pueden aportar en el desempeño de su propia función docente.

El documento sostuvo que, en definitiva, la calidad de la educación se juega en la calidad de las prácticas de enseñanza-aprendizaje que maestros o profesores desarrollan en la cotidianeidad escolar. Dichas prácticas aparecen estrechamente condicionadas por el llamado “rol docente”, es decir, por la ubicación de los profesores dentro del esquema de relaciones interpersonales institucionalizadas en la unidad educativa y en el sistema escolar. En otras palabras, el rol docente tiene que ver con la ubicación de los educadores en la división técnica del trabajo que se produce en el sistema de educación formal.

Se hizo la distinción entre rol docente “asignado”, rol “asumido” y rol “deseado” por los docentes. Dicha especificación fue estimada importante para cualquier programación de mejoramiento o modificación del carácter del rol y por ende de las prácticas pedagógicas.

El documento base intentó configurar el tipo de rol docente que prevalece en nuestros países. Levantó la hipótesis que predominan los roles de índole “operante” y de índole “técnica”. En el primer caso, se asigna o se asume un desempeño con mínima o nula autonomía; en el segundo, se tiene una cierta autonomía, aplicada en todo caso a la elección limitada de metodologías y programaciones elaboradas por entes externos a la práctica pedagógica.

La reducción del rol a una mera “operación” se traduce en “estandarización” y uniformidad, características de los sistemas escolares en rápido crecimiento, cuya preocupación central es la cobertura. El rol “técnico” se desarrolla según una lógica de “adecuación” y de una primera búsqueda de calidad.

Sin embargo, el salto adelante que se requiere en materia de calidad de la educación, al tenor del texto básico, sólo será posible si se generaliza un rol docente de naturaleza “profesional” que supere el sentido centralizador, uniformante y empobrecedor que caracterizan en diversos grados a los roles “operante” y “técnico”.

El rol profesional fue referido a una plena autonomía del educador para programar las prácticas docentes, a partir de aplicar una capacidad para comprender y diagnosticar la complejidad y variedad de situaciones de enseñanza-aprendizaje. Todo lo cual supone una formación de nivel superior y de carácter permanente, que proporcione no sólo herramientas técnicas sino también los fundamentos teóricos y científicos necesarios. Supone también una responsabilidad individual y colectiva respecto al quehacer educativo.

El documento base sugiere la existencia de un conjunto de condiciones que

dificultan la profesionalización del rol docente en la región. Entre otras, alude a las limitaciones de la formación inicial y el perfeccionamiento de los educadores, a las negativas condiciones de empleo y de trabajo que prevalecen respecto a la mayoría de los docentes, a la configuración uniforme y rígida del currículo, a la forma como se emplean los textos de estudio, a las prácticas de administración y supervisión y, por último, a las concepciones y prácticas de organización social de los educadores.

Por otra parte, el documento también señala las tendencias positivas que apuntan hacia la profesionalización de la docencia. Destaca la paulatina elevación de los niveles de formación inicial, que tiende a ubicarse en la educación superior o post-secundaria, los avances –todavía insuficientes– en el mejoramiento de las condiciones laborales, la potencialidad que puede ofrecer al respecto una descentralización democrático-participativa de la gestión del sistema escolar y, finalmente, los inicios del desarrollo de movimientos de renovación autogenerados y gestionados por los propios educadores.

Discusión y aportes

A propósito de este capítulo del documento base, pero también en relación con el capítulo anterior y el siguiente, los participantes enriquecieron el análisis de la participación del magisterio.

Se señaló que la participación debe ser permanente y no puntual, que debe orientarse al logro de calidad y de efectividad en la formación, así como también hacia la relevancia y la equidad. Los participantes sugirieron que la participación de los docentes debía extenderse a todos los espacios de la realidad educativa, incluidos la gestión y la toma de decisiones de todo nivel.

Se propuso distinguir entre la información como mera “información” y la “consulta” a los actores, de la participación “efectiva” en la gestión de los sistemas educativos, así como en la “autogestión” descentralizada de los mismos. Se llamó también a distinguir entre participación “simbólica” y participación “real”.

Se entendió que la participación debía extenderse a la generación, a la ejecución y a la evaluación de las decisiones en los distintos ámbitos del campo educacional.

Se aportó también otra distinción: a menudo la participación en la toma de decisiones, que es la que realmente importa, es oscurecida o confundida con la participación entendida como simple recepción de beneficios o con la participación en el mercado.

En todo caso, los participantes manifestaron un acuerdo general con el enfoque de la participación en relación con la práctica educativa, tal como se presentaba en el documento base. Se sostuvo que tras la práctica de enseñanza-aprendizaje hay sustratos culturales que deben tenerse en cuenta al intentar modificar dicha

práctica. La imagen de sí mismos que sostienen los maestros, su subjetividad, también es un factor significativo del rol.

Se agregó que el concepto de “rol docente” no sólo debe ser referido a la división técnica del trabajo en el sistema educativo sino también a su organización dentro de los establecimientos de enseñanza. Las concepciones sobre el modo de aprender, asimismo, inciden en las distintas definiciones del “rol docente”. Debiera promoverse un “rol docente” que favoreciera una capacidad autónoma de aprendizaje, en vez de un rol que genera un modo dependiente de aprendizaje.

Un participante sugirió que un rol meramente “operante” era contradictorio con la noción de participación, era su negación, en cuanto implica pasividad del maestro. Insistió en que en ese concepto, no toda práctica pedagógica era participativa y que se podía enseñar sin participar.

Condiciones de la profesionalización del rol docente

Parte importante del debate se dedicó a las condiciones que favorecían y desfavorecían la configuración de un rol profesional de los docentes. Algunos participantes preferían hablar de “condiciones necesarias pero no suficientes de la profesionalización”.

Se reconoció que parecían abundar más los obstáculos que las potencialidades favorables a la profesionalización del rol docente.

Respecto a la formación profesional, se invitó a discriminar: la tendencia a ubicar la formación inicial en un nivel más elevado dentro del sistema educativo no significa automáticamente un mejoramiento en la calidad de la misma. Se señaló que en algunos países, el remplazo de las Escuelas Normales de nivel medio por instituciones de formación pedagógica de nivel terciario no ha significado necesariamente un progreso cualitativo.

El perfeccionamiento mismo es una condición quizás más favorable que la formación inicial, porque puede estar más ligado a la práctica docente. Sin embargo, también requiere un discernimiento puesto que hay estilos de perfeccionamiento “consumista”, que no ayudan a mejorar la calidad de la enseñanza.

Las condiciones de empleo inciden en la calidad del reclutamiento de futuros educadores y por tanto en la calidad de la formación inicial. Se da una peligrosa tendencia a que sean los jóvenes de más bajos niveles de competencia los que opten por las carreras del magisterio, debido a que el deterioro de dichas condiciones ahuyentan a los de niveles más altos. Se afecta así a las posibilidades de una ulterior configuración profesional del desempeño de los docentes.

Por otra parte, se llamó a mirar al interior de los procesos de formación inicial, en los cuales algunos participantes vieron la tendencia a formar maestros reproductores en vez de creadores o productores de conocimiento. Una participante vio

en la formación universitaria de los docentes el origen de una especie de esquizofrenia del educador: por una parte, en cuanto maestro tiende a ser conservador, por otra, en un plano político tiende a ser revolucionario. Todo ello, en una misma persona.

Se agregó que en muchos países, las deficientes condiciones de empleo y de trabajo han llevado a lo que se denomina la “proletarización” del maestro, la cual lleva a promover la participación política del mismo pero también a hacerle perder su identidad profesional.

El agotamiento de la concepción reivindicacionista del sindicalismo –a la cual habrá mayores referencias más adelante– fue señalado también como una condición favorable, en la medida en que abre paso a la posibilidad que los sindicatos de maestros se orienten a favorecer la configuración profesional del rol docente.

Sin embargo, se apuntó que el sindicalismo docente, en algunos casos, es obstáculo al desarrollo de otra de las premisas favorables a la participación de los educadores: los movimientos de renovación pedagógica. En efecto, algunas organizaciones sindicales se oponen a la constitución autónoma de estos movimientos.

Los textos de estudio

Los textos de estudio, que el documento base sugería como limitantes en la medida que se emplearan de modo mecánico, dieron origen a un amplio debate en el Seminario.

Algunos participantes compartieron una visión del magisterio según la cual había un porcentaje pequeño de docentes que no necesitan apoyo porque son creativos y autosuficientes; otro porcentaje también minoritario, es francamente malo y necesita ser fuertemente apoyado y conducido; y finalmente, la mayoría de los docentes, tiende a desempeñarse de modo rutinario y puede ser rescatado a través de algún apoyo.

En este marco, la discusión se centró sobre la necesidad de los textos y sobre su empleo. Se indicó que éstos eran indispensables no sólo para los alumnos sino como un auxiliar para la gran mayoría de los docentes mismos. Se defendió, en consecuencia, la disponibilidad de textos de estudio, no obstante que nadie planteó su supresión.

En cambio, otros participantes discreparon de la categorización del cuerpo docente en “buenos”, “mediocres” y “malos”. A la vez, enfatizaron que el problema de los textos era el del modo como se utilizan. Empleados de manera tradicional, terminan por negar la creatividad del docente.

La discusión se llevó luego al problema mismo de los textos: su calidad, la provisión de ellos a los alumnos, las condiciones de su producción, etc. Se sugirió

que sobre la interacción entre textos, calidad de los profesores y carácter del currículo, intervienen factores como el mercado, el Estado y la vocación de los educadores.

TERCERA SESION: EL ESTADO Y LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR DOCENTE

En esta sesión se analizó la participación de los docentes desde el Estado o en la relación de aquéllos con éste.

El documento base examinó, en primer lugar, el carácter contractual que tiene en los sistemas modernos la relación entre el Estado y el sector docente, indicando tres formas posibles de ellas: la prestación de servicios mediada por el salario, la delegación de responsabilidades de índole funcionaria y la forma de “asociación” entre el Estado y los enseñantes cuando estos son definidos claramente como profesionales.

En otro nivel de análisis, el texto básico intentó clasificar los distintos comportamientos que los Estados latinoamericanos han tenido hacia el sector docente, comportamientos que se han asociado estrechamente a la naturaleza socio-política de tales Estados.

Así, se señaló como propio de los Estados “oligárquicos” un comportamiento de “exclusión”. En los Estados “populistas”, se observa un comportamiento de inclusión, pero entendido como “adhesión”. En los Estados autoritarios recientes, se ha combinado la exclusión de la participación política con la inserción forzada en un mercado libre de trabajo docente. Finalmente, en los Estados democráticos, el comportamiento es de inclusión, marcado en todo caso por los efectos distorsionantes de la reciente crisis.

El mismo texto advirtió también la falta de coherencia de las políticas que, en general, adoptan los Estados latinoamericanos hacia el sector docente. A menudo, ellas tienen su origen en sectores diversos del aparato de Estado y responden a lógicas y orientaciones diversas. Se reivindicó, por tanto, la necesidad de una política integral hacia la docencia.

Por último, el documento se pronunció por la adopción de un tipo de gestión estatal que favorezca la participación de los docentes en el mejoramiento de la enseñanza. Se sugirió la gestión descentralizada como la más apropiada, dado que no sólo debe procurar eficiencia administrativa: debe favorecer la pertinencia del currículo respecto a la variedad de realidades socio-culturales, regionales y locales. Debe, finalmente, estructurarse para una participación democrática de la comunidad y de los docentes en el manejo de los asuntos educativos a todo nivel.

Discusión y aportes

En términos generales, los participantes compartieron el contenido del documento base respecto a la vinculación entre Estado y sector docente, en lo referente a la participación de éste en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

Desde el ángulo de la incidencia del Estado, se reiteraron distinciones ya expresadas sobre el carácter de la participación, en la medida que ella depende en gran parte de la disposición que manifieste el Estado y el sentido y alcance que éste quiera imprimirle.

Diversos participantes hicieron referencia a distintas situaciones nacionales en que la relación entre el Estado y los actores sociales y políticos, en diferentes coyunturas, enmarcan y condicionan la participación. Especiales consideraciones se hicieron a los casos de Brasil y Venezuela.

En un sentido más general, se insistió en que el Estado tiene la peculiaridad de jugar un doble papel en relación con los docentes: por una parte, es empleador de la gran mayoría de éstos en América Latina y por otra, es quien fija las reglas legales del juego entre empleadores y trabajadores de la educación.

Desde el ángulo de los educadores, se recordó que además de su desempeño en el aula, los profesores tienen también responsabilidades ciudadanas y parte de su participación es de índole política.

Se anotó que una forma frecuente de relación entre los Estados y el sector docente es la relación “represiva”, indicando que hay dos modalidades en dicha represión: la represión laboral, por la vía de modelar las condiciones de empleo y la represión profesional, por la vía de modelar las condiciones de trabajo específicamente pedagógico.

Se indicó que la tendencia de la mayoría de los Estados es más bien a impedir la participación de los docentes. Específicamente, se recordó que en muchos países las organizaciones sindicales de educadores no están legalmente reconocidas y que a menudo operan de facto o en calidad de asociaciones civiles.

Por otra parte, en varios países los Estados han creado espacios formalizados de participación y las organizaciones sindicales tienen representación reconocida en ellos. Se citó, al respecto el caso de Venezuela.

La descentralización de los sistemas escolares también fue considerada con precaución. Se advirtió que no toda descentralización es favorable a la participación ni al desarrollo de un rol profesional de la docencia. Coincidiendo con el documento base, se estimó que sólo una descentralización de carácter democrático-participativa coadyuvaba en tal sentido.

Se indicó que los sistemas oficiales de supervisión debían considerarse también como una condición que afectaba tanto a la participación de los docentes como a la definición profesional de su rol. Si la supervisión es burocrática y puramente normativa y fiscalizadora, será una condición de carácter negativo.

Se estimó, finalmente, que la incidencia del Estado no agotaba el tema de la

participación. Por una parte, se volvió a enfatizar que la participación en educación debe involucrar también a los otros actores. Se recordó que las aspiraciones respecto a la participación de los docentes debían hacerse extensivas a la comunidad escolar y que los Estados debían favorecer también esta última. Un participante anotó que había otros actores generalmente no considerados en este ámbito: los "formadores de formadores", es decir, quienes se desempeñan en la formación inicial y en el perfeccionamiento de docentes; en el mismo sentido se agregó a los "productores de textos de estudio".

Por otra parte, un participante reflexionó sobre el poder al cual se refiere la participación. Recordó que el poder no es sólo político-estatal, sino también económico. Pero también existe el poder del saber. La cultura da poder. Lo importante es que el poder del saber que tienen los educadores se convierta en un servicio y no en un privilegio. En el caso de El Salvador, Ignacio Ellacuría hizo notar que él tenía una importante participación desde hace bastantes años, sin más armas que el saber.

CUARTA SESIÓN: ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS Y PARTICIPACIÓN DEL SECTOR DOCENTE

El tema de la organización social del magisterio fue considerado por los participantes como uno de los esenciales del Seminario.

El documento base fundamentó la tendencia a la conformación de organizaciones representativas, en la llamada "situación del magisterio"; esto es, en la insatisfacción de los educadores latinoamericanos frente a sus condiciones de empleo y a la inserción subordinada que han tenido por lo general en los sistemas educativos de la región.

Se distinguieron entre las múltiples entidades que agrupan a los docentes, tres tipos principales: a) el gremialismo profesional tradicional; b) el sindicalismo de orientación economicista o reivindicativa; y c) el sindicalismo politizado con orientación de índole "clasista".

El documento se refirió también a las modalidades de relación entre el Estado y el sindicalismo docente latinoamericano. Propuso cuatro categorías de relación: 1) la corporativa, en la que los límites entre el aparato de Estado y la organización magisterial tienden a difuminarse ya que las instituciones gremiales incluyen tanto a funcionarios del Estado como a maestros y otros actores; 2) la de trasmisión, en la que la entidad sindical—si bien es formalmente autónoma—sirve como brazo de encuadramiento y base de apoyo al Estado; 3) la reivindicativa o negociadora, en la que el sindicalismo actúa como grupo de presión ante el Estado para obtener la satisfacción de las demandas magisteriales, en el marco del ordenamiento jurídico-político

existente; y 4) la de contestación u oposición anti-sistema, en la que sin perjuicio de tácticas reivindicativas, la dirección sindical se propone confluir a la transformación revolucionaria del ordenamiento mediante la conquista del poder estatal. Frente a estas modalidades—que el documento admitía que podían combinarse en los hechos—se levantaba la alternativa de una relación de “concertación” entre el Estado y los actores que tienen que ver con la educación y particularmente el sindicalismo docente.

Respecto a la participación del sindicalismo magisterial en la generación y aplicación de las políticas, se reconocía en el documento que era débil en aquellas que se referían a los aspectos cualitativos de la educación. En cambio, era más fuerte en las relativas hacia el propio sector docente, en los asuntos de organización y gestión del sistema escolar y en lo que respecta a la extensión o cobertura de la educación.

Se proponían en el documento diversas formas de aproximación del sindicalismo a las políticas públicas de la educación. Frente a la tendencia a la subordinación, se levantaba el principio y la práctica de la autonomía; se postulaba el desarrollo de la capacidad crítica para superar el dogmatismo; se valorizaba la responsabilidad social para contraponerla al corporativismo particularista; y finalmente, se proponía el desarrollo de la capacidad de concertación para dejar atrás el militantismo estrecho de algunas organizaciones magisteriales.

Se esperaba en el documento que los Estados crearan condiciones para una nueva relación con el sindicalismo en el ámbito de la conformación de políticas educacionales. Se señalaba la necesidad de que los poderes públicos escucharan más atentamente a los representantes del magisterio, que se crearan instancias consultivas en los que las organizaciones de docentes tuvieran espacio, que se realizaran procesos como los congresos de educación y, sobre todo, que se promoviese y facilitase la participación del magisterio en las decisiones de nivel local.

Por otra parte, el documento sugería que el sindicalismo docente se comprometiese más estrechamente con el mejoramiento cualitativo de la educación en nuestros países.

La contribución más fundamental residiría en el esfuerzo por una efectiva profesionalización de los educadores. Fueron señalados algunos de los ámbitos específicos en que la participación del sindicalismo puede ser más fructífera: el apoyo a los movimientos de renovación pedagógica, la intervención de los sindicatos en la gestión de los procesos de formación inicial de docentes y particularmente su compromiso con el perfeccionamiento en servicio y, finalmente, el apoyo a los procesos de evaluación de la calidad de la educación, desde el ángulo de la investigación docente, idea que se desarrollará más en un próximo capítulo.

Discusión y aportes: historias nacionales

En términos generales, los participantes valorizaron el contenido del capítulo correspondiente del documento base y lo emplearon como punto de partida de sus reflexiones, a la vez que aportaron diversas críticas y complementos.

Se manifestó la necesidad de “historizar” las categorías analíticas del documento, a partir de las diversas situaciones de la realidad regional.

Varios participantes, provenientes de las organizaciones gremiales de docentes, esbozaron la evolución histórica del sindicalismo magisterial en sus países.

En el caso venezolano, se aludió a la situación del magisterio durante la dictadura de Pérez Jiménez como punto de partida del desarrollo de la organización y específicamente, de la Federación Venezolana de Maestros. Se señaló que durante un tiempo, coincidían la filiación política de las dirigencias sindicales y las del gobierno. Era entonces muy difícil una posición crítica o llegar a la huelga. Hoy, los sindicatos eligen directivas que a menudo son contrarias al gobierno de turno y las huelgas se decretan y se realizan con facilidad.

Respecto a Chile, un participante describió las etapas históricas del gremialismo magisterial, en el cual se entremezclaba el mutualismo, el economicismo y el profesionalismo tradicional. Se hizo referencias a las grandes y frecuentes huelgas del período democrático en Chile, las cuales eran reivindicativas, pero también las hubo de carácter “social”, como aquella que apoyó la creación de la Junta de Auxilio Escolar y Becas para asistir a estudiantes de bajos recursos.

Se aludió también al retroceso experimentado a partir de 1973 en términos de deterioro de la situación del profesorado y pérdida del poder de sus organizaciones. No obstante, el actual Colegio de Profesores levanta reivindicaciones económicas y lucha por estabilidad en el empleo. A la vez, sostiene objetivos mutualistas y también se preocupa del perfeccionamiento del profesorado. Este último tiene un carácter alternativo al que ofrece el sistema oficial.

Para el caso argentino, se caracterizaron las instituciones magisteriales históricas desde comienzos del siglo, como la Confederación Argentina de Maestros y Profesores, CAMYP, y otras que más tarde confluyeron a la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, CTERA., de la cual fue paralela la Unión Docentes Argentinos. Hoy subsiste la división entre los educadores. La primera de estas organizaciones representa más bien al magisterio dependiente de la Municipalidad de Buenos Aires, la segunda es más fuerte entre maestros y profesores de las provincias, en tanto que existen otras entidades que se basan en sectores del profesorado secundario o técnico, en los docentes de la enseñanza privada o en los directivos de educación.

Según opinión de un participante, en Argentina es posible encontrar hoy un sindicalismo ligado al partidismo político. Dos de las organizaciones se ubican en el campo del peronismo y responden a corrientes distintas del mismo; una de ellas es reivindicacionista y contestataria, en tanto que la otra es más conservadora. Pero también se dan entidades que rechazan la manipulación partidista del sindicalismo, así como se oponen al verticalismo en la conducción sindical y propugnan el protagonismo de la base magisterial.

Respecto a Bolivia se expresó que en general el sindicalismo es político pero no

necesariamente partidista. El sindicalismo desarrollado a partir de 1952, teniendo como eje a la COB, se define como independiente de los partidos políticos, de los gobiernos y de la Iglesia. Sin embargo, no le teme a definiciones políticas, aunque, por otra parte, cae en una fuerte ideologización que ha sido perjudicial.

Diversos participantes hicieron referencia a distintos ángulos de la presencia del sindicalismo docente en otros países como El Salvador, Honduras y Perú.

Sindicalismo docente y política

Los miembros del Seminario también reflexionaron sobre aspectos generales y sustantivos del tema.

Respecto a las concepciones de organización de los docentes, un participante aportó a partir de una definición del trabajo del educador. Como los obreros, el maestro es también un asalariado. Pero, a diferencia de aquellos, es también un “trabajador de la cultura”. En consecuencia, sus organizaciones no pueden sino ser contestarias y también reivindicativas, pero a la vez, deben ser “creativas” o “constructivas”.

Se discutió bastante en torno a las concepciones de reivindicación y contestación en el sindicalismo docente. Se argumentó que todos los sindicatos contestatarios parten de reivindicaciones salariales y/o profesionales. En verdad, todos los tipos de sindicalismo, por definición, incluyen la dimensión reivindicativa. Pero hay algunos que se quedan en la reivindicación salarial o profesional y no le dan proyección política a sus aspiraciones.

Hubo miembros del Seminario que cuestionaron la posibilidad de la concertación. Incluso fue calificada como “palabra maldita”, pero se admitió la factibilidad de su reemplazo por los conceptos de “convergencia” o capacidad para llegar a acuerdos de carácter nacional. Por otra parte, se aclaró que en Chile el término “concertación” había adquirido una connotación diferente y se veía como viable.

Se sugirió también que la concertación se buscara más en lo educacional que en las dimensiones políticas o económicas en que se mueve el sindicalismo docente. Un participante señaló que en Argentina el término “concertación” se asocia a corporativismo y propuso que se empleara “co-participación” que es el que se levanta en dicho país.

Otras de las categorías sometidas a debate fueron las de “crítica” y de “responsabilidad social”. Respecto a la primera hubo sugerencia para ampliarla a la capacidad de hacer “autocrítica” y enriquecerla con la capacidad de “propuesta”. Respecto a la responsabilidad social, se indicó la necesidad de asociarla a la idea de protagonismo social.

Se reconoció que uno de los rasgos más generalizados del sindicalismo docente en la región es que las dirigencias en muchos casos tienen una activa identificación política, en tanto que la base magisterial tiende a ser apolítica.

Se manifestó que todo sindicato o asociación profesional es por sí mismo un hecho político, en un sentido amplio. Pero otra cosa es que se conviertan, como ocurre frecuentemente, en instrumentos de la política de partidos. El sindicalismo docente debe participar en la generación de políticas, pero desde su autonomía y, según algunos participantes, desde lo profesional o académico en el caso de la educación superior.

Sin embargo, se advirtió sobre la dificultad de separar “lo político”, “lo sindical” y “lo pedagógico.” Se estimó que las relaciones entre estos tres ámbitos no estaban suficientemente abordadas en el documento base. Sería provechoso explicitar el contenido político de lo pedagógico y viceversa, así como el impacto pedagógico de lo sindical.

Un participante sostuvo que en la tríada “político-sindical-pedagógico” era preferible reemplazar “sindical” por “económico”. Ello, porque la dimensión sindical es más genérica, en cuanto todo sindicalismo docente se proyecta en lo económico, en lo político y en lo pedagógico. Al respecto se produjo un animado debate.

Otras referencias importantes se hicieron respecto a los efectos de las influencias internacionales sobre el sindicalismo docente, a las consecuencias de la reciente crisis económica latinoamericana y al agotamiento de la estrategia de huelga en los movimientos magisteriales.

Respecto a lo primero, se señaló que el economicismo o el reivindicacionismo estrecho de las organizaciones docentes latinoamericanas estaría asociado en parte a una lógica proveniente del sindicalismo norteamericano.

Se reconocieron los impactos de la crisis sobre la situación de los docentes y sobre la capacidad de los Estados para responder a las demandas de éstos. La negociación es hoy día cada vez más difícil. Por lo mismo, la huelga, siendo necesaria e irrenunciable como arma, se ha tornado muy compleja y peligrosa. A menudo y paradójicamente inmoviliza al magisterio, desgasta al sindicalismo y a veces lo separa del resto del movimiento popular, cuando debiera unirlo.

QUINTA SESIÓN: LA FEMINIZACIÓN DEL SECTOR DOCENTE; CREACIÓN DE CONDICIONES PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS EDUCADORAS

En esta sesión, el Seminario prestó especial atención al tema de las discriminaciones de género al interior del sistema educativo y a la forma de superarlas y de favorecer la participación de las educadoras en el mejoramiento de la educación.

En el informe básico se sostuvo que en nuestros sistemas educativos, a pesar de lograrse una creciente igualdad entre los sexos para acceder a la educación primaria

y en grado menor a la secundaria, subsisten diversas situaciones discriminatorias en materia de género.

Así, el acceso a la educación superior está mas abierto para la población masculina y las mujeres todavía ingresan en proporciones minoritarias a las carreras de mayor prestigio.

Por otra parte, se afirmó en el documento base que la orientación cultural del sistema educativo tiende a reproducir la desigualdad de oportunidades entre ambos sexos. Existiría una verdadera “pedagogía invisible” que refuerza los estereotipos sexuales y que imprime a las desigualdades un carácter de proceso natural.

En este marco, según el texto básico, se da la feminización de la docencia. Pero el predominio numérico de mujeres en el magisterio esconde también un carácter discriminatorio. Se produce un mutuo reforzamiento entre las deficientes condiciones de empleo del cuerpo docente y su feminización.

A la vez, las mujeres educadoras deben cumplir un “doble rol” que afecta a la calidad de la educación. El desempeño de la función de esposa-madre y de maestra dificulta a su turno una superación en el campo profesional. Hay quienes sostienen incluso que la tendencia conservadora que manifiestan las mujeres sería un obstáculo para el avance del cambio educativo.

El documento base argumentó que la participación del sector docente en el mejoramiento cualitativo de la educación es obstaculizada por la feminización del mismo. Existe una baja participación sindical y política de las mujeres y se mantiene aún la tendencia cultural a circunscribirlas al espacio privado y a enajenarles el espacio público, todo lo cual conspira contra su participación en el cambio educativo.

Frente a lo anterior, la ponencia básica recomendó un conjunto de estrategias para superar la discriminación de género y mejorar la participación femenina a partir del reconocimiento del carácter cultural del problema, que no se resuelve por el sólo efecto de políticas públicas, especialmente en el corto plazo.

Entre otras, se sugirieron políticas públicas de “discriminación positiva” en favor de las mujeres profesoras en el marco de políticas de mejoramiento de las condiciones de empleo y de trabajo para los educadores de ambos sexos.

Se recomendó el fomento al acceso de la mujer a la educación superior y en particular, su mayor presencia en la enseñanza de las disciplinas científicas y técnicas. Por último, se propuso la incorporación de la temática de género en los contenidos curriculares de la formación y del perfeccionamiento de educadores.

Discusión y aportes: reconocer la heterogeneidad de situaciones

Los participantes valorizaron ampliamente que el tema del género y de la feminización del magisterio se hubiera incorporado a la agenda del Seminario y al texto básico.

Sin embargo, se desarrolló un vivo debate que sugirió que en el documento base había afirmaciones demasiado generales que no recogían la variedad de grados y formas que este problema asume en los distintos países. El debate demostró que entre los participantes había también diversidad de sensibilidades y de enfoques al respecto.

Así, respecto a un mismo caso nacional hubo discrepancias entre los participantes –hombre y mujer– del mismo país para apreciar el grado de discriminación existente en él. Mientras el varón tendía a valorizar avances, la dama criticaba la subsistencia del machismo.

Respecto a un país se indicó la alta proporción de mujeres profesoras que tenían responsabilidades de conducción sindical, en tanto que en relación a otros se señaló justamente la situación opuesta. Además, se argumentó que en el caso favorable, las mujeres dirigentes ocupan más bien responsabilidades de administración que de poder.

Se discutió si efectivamente las mujeres representarían un principio conservador que impediría el mejoramiento o la transformación de los sistemas y las prácticas educativas.

Se sostuvo, de acuerdo con la experiencia internacional, que no es la mayoría femenina la que rebaja el prestigio de la profesión docente y deteriora las condiciones de empleo sino al contrario: la pérdida de prestigio y de incentivos aleja a los hombres y provoca la feminización. Se dio, al respecto el ejemplo de la Unión Soviética donde la profesión médica es mal pagada y de bajo reconocimiento y se ha tomado una carrera femenina.

Otra discusión de particular interés se dio en torno al planteamiento que en la sociedad las discriminaciones de sexo son más fuertes que al interior del sistema educativo y que la escuela no está reforzando sino moderándolas. Según este enfoque, habría que comparar, por ejemplo, el rol de la mujer en la escuela y en la fábrica. Podría incluso sostenerse que, en nuestros países, la escuela y la profesión docente es una vía de liberación femenina.

Hubo participantes que mantuvieron que las discriminaciones a menudo afectan por igual a los dos sexos y que los hombres también son afectados o discriminados.

Se puso también el tema de la coeducación. En muchos países de la región, la coeducación no está generalizada y debería propiciarse su desarrollo. Pero debería existir una pedagogía de la coeducación y no una mera coexistencia de los dos sexos en la misma escuela, como frecuentemente ocurre.

En suma, a partir de apreciar la alta significación de la problemática planteada debería avanzarse en un reconocimiento de su complejidad y de la diversidad de situaciones y enfoques que la configuran.

SEXTA SESION: LA PARTICIPACIÓN DE LOS DOCENTES Y SUS ORGANIZACIONES EN LA
EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La evaluación de la calidad se ha convertido en uno de los instrumentos indispensables en los procesos de mejoramiento de la educación. El capítulo final del documento base se concentra en este tema en su relación con la participación de los docentes organizados.

En el texto referido, se señalan diversas modalidades de evaluación del sistema, de las prácticas educativas y de los aprendizajes. Algunas de esas modalidades, las más difundidas, se ocupan preferentemente del sistema en su conjunto. Es el caso de los censos, las pruebas estandarizadas y algunas de las investigaciones evaluativas. A menudo ellas involucran a los maestros especialmente como recolectores de datos. Pero no lo hacen de modo propiamente participativo. Es decir, no implican a los maestros en el diseño de la evaluación ni les devuelven la información general o específica que permitiría comprometer a los educadores en los cambios que pueden derivarse de los resultados de la evaluación.

El sindicalismo docente, como modo de organización y representación de los educadores podría, según el texto básico, contribuir de modo eficaz a canalizar su participación activa en los procesos de evaluación de alcance macro-educativo. El sindicalismo docente mismo debería interesarse, por otra parte, en apropiarse de los resultados de la evaluación para fundamentar su capacidad crítica y de propuesta.

Por otra parte, en el mismo texto se sugiere una estrategia significativa: la investigación docente; es decir, el desarrollo de un tipo de investigación cualitativa protagonizada por los propios educadores de aula, a partir y en torno a su propia práctica y a la realidad escolar cotidiana.

La investigación docente debe entenderse como complementaria de la investigación evaluativa convencional y referida al sistema en su dimensión macro. Le puede aportar información concreta sobre la amplísima diversidad de los procesos educativos, diversidad que la evaluación macroeducativa no alcanza a registrar.

Según el documento básico, siendo responsabilidad de los educadores mismos, la investigación docente permitiría a las organizaciones sindicales y profesionales desarrollar su dimensión crítica y constructiva respecto al mejoramiento de la educación y permitiría a los docentes mismos renovar sus propias prácticas.

Por otra parte, la investigación docente favorece la efectiva profesionalización del magisterio, en tanto se le entiende como capaz de conocer y diagnosticar las condiciones concretas de su desempeño a fin de encontrar con autonomía las estrategias que lo optimicen y de superar las prácticas inconducentes.

El capítulo respectivo del documento base termina recomendando que los Estados promuevan la participación más activa de los educadores en los procesos

evaluativos y en particular, se favorezca el desarrollo de la investigación docente. A ello deben concurrir también las Universidades y demás organismos académicos y desde luego las propias organizaciones sindicales y profesionales de los educadores.

Discusión y aportes

La importancia. Aunque el sentido de su incorporación es el de su referencia a la participación de los docentes en los procesos evaluativos, en varias oportunidades la discusión derivó hacia los aspectos sustantivos de ella y de la investigación educacional.

Se observó en primer lugar que en el campo internacional existe una tendencia a burocratizar y a racionalizar la evaluación y que de este modo se está contribuyendo a la proletarización y descalificación de los docentes. Se apunta crecientemente a separar la evaluación de los procesos formativos mismos. Hay quienes sostienen que una pedagogía apropiada contiene en sí misma su propia evaluación. Se hace ver el peligro de la evaluación externa, así como el de la sofisticación excesiva de los instrumentos, que aleja las posibilidades de participación de los educadores.

En la discusión se aportaron descripciones de las situaciones nacionales en este ámbito y destacaron algunas posibilidades para el desarrollo de la participación de los docentes en la investigación y evaluación.

Algunos advirtieron sobre las resistencias de los docentes hacia la evaluación. Muchos educadores ven en los procesos evaluativos mecanismos destinados a culpabilizarlos del fracaso escolar. Sienten la evaluación como algo ajeno y que los resultados no generan ningún proceso de cambio.

Por otra parte, se señalaron algunas de las limitaciones que enfrentan los maestros para participar en los procesos evaluativos, como la falta de tiempo y las deficiencias en su formación.

Se sugirió que la supervisión correctamente entendida es también una forma de evaluación que es más cercana a los docentes y que puede involucrarlos mejor en el proceso y también en las consecuencias rectificadoras del mismo.

Se recomendó asimismo la “encuesta por escuela” como una modalidad que permite diferenciar los destinos de la información y que favorece la participación de los educadores.

En algunos países, la investigación docente se empieza a desarrollar bajo el concepto de investigación-acción. En otros, la organización sindical está avanzando a la posibilidad de realizar sus propias investigaciones evaluativas.

Finalmente, se recomendó un mayor desarrollo de las propuestas y enfoques contenidas en la capítulo respectivo del documento base.

IV. Conclusiones y recomendaciones

En las siguientes páginas se expondrán las conclusiones generales que los Coordinadores del Seminario extrajeron del documento base y de las sesiones de trabajo del mismo. Igualmente, se propondrá un conjunto de recomendaciones, dirigidas a los responsables de los sistemas educativos, a las organizaciones de docentes al magisterio latinoamericano y a las entidades académicas y de formación de educadores.

CONCLUSIONES

Punto de partida y supuesto de este Seminario fueron los objetivos del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe y su proyección en políticas nacionales orientadas a la extensión y mejoramiento de la educación básica en la región, según las necesidades y características de los grupos sociales que requieren atención prioritaria.

Sin desestimar la importancia de otros factores y variables, se valoriza la significación del factor humano en las tareas y esfuerzos para optimizar la calidad de la educación. Dentro de este marco, se desea potenciar la participación de los maestros y profesores de los sistemas escolares latinoamericanos en la transforma-

ción de los mismos, en el sentido recomendado por el Proyecto Principal.

La participación es entendida en dos niveles principales: la propia inserción de los docentes en el trabajo pedagógico cotidiano y su papel social resultante de su acción en el sistema escolar y en la sociedad. En otros términos, los educadores pueden contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación a través de su desempeño en el aula y la escuela y a través de su acción colectiva como ciudadanos y como miembros de organizaciones propias de los docentes.

Desde el punto de vista del trabajo docente, en este Seminario se sostuvo la necesidad de pasar de un rol meramente operativo –o incluso de un rol técnico– a una definición profesional del rol docente. Se encontraron en dicha definición las premisas requeridas para una efectiva optimización de la calidad de la enseñanza: dominio de un saber legitimado, capacidad de diagnosticar problemas y encontrar por sí mismo soluciones a los problemas irrepetibles y específicos de la práctica docente, autonomía y a la vez responsabilidad individual respecto a su tarea y responsabilidad colectiva en relación al rendimiento de la escuela y del sistema, etc.

Se examinaron las condiciones, dificultades y posibilidades de una plena participación –de carácter profesional– de los educadores tanto en el ámbito de las prácticas de enseñanza y aprendizaje como en la gestión de las unidades escolares, los sistemas locales y los sistemas nacionales de educación.

En la consideración de las condiciones de la participación se partió del supuesto que ella se justificaba para transformar o mejorar los sistemas y las prácticas educativas convencionales y no para conservarlas. En consecuencia, se analizaron las diversas estrategias y modalidades de cambio educativo. Entre las formas del cambio más consonantes con una participación activa y creadora de los docentes, se identificaron las reformas educativas de carácter abierto, las innovaciones y los movimientos de renovación pedagógica autónomos de base. Se apuntó que los cambios educativos se probaban en última instancia en la modificación de las prácticas pedagógicas, en su expresión concreta y cotidiana. En ese sentido, la participación consciente y comprometida de los propios docentes es decisiva. En los procesos de evaluación de la calidad de la enseñanza, se encontró otro espacio para una participación de los docentes que apuntara al mejoramiento y eventualmente al cambio de la educación.

Entre los obstáculos más severos se ubicaron las condiciones de empleo y de trabajo de la gran mayoría de los maestros, su inserción subordinada en la organización educativa, la calidad y orientación de su formación, la rigidez y uniformidad del currículo y otras. Se reconoció otro de los grandes obstáculos en el carácter discriminatorio de la feminización del magisterio, originado en el “doble rol” que cumple la gran mayoría de las educadoras y en los efectos de la cultura machista que se prolongan al interior de los sistemas escolares, a la escuela y a la propia organización social de los maestros.

Se analizó la relación entre el Estado y la participación de los educadores.

Después de un cierto análisis teórico en torno al carácter contractual de la relación Estado-sector docente, se examinaron sucintamente las formas históricas de dicha relación en Latinoamérica, encontrando que en los regímenes democráticos se dan las mejores condiciones para una participación autónoma de los docentes en el mejoramiento de la educación, aunque se reconoció que la actual coyuntura que atraviesan las democracias post-dictaduras y los efectos de la crisis del endeudamiento, dificultan una relación constructiva.

Por otra parte, se analizaron las políticas públicas hacia el sector docente y se encontró que, por lo general carecían de coherencia en cuanto procedían de distintas agencias y esferas gubernamentales que no siempre se coordinan, en circunstancias que el docente mismo y su desempeño constituyen una totalidad en que no es posible disociar los aspectos políticos, laborales, profesionales y psicosociales. Se afirmó con énfasis la necesidad de que cada situación nacional haya una “política integral hacia el sector docente”.

Finalmente, se abordó el tema de la organización social del magisterio, a la cual se considera como promotora privilegiada de la participación y a la vez como canal y expresión pública de la voluntad colectiva de participación de sus afiliados.

Se analizaron algunos fundamentos y características de los movimientos del magisterio, encontrándose que el sindicalismo es la forma genérica más generalizada, y que adopta dos modalidades dominantes y no necesariamente excluyentes entre sí: el sindicalismo reivindicativo o economicista y el clasista y de contestación.

Se sostuvo que, si bien por diversas razones son muy débiles las asociaciones puramente profesionales, el sindicalismo docente podía y debía asumir la definición profesional del trabajo docente sin afectar la naturaleza histórica de dicho sindicalismo.

Al examinar las formas de participación de las organizaciones magisteriales en la generación de las políticas públicas hacia la educación, se sostuvo la necesidad de preservar la autonomía sindical y desarrollar a la vez la capacidad crítica de concertación y la responsabilidad social. Se reconoció como inevitable la existencia de relaciones conflictivas entre el sindicalismo docente y el Estado en los terrenos económico y político en la gran mayoría de los países latinoamericanos. A la vez, se estimó indispensable que en las actuales circunstancias más que nunca se requiere que el Estado, los empleadores –si es el caso– y las organizaciones de docentes se concierten constructivamente para enfrentar las condiciones de crisis que afectan a la educación y posibilitar así su efectivo mejoramiento. En ese sentido, se indicaron también algunos pasos que los gobiernos deben dar para facilitar la participación del sindicalismo: reconocimiento y respeto a la representatividad de las organizaciones y establecimiento de mecanismos institucionalizados de participación, los cuales pueden incluirse –si es el caso– en las reestructuraciones descentralizantes que están emprendiéndose en muchos países de la

región, cuando éstas tengan efectivamente una orientación democratizadora.

RECOMENDACIONES

Atendiendo, por una parte, a la gran variedad de situaciones nacionales y, por otra, a la insuficiente acumulación de conocimiento respecto al tema de la participación de los docentes organizados, las siguientes recomendaciones tienen un carácter general y tentativo.

Dirigidas a los responsables del sector educación

Bajo el supuesto que los diversos gobiernos de la región reconocen que el mejoramiento de la calidad de la educación o su eventual transformación es una tarea nacional y no sólo responsabilidad gubernamental y que se acepta la necesidad y la validez de la participación de los docentes y sus organizaciones en dicha tarea, se recomienda:

- Generar y aplicar una política integral hacia el sector docente que, junto con reconocer y respetar sus derechos y atender a sus legítimas demandas de orden social, laboral y administrativo, favorezcan su profesionalización y, en el mismo proceso, promuevan y faciliten su participación en los esfuerzos de mejoramiento de la enseñanza.
- Mantener una relación constructiva con las organizaciones de docentes, reconociendo su representatividad y disponiéndose a una concertación, para la cual deben distinguirse las dimensiones política, económico-laboral y educativa, de manera que las naturales divergencias y conflictos en relación con las dos primeras no afecten la posibilidad de mutua colaboración en la última.
- Construir espacios y mecanismos institucionalizados de participación de los docentes organizados en la gestión de los sistemas escolares, especialmente si se están impulsando procesos de descentralización.
- Contribuir a los esfuerzos de las organizaciones de docentes por optimizar la participación de los educadores en los procesos de cambio educacional; al respecto, se recomienda preferir aquellas estrategias de cambio que más directamente admiten o necesitan la involucración activa y creadora de los agentes

educativos. Lo propio vale respecto a la participación de los maestros en los procesos de evaluación del rendimiento de los sistemas escolares.

- Impulsar desde sus propias facultades y posibilidades, el levantamiento de los obstáculos que limitan la participación de cada maestro, de modo profesional, en la superación de sus propias prácticas y del conjunto del magisterio en los esfuerzos sociales de mejoramiento y renovación. Especial atención ha de prestarse a las condiciones de empleo y de trabajo, a la elevación de la calidad de la formación, a la oferta de programas de perfeccionamiento, a la flexibilización del currículo y a las formas y sentido de la supervisión. No debe omitirse una particular consideración de las limitaciones adicionales que experimentan las profesoras y maestras.

Dirigidas a las organizaciones del magisterio

A partir del entendimiento que las organizaciones sociales del magisterio en la región están efectivamente interesadas en la extensión y mejoramiento de la calidad de la educación y que comparten, como es obvio, la noción de la centralidad de la participación de los educadores –individual y colectivamente considerados– en los esfuerzos referidos, se recomienda:

- Asumir plenamente la propuesta de profesionalización de la actividad docente, compatible con el reconocimiento del carácter asalariado de dicho trabajo y con su reivindicación solidaria con los demás trabajadores.
- Sustener una relación constructiva con los Estados en materias educacionales, a partir del desarrollo de su capacidad de concertación y esforzándose por distinguir las dimensiones política y económica –susceptibles de conflictividad– y la dimensión educacional, espacio privilegiado de búsqueda de acuerdo.
- Mejorar la capacidad para levantar políticas educacionales propias, permanentes y no meramente reactivas ante las gubernamentales. Del mismo modo, construir un proyecto pedagógico propio conformado por un conjunto de ideas-fuerza inspiradoras de las búsquedas e iniciativas de cambio que emprendan directamente los docentes o de las demandas que se hagan al Estado en este ámbito.
- Apoyar a los grupos y movimientos de renovación pedagógica, independien-

temente de que éstos se desarrollen o no en el espacio orgánico del sindicalismo.

- Favorecer y promover en y desde las organizaciones, sistemas permanentes de perfeccionamiento docente orientados al mejoramiento o renovación de las prácticas pedagógicas. Igualmente, apoyar la investigación protagonizada por los propios docentes y en particular las experiencias participativas de análisis de sus prácticas pedagógicas, las que acumuladas pueden constituir procesos alternativos de evaluación de la calidad de la enseñanza.
- Ocuparse especialmente de remover los obstáculos que impiden o limitan la participación de las mujeres profesoras, sea demandando del Estado o de los empleadores condiciones positivas de discriminación en materia de empleo y normas de trabajo que moderen los efectos del “doble rol –doméstico y laboral– que las afecta, sea esforzándose por vencer las condiciones culturales que apuntan a la subordinación y a la pasividad de las educadoras.
- Promover la cooperación regional entre las organizaciones nacionales del magisterio en torno a los objetivos y tareas relativas a impulsar la participación de los educadores en los esfuerzos de mejoramiento de la calidad de la enseñanza, del mismo modo, recabar la colaboración de las organizaciones mundiales de educadores y, por su intermedio o directamente, la de organizaciones sindicales y profesionales de países de mayor desarrollo y experiencia en el ámbito de la participación educacional.

*Dirigidas a los centros formadores de docentes y
a las entidades de investigación*

Las universidades, institutos o escuelas normales que forman y perfeccionan educadores y los centros universitarios o autónomos dedicados a la investigación y la experimentación educacional, tienen también un rol que jugar en la promoción del compromiso de los educadores y sus organizaciones con el cambio educacional. A ellos van dirigidas las siguientes recomendaciones:

- Relacionarse con los órganos responsables de los sistemas educativos y con las organizaciones y movimientos de docentes, a fin de converger en el apoyo a la participación de los educadores en el mejoramiento de la educación.
- Ofrecer espacios académicos de encuentro entre autoridades y técnicos guber-

namentales y representativos de las organizaciones de educadores, a fin de estudiar y discutir las concordancias posibles en torno al tema en referencia.

- Adoptar o reforzar la orientación plenamente profesionalizante en la formación inicial de educadores y contribuir a una oferta congruente de perfeccionamiento en servicio.
- Constituir a la participación de los docentes y a su organización social, en objeto de investigación, difusión de los resultados de ésta e incorporación de esta temática al currículo de la formación de los futuros educadores.
- Apoyar académicamente los esfuerzos de las organizaciones de docentes para optimizar su capacidad de levantar políticas educativas y un proyecto pedagógico propio.
- Contribuir al fortalecimiento de la investigación docente tanto a través de la búsqueda y experimentación de nuevas modalidades como mediante la capacitación teórica y técnica de animadores o coordinadores de grupos de investigación entre los educadores.

OTROS TITULOS PUBLICADOS

Aportes para una pedagogía de la paz. Esther de Zavaleta, 1986, 130 p.

Mirando al futuro del desarrollo humano en América Latina y el Caribe. UNICEF/
UNESCO, 1987, 121 p.

Educación y pueblos indígenas en Centroamérica. Un balance crítico. Massimo
Amadio, Stefano Varesse y César Picón, 1987, 160 p.

Educación en poblaciones indígenas. Políticas y estrategias en América Latina.
Madeleine Zúñiga, Juan Ansión y Luis Cueva. UNESCO/III, 1987, 328 p.

Educación básica y desarrollo rural. Estrategias para su integración. UNESCO/FAO,
1988, 48 p.

Enseñanza básica en las zonas rurales. Experiencias innovadoras. Marcela Gajar-
do, 1988, 106 p.

Alternativas de alfabetización en América Latina y el Caribe. 1988, 345 p.

Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1985. 1988, 345 p.

El enfoque modular en la enseñanza técnica. 1988. 99 p. (Edición en español de
"L'approche modulaire dans l'enseignement technique", UNESCO, París,
1988, 67 p.).

Materiales de apoyo a la formación docente en educación bilingüe intercultural.
Massimo Amadio y Anna Lucía D'Emilio (comp.). 1988.

——— 1. *Cultura.* Emanuele Amodio. 136 p.

——— 2. *Lengua.* Luis Henríquez López. 142 p.

——— 3. *Educación bilingüe.* Madeleine Zúñiga Castillo. 142 p.

——— 4. *Escuela, comunidad y currículo.* Luis O. Montaluisa Chasiquiza. 90 p.

——— 5. *Alfabetización.* Jorge Rivera Pizarro. 92 p.

Maestros, escuelas, crisis educativa. Condiciones del trabajo docente en Bolivia.
José Subirats F. e Ivonne Nogales, 1989, 134 p.

Ser maestro. Condiciones del trabajo docente en Perú. Teresa Tovar. 1989, 194 p.

Escuelas y maestros. Condiciones del trabajo docente en Argentina. Justa Ezpeleta 1989, 196 p.

Mujer indígena y educación en América Latina. Anna Lucía D'Emilio (comp.). UNESCO/I.I.I. 1989, 410 p.

Educación en la transición a la democracia. Casos de Argentina, Brasil y Uruguay. Cecilia Braslavsky, L.A. Cunha, C. Filgueira y R. Léméz. 1989, 340 p.

El libro de texto. Manual sobre el texto didáctico para la educación bilingüe intercultural. Consuelo Yáñez Cossío. 1989, 200 p.

Recopilación de materiales didácticos en educación indígena. Massimo Amadio y Anna Lucía D'Emilio (comp.). 1990, 176 p.

El financiamiento de la educación en período de austeridad presupuestaria. Ana María Corvalán M. (comp.). 1990, 148 p.

Guía metodológica para la elaboración de materiales de lectura. Javier Reyes. 1990, 122 p.

La enseñanza secundaria en el Siglo XXI. Un desafío para América Latina y el Caribe. Luis Eduardo González (comp.) 1990, 98 p.

Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica. Fernando Reimers. 1990, 224 p.