

Las nuevas políticas de regulación del trabajo docente en América Latina

6 ideas para promover el diálogo y la construcción de alternativas de política educativa entre los Estados y los sindicatos docentes

Las políticas relativas al trabajo docente tienen como sus principales actores a los Estados y las representaciones de los maestros. En diversas medidas, la presencia de ambos sectores hace de las decisiones de política un campo de conflicto y de diálogo —en suma, de negociación política—. Mariano Palamidesi (del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-IIPE/Unesco) nos plantea un conjunto de propuestas, claras y concisas, para el tratamiento fructífero de esta relación entre ambos actores, en la perspectiva de mejoras para los maestros y el derecho a la educación.

MARIANO PALAMIDESI

Doctor en Educación por la Universidad de São Paulo, miembro del Instituto Internacional de Planificación de la Educación (IIPE) de la UNESCO

En esta última década se ha podido observar distintas formas mediante las cuales los actores en cada país —el Estado, las organizaciones docentes y otros— han tendido a lidiar con los desafíos que plantean la expansión y modernización de los sistemas educativos y las demandas por mayor calidad y reconocimiento de la diversidad cultural, en el seno de socie-

dades fuertemente marcadas por la desigualdad social y la pobreza. Durante la década del 2000, la continuidad y coexistencia —en proporciones variables— de políticas de expansión y de políticas orientadas hacia el mejoramiento de la calidad (Navarro 2006), junto con el proceso reciente de “reforma de las reformas” (Betancur 2007), constituyeron escenarios novedosos para los actores colectivos de los sistemas educativos.

En esta etapa los gobiernos de buena parte de los países de la región promovieron o avanzaron en una serie de cambios en las regulaciones del trabajo docente, con el supuesto de que buena parte de estas pautas constituyen un obstáculo insalvable para las políticas de mejo-

ramiento de la calidad de la enseñanza y una mejora en los niveles de eficiencia y eficacia en la administración y gobierno del sector. El intento de avanzar en el cambio de estas regulaciones ha sido una fuente de conflicto entre el Estado y las organizaciones sindicales docentes en buena parte de la región en los últimos años.

Además de la negociación por mejoras salariales —que forma parte de la agenda permanente de reivindicaciones de los sindicatos—, los temas de conflicto y negociación se han concentrado en:

a) Los procesos de modificación de los estatutos o marcos regulatorios del trabajo docente. Los estatutos suelen ser vistos como una de las principales trabas para la reformulación de la organización escolar y la mejora de la enseñanza, pero los sindicatos defienden esas regulaciones como barreras frente a la amenaza de la flexibilización o precarización de las relaciones laborales.

b) La evaluación del desempeño docente ha involucrado fuertes debates y diversas situaciones de conflicto. En otros casos, la introducción de esta evaluación fue sostenida sobre un proceso doble de negociación y confrontación.

Frente a los desafíos que plantean la expansión, la administración y el mejoramiento de los sistemas educativos en la región, en algunos países el intento de ganar gobernabilidad mediante alianzas de las gestiones educativas con las organizaciones docentes ha tendido a postergar o congelar las agendas de cambio y a descartar —entre otros temas de la agenda— la puesta en mar-

cha de sistemas de evaluación del desempeño docente o el uso de los sistemas de evaluación de aprendizajes como herramientas centrales de gobierno del sector (Argentina). Otros países han introducido dispositivos de regulación del acceso al cargo, de evaluación del desempeño y nuevos estatutos que estructuran la carrera docente mediante una estrategia estatal sostenida en procesos de negociación (es el caso de Chile durante los últimos gobiernos de la Concertación). Por último, algunos gobiernos han optado por obtener cambios drásticos en las regulaciones del trabajo docente aprovechando diversas ventanas de oportunidad, como las que brindaron (o brindan) fuertes diferenciales de poder por parte del Poder Ejecutivo (Colombia, Perú o Ecuador). En este último caso, no obstante, quedan abiertos los interrogantes respecto de los efectos no deseados o los “costos diferidos” de la estrategia elegida.

En el caso de las negociaciones nacionales centradas exclusivamente en la definición salarial (Argentina) o el de la neutralización de un cambio en la carrera docente (México), la lógica de la relación entre el gobierno y los sindicatos se ha sustentado en el interés coincidente por evitar las amenazas —reales o potenciales— que podrían implicar la puesta en marcha de modelos de carreras profesionales más individualizadas. En ambos casos, Estado y organizaciones docentes priorizaron un pacto ya conocido de gobernabilidad del sector. En cambio, la opción de otros gobiernos fue marcadamente diferente. En el caso de la imposición de los estatutos docentes que “premián” la formación académico-profesional por sobre la antigüedad (Colombia, Perú) o de la evaluación docente (Perú, Chile, Ecuador), los gobiernos han





avanzado en la generación de regulaciones que procuran incentivar la iniciativa individual en el desarrollo de la carrera profesional y que —al diferenciar por la base— tenderían a debilitar las formas tradicionales de integración de las organizaciones docentes.

No es difícil entender por qué la mayor parte de las organizaciones docentes tienden a resistirse a la implementación de políticas que promueven mecanismos más individualizados y flexibles de asignación en el desarrollo de la carrera profesional docente. Existe una fuerte sospecha respecto de la posibilidad de que estas regulaciones se asocien finalmente con una falta de compromisos —suficientes y sustentables— de los Estados con el mejoramiento de los salarios, de las condiciones de trabajo y de las políticas de fortalecimiento de la demanda educativa. Por eso, sin una perspectiva de política pública que brinde mayores certidumbres y confianzas sobre los beneficios del cambio —tanto en el plano de la racionalidad económica como en el de los valores y las sensibilidades—, muchas iniciativas de reforma tienden a ser vistas como paquetes de “medidas importadas” que conducen a acentuar el individualismo y la competencia y a debilitar los factores de integración asentados sobre la condición unitaria de los docentes como trabajadores.

El replanteo adecuado de los mecanismos de recompensa y de reconocimiento del lugar de los educadores en la división social del trabajo es clave para el futuro de las relaciones entre gobiernos y organizaciones docentes. Por eso, en los casos en los que los sindicatos de la región lograron acordar nuevos mecanismos de regula-

ción de la carrera, el acuerdo se logró sobre la base de que el reconocimiento obtenido por los docentes (un mayor prestigio profesional, mejores salarios y condiciones de trabajo y una carrera profesional más atractiva) en función de tales cambios implica —al mismo tiempo— una reafirmación del pacto de los docentes con la sociedad y con el Estado.

Partiendo de la experiencia regional y de las consideraciones realizadas, es posible plantear seis ideas claves, tendientes a promover y mejorar las prácticas de diálogo y negociación entre los gobiernos y las organizaciones docentes:

Primero: En buena parte de los países, la cuestión salarial y de la calidad de las condiciones de trabajo continúa siendo el nudo gordiano de las políticas educativas. Los gobiernos deben continuar redoblando sus esfuerzos en materia financiera para garantizar niveles salariales dignos y un programa sustentable de mejora de las condiciones de trabajo. No obstante, es necesario señalar que si se mantienen las tendencias del crecimiento económico de la región, es muy posible que —en algunos años— los salarios docentes dejen de constituir el principal problema de las políticas educativas, para dejar en primer lugar problemas cuya resolución es mucho más compleja.

Segundo: Partiendo de las experiencias, tradiciones y condiciones de cada país, es preciso crear, fortalecer e institucionalizar los mecanismos e instancias de diálogo entre las gestiones educativas y las organizaciones docentes, ampliando los temas y actores de la negociación. Pese a las situaciones de conflicto o confrontación

que puedan presentarse en las diversas coyunturas de cada país, la progresiva institucionalización del diálogo y el desarrollo de una cultura de negociación permiten construir confianza y llevar la discusión desde los temas del corto plazo hacia el tratamiento de problemas de mayor complejidad y de resolución menos inmediata. Construir confianza y capital social lleva mucho tiempo, pero se puede perder o destruir en un lapso mucho más breve. A la vez, el mantenimiento de procesos de negociación centrados en un conjunto muy acotado de temáticas de tratamiento cíclico (como los salarios) puede volver cada vez más difícil la superación de situaciones de confrontación y empate. Por el contrario, es posible que la apertura progresiva de agendas de negociación más amplias facilite un mejor balance al otorgamiento de concesiones y a la postergación de preferencias.

Tercero: La apertura y el sostenimiento de procesos de negociación y diálogo, y la construcción de acuerdos, son responsabilidad primaria de los gobiernos. El establecimiento de potenciales acuerdos sobre políticas sustentables que involucren la revisión de los mecanismos de regulación de la carrera docente y de los incentivos (sean éstos de índole individual o colectiva) orientados al mejoramiento de las prácticas de enseñanza requiere de procesos de negociación de largo plazo. Se trata de institutos claves, fuertemente arraigados en los sistemas educativos y en la mentalidad de sus actores. Su posible revisión y reforma debe ser tomada con el mayor sentido de prudencia y responsabilidad posible, y su concreción demanda —necesariamente— tiempos relativamente prolongados.

Cuarto: Un elemento que varios países deben tener en cuenta es que las vías para el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la educación que se imparte en las escuelas no son únicas. En tal sentido, tanto los tomadores de decisiones como los líderes sindicales y los académicos, investigadores e intelectuales de la región tienen un importante trabajo que realizar en la búsqueda de espacios de creatividad y potencialidades de cambio en los modelos estatales-burocráticos de regulación de la carrera y el trabajo docente. La búsqueda de mayor autonomía y responsabilidad por parte de los profesionales de la enseñanza (y las presiones por la mejora en los procesos y resultados de aprendizaje) no deben conducir, de manera ineluctable, a la adopción de un modelo o paquete de políticas “cerrado” (centrado en estándares de resultado, en la evaluación del rendimiento de los docentes en función del aprendizaje de sus alumnos y en el uso de incentivos económicos individualizados). Hay que explorar y construir estrate-

gias de mejoramiento que articulen las exigencias de la mejora de la calidad con las necesidades de cohesión e integración social en los equipos docentes de cada escuela y de los cuerpos docentes en su conjunto. Esta idea supone, también, asumir que conceptos estelares del discurso político-educativo (como “calidad de la educación” o “profesionalización”) actual requieren de una elaboración histórico-contextual. No se puede impulsar políticas o construir acuerdos sólidos sin una construcción social compartida del significado de estos conceptos o nociones claves.

Quinto: Las organizaciones docentes de la región deben continuar realizando esfuerzos dirigidos a asumir los desafíos planteados como un componente clave de su discurso y accionar, de su vida interna y de sus diálogos con una mayor diversidad de actores sociales. En beneficio de sus propios objetivos, esta ampliación de las interlocuciones y de los diálogos debería incluir no solo a grupos intelectuales, partidos políticos, líderes sociales, medios comunitarios u ONG afines, sino también a actores que suelen ser percibidos por los sindicatos como “poco afines”, como las entidades empresariales o los grandes medios de comunicación. Para que sea posible ganar legitimidad y apoyos para un programa de desarrollo sustentable de la profesión docente como “trabajadores de la educación con responsabilidad profesional” será preciso estimular más y mejores espacios de formación y debate en el seno de los colectivos docentes, además de promover la investigación empírica y la circulación de conocimientos en cooperación con universidades y centros de investigación.

Sexto: Reconocer y gestionar la creciente pluralidad del sector docente. Como ya se indicó, la mayor complejidad y diferenciación de las bases docentes constituye una tendencia que seguirá profundizándose en la próxima década. Asumir esa complejidad implicará el desarrollo de nuevas estrategias de diálogo y negociación, a partir del reconocimiento de una mayor pluralidad de voces y actores en el sector docente. En el caso de los sindicatos y asociaciones profesionales, otorgar reconocimiento y articular parte de sus acciones con redes, asociaciones y grupos de docentes puede contribuir a ampliar y fortalecer su base de representación y dotarlos de una nueva legitimidad. Y en lo que concierne a los gobiernos, este reconocimiento puede facilitar la movilización de nuevas energías docentes y una renovación de la base de integración moral de los profesionales de la educación, compatible con los nuevos mecanismos que el mejoramiento de los sistemas educativos parece estar requiriendo. ①