
LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

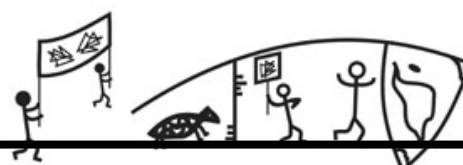
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical



LABORATORIO DE
Políticas Públicas



Colegio de
Profesoras de Chile



Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

Las reformas educativas en los países del Cono Sur

Algunos resultados y conclusiones de una
investigación intersindical

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

Serie

Ensayos & Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires, Nº 15

Primera Edición: "Las reformas educativas en los países del Cono Sur"

(Buenos Aires, marzo de 2005)

Tiraje: 10.000 ejemplares

Impresión: Fotocromos Bolívar S.R.L. - Mansilla 232, Avellaneda Bs. As. Argentina

Diseño gráfico y arte de tapa: Juan Sebastián Higa (LPP-Buenos Aires)

Revisión y corrección: Catalina Bruno y Cecilia Tanoni (LPP-Buenos Aires)

Coordinación editorial: Daniel Suárez y Florencia Stubrin (LPP-Buenos Aires)

Producción editorial: Daniel Orecchio (LPP-Buenos Aires)

ISBN: 987-22071-0-0

© Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina

Colegio de Profesores, Chile

Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación, Brasil

Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria, Uruguay

Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo de Uruguay

Laboratorio de Política Públicas (Río de Janeiro - Buenos Aires)

Patrocinado por: British Columbia Teachers' Federation, Canadá

Centrale des Syndicats du Québec, Canadá

Ontario Secondary Schools Teachers' Federation, Canadá

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

Se permite la reproducción parcial de este material, mencionando la fuente y enviando una copia al Laboratorio de Políticas Públicas.

El presente documento también se encuentra disponible en internet para su acceso libre y gratuito:
www.lpp-buenosaires.net/conosur

Laboratorio de Políticas Públicas (Buenos Aires - Río de Janeiro)

LPP-Buenos Aires:

French 2673 (1425)

Buenos Aires - Argentina

Teléfonos / Fax: (54 - 11) 4805-5042 / 9737

Mail: info@lpp-buenosaires.net

www.lpp-buenosaires.net

LPP-Río de Janeiro:

Rua São Francisco Xavier, 524 - Pavilhão João Lyra Filho

2º andar - Bloco F - Sala 2136

20550-013 Rio de Janeiro Brasil

Teléfonos / Fax: (55 21) 2565-7569 2234-1896 Ramais 24 e 25

www.lpp-uerj.net

Versão em português disponível em www.lpp-buenosaires.net/conosur

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

El presente documento fue elaborado por un equipo de investigación intersindical constituido por representantes de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (Brasil), el Colegio de Profesores (Chile), la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria y la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo de Uruguay.

La coordinación técnica de este equipo fue realizada por el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas del Laboratorio de Políticas Públicas (Río de Janeiro - Buenos Aires), bajo la responsabilidad de Pablo Gentili y Daniel Suárez. Se desempeñaron como asistentes del proyecto: Florencia Stubrin, Julián Gindín y Paola Ferrari.

Agradecemos muy especialmente a Richard Langlois, Jocelyn Berthelot, Larry Kuehn y Steve Stuart, así como a sus respectivas organizaciones, sin cuyo apoyo y solidaridad este trabajo no hubiera sido posible.

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

Laboratorio de Políticas Públicas Buenos Aires

Las reformas educativas en los países del cono sur : algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical Laboratorio de Políticas Públicas Buenos Aires - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2005.

40 p. ; 28x20 cm.

ISBN 987-22071-0-0

1. Reforma Educativa I. Título
CDD 371.001 1.

INDICE

Prefacio	7
Prólogo	9
Las reformas educativas en los países del Cono Sur	
Síntesis comparativa de los informes nacionales de una investigación intersindical	
El Proyecto “Las reformas educativas en los países del Cono Sur”.....	11
Un proceso de investigación inter-sindical	
Los informes nacionales.....	12
Algunos resultados del Proyecto: síntesis comparativa por ejes temáticos	
Situación y evolución de los derechos sindicales docentes.....	13
Ajuste y educación.....	15
Educación, sociedad y cambio.....	17
Profesionalización - Trabajo docente y reforma educativa.....	20
Conclusiones políticas y líneas de trabajo a futuro	23
Rol del Estado.....	23
Financiamiento.....	28
Sistema educativo.....	30
Situación laboral de los docentes.....	32
Nucleos centrales de la lucha sindical docente	37

Prefacio

Durante el Foro Continental sobre Educación, organizado en el marco de la Segunda Cumbre de los Pueblos de América (Québec, abril 2001), las discusiones entre los representantes de un consorcio de organizaciones de Canadá y Québec – compuesto por la BCTF (British Columbia Teachers' Federation), la CSQ (Centrale des Syndicats du Québec) y la OSSTF (Ontario Secondary Schools Teachers' Federation) – y representantes de sindicatos del sector educativo de los países del Cono Sur: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA); Colegio de Profesores, Chile; Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), Brasil; Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) y Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo de Uruguay (AFUTU), Uruguay; han impulsado la idea de desarrollar un proyecto de cooperación¹, que se inscribiría en la lógica del Foro.

Una reunión organizada en junio del 2001 en São Paulo, ha permitido esbozar los grandes lineamientos de este proyecto que fue finalmente lanzado en otoño del 2001, y que perseguía tres grandes objetivos:

- Identificar las principales líneas directrices de las reformas educativas en curso en los países del Cono Sur para desarrollar una visión común.
- Sensibilizar a las trabajadoras y trabajadores de la educación, al igual que a la sociedad civil en su conjunto, acerca de las reformas en curso y sus incidencias en el contexto de la integración continental.
- Sentar las bases para una visión alternativa del desarrollo de la educación en los países del Cono Sur.

Sabemos, en efecto, que los sistemas de educación de estos países han sufrido grandes transformaciones, con frecuencia bajo la presión de instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Por lo general de inspiración análoga, las reformas en curso comportan un cierto número de rasgos similares que dejan entrever el advenimiento de un proyecto educativo común al conjunto de esta región de América Latina, en particular en este período en que la integración continental está más que nunca a la orden del día. En este contexto de importantes transformaciones, mientras que los Estados atraviesan serias dificultades financieras, los sistemas de educación pública son, en consecuencia, rudamente puestos a prueba.

En efecto, desde hace más de una década, los países del Cono Sur, al igual que otros países de América Latina, padecen la imposición de cambios dictados por la orientación de políticas educativas mayormente inspiradas por las reglas del mercado. Son cambios que acentuaron las desigualdades sociales y acarrearón una distribución más injusta de la riqueza, segmentando al mismo tiempo y en mayor grado a los sectores educativos.

Frente a esta evolución de los hechos, las organizaciones sindicales de la región se mostraban cada vez más preocupadas por la filosofía y orientación de dichas reformas que favorecen la privatización y el desentendimiento del Estado. Aún así, es rechazando todo fatalismo que estas organizaciones han decidido reagruparse para mejorar su comprensión de los cambios actuales y transmitir un punto de vista alternativo apuntando antes que nada a la defensa y al desarrollo de la educación pública.

De la misma manera, la BCTF, la CSQ y la OSSTF, con la colaboración de CoDeveloppment Canadá (CoDev), se asociaron a esta iniciativa con entusiasmo. Coordinados y respaldados por un grupo que nuclea a investigadores universitarios operando en el Laboratorio de Políticas Públicas (LPP), los

¹ Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA); Colegio de Profesores, Chile; Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), Brasil; Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) y Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo de Uruguay (AFUTU), Uruguay.

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

sindicatos sudamericanos nos muestran aquí el fruto abundante de su trabajo colectivo. Este trabajo servirá como instrumento de base para el desarrollo de seminarios sobre temáticas educativas en los países del Cono Sur. Sin dudas este proyecto obtendrá reconocimientos que por el momento son difíciles, siquiera, de imaginar.

Richard Langlois
en nombre de la BCTF, la CSQ, la OSSTF y CoDev

PRÓLOGO

La experiencia de investigación intersindical en torno a las reformas educativas neoliberales, cuyos resultados y conclusiones más significativos fueron publicados en un libro ² y sintetizamos en este *Documento de Trabajo*, ha sido para nosotros un salto cualitativo, básicamente por dos motivos. En primer lugar, porque nos ha permitido constituir un espacio institucional de intercambio y colaboración entre los sindicatos docentes de los países del Cono Sur (Argentina, Chile, Brasil y Uruguay) en el plano de la producción político pedagógica. En segundo término, porque a partir de él pudimos profundizar nuestra experiencia de investigación y articulación conjunta con instituciones de investigación públicas. Si bien ya habíamos tenido en el año 1992, junto con otros sindicatos de la región, una experiencia conjunta de problematizar las reformas que estaban en marcha y otras que comenzaban su proceso de instalación, esta experiencia tiene hoy la particularidad de procesarse en una coyuntura bastante diferente en el plano de nuestras organizaciones. Durante los años transcurridos entre ambos momentos fuimos partícipes, autores y coautores de foros, debates nacionales e internacionales, resistencias conjuntas frente a los ministerios de educación de países de América, marchas y movilizaciones de oposición de los acuerdos multi y bilaterales (ALCA, OMC) en varios países de nuestro continente, participando en espacios bilaterales como fueron los de salud y medio ambiente, y en las discusiones de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS). Todas estas instancias de reflexión, análisis y lucha fueron, sin dudas, formas de vincular la producción de conocimientos alternativos sobre nuestros sistemas educativos con la coyuntura política y social de nuestras organizaciones.

Ahora bien, para comprender el sentido de esta producción colectiva, se hace necesario resaltar una cuestión conceptual, que para nosotros es fundamental: además de ser protagonistas de nuestra práctica, queremos también protagonizar la reflexión sobre ella. Estamos convencidos de que en nuestra acción producimos teoría con diferentes grados de desarrollo, en particular en lo que hace a las actividades educativas. El pensar juntos surge de la preocupación que nuestras organizaciones sindicales tienen frente a los actuales procesos políticos, económicos y sociales que viven nuestros respectivos países, donde los gobiernos han sido reproductores, de manera sistemática, del modelo neoliberal que los organismos crediticios impusieron a nuestros pueblos durante las últimas décadas.

Sabemos que el aporte de la investigación y el pensamiento científico, pedagógico y político es vital para que estos procesos de resistencia se desarrollen en profundidad, y podamos así visualizar una alternativa posible a estas reformas educativas que, aunque con distintos tiempos y a partir de diferentes instrumentaciones, nos han intentado igualar en su proyecto neoliberal. Esto se funda en que las implementaciones de las reformas son, a un mismo tiempo, nacionales e internacionales, porque el modelo es globalizador, pero también han sido específicas y han tenido diferentes niveles de resistencia por parte de las y los educadores en toda la región. Estas resistencias son uno de los factores que nos permiten percibir que hemos mantenido en forma sostenida, en nuestros países y en el contexto internacional, un debate permanente en defensa de la educación pública, factor este que no es menor al momento de construir y enriquecer nuestra unidad en lo ideológico, en la propuesta y en la resistencia a los embates del modelo privatizador y mercantilista de la escuela pública.

Creemos necesario visualizar que, en América del Sur, se está viviendo un proceso de profundas transformaciones que avanzan en la ubicación de la dominación imperial de los diferentes organismos internacionales (FMI, BID, BM, OMC) sobre América. Advertimos también sobre la necesidad del papel protagónico de los movimientos sociales en la superación de esta situación, para que en el campo popular avancen las ideas del campo social, y podamos contrarrestar así los acuerdos de los gobiernos

² CTERA, Colegio de Profesores, CNTE, AFUTU/FENAPES, (2005), *Las reformas educativas en los países del Cono Sur*. Buenos Aires: CLACSO

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

en firmar convenios multi y bilaterales de libre comercio, donde la educación pública pasa a ser considerada como una mercancía y no como un derecho inalienable.

Sin lugar a dudas, incorporar procesos de reflexión sistemática a nuestras luchas y resistencias, es vital para que éstas se desarrollen en profundidad en nuestras sociedades. En este sentido, también ha sido valioso el aporte del Laboratorio de Políticas Públicas (LPP) y su rol de coordinador en esta investigación. Este hecho nos impulsa con más fuerza a ampliar nuestras actividades sindicales hacia un plano pedagógico y político, desde el cual profundizar nuestro conocimiento no sólo acerca de los grupos dominantes, sino también sobre nuestra propia acción. Nos coloca en el desafío de construir una sociedad justa, solidaria y comprometida, donde la educación pública sea eso: educación pública.

La investigación cuyos resultados y conclusiones sintetizamos en este material, intentará ser el disparador de la construcción de un verdadero proyecto de reforma educativa en el que puedan converger la interacción con el protagonismo de las y los educadores y nuestra vocación universal y emancipadora de la educación pública.

Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina -CTERA- (Argentina)

Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación –CNTE- (Brasil)

Colegio de Profesores (Chile)

Asociación de Funcionarios de la UTU –AFUTU- y Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria –FENAPES- (Uruguay)

LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

SÍNTESIS COMPARATIVA DE LOS INFORMES NACIONALES DE UNA INVESTIGACIÓN INTERSINDICAL

El Proyecto “Las reformas educativas en los países del Cono Sur”. Un proceso de investigación inter-sindical

El proyecto de investigación *Las reformas educativas en los países del Cono Sur* surgió de la preocupación política y sindical por comprender críticamente las reformas educativas neoliberales implementadas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; analizar y debatir sus nefastas consecuencias sobre el desarrollo de la educación pública; y conocer y difundir los procesos de resistencia y lucha desplegados contra ellas por los sectores de la sociedad comprometidos con la profundización de la democracia y la igualdad social. La investigación es producto de las discusiones y acuerdos entre los representantes de los sindicatos docentes nacionales involucrados en el Proyecto: CTERA,³ CNTE,⁴ Colegio de Profesores,⁵ FENAPES⁶ y AFUTU,⁷ y el consorcio CSQ-FEECB-FEESO de Canadá, en el marco del Foro Continental de Educación.

Las fases de diseño, planificación y ejecución del proyecto se extendieron durante los años 2001, 2002 y 2003. En el curso de este último año, y ya bajo la coordinación ejecutiva del Laboratorio de Políticas Públicas, se realizaron varios encuentros para compatibilizar las modalidades de trabajo y el relevamiento, sistematización y análisis de la información, así como para diseñar y desarrollar un informe que, articulando los cuatro informes nacionales producidos preliminarmente por cada organización sindical, presente los principales resultados y debates alcanzados durante el proceso de investigación conjunta. Ese informe ya ha tomado la forma de un libro⁸, y en este *Documento de Trabajo* se presentan una síntesis comparativa de la producción de los equipos nacionales de investigación y los puntos de discusión y conclusiones más relevantes a los que ha llevado este proceso de construcción teórica y política compartida por las organizaciones sindicales docentes comprometidas en el proyecto.

Durante el proceso de investigación intersindical tuvieron lugar una serie de redefiniciones de los esquemas de trabajo. En un primer momento, se acordó analizar cuatro ejes durante el desarrollo del estudio, a saber: *Eje 1: Situación y evolución de los derechos sindicales docentes; Eje 2: Ajuste y educación; Eje 3: Educación, sociedad y cambio; Eje 4: Profesionalización de los trabajadores de la educación.*

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

³ Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.

⁴ Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación de Brasil.

⁵ Colegio de Profesores de Chile.

⁶ Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria del Uruguay.

⁷ Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay.

⁸ CTERA, Colegio de Profesores, CNTE, AFUTU/FENAPES, (2005), *Las reformas educativas en los países del Cono Sur*. Buenos Aires: CLACSO

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

la estrategia de trabajo y buscar otra que fuera posible desarrollar teniendo en cuenta los recursos disponibles y tiempos del proyecto.

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

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

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

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

Los informes nacionales

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

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

A diferencia de los informes de los equipos de investigación de Uruguay y Brasil, CTERA y el Colegio de Profesores de Chile realizan una introducción en la que relatan, respectivamente, el proceso participativo de investigación que llevaron adelante, y el fracaso del proceso de privatización y descentralización de la educación ocurrido en Chile en la década del 80. Es interesante destacar que en la introducción del informe del Colegio de Profesores se enfatiza la necesidad de un nuevo proceso de reforma educacional en la cual “...se recupere [la] importancia [de] la educación pública, único espacio en el cual puede materializarse la condición de universalidad, consistente con las ideas de profundización democrática y de

amplio acceso a los bienes culturales que promueven una superior calidad de vida para la población sin exclusiones de ningún tipo...”.

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

Algunos resultados del Proyecto: síntesis comparativa por ejes temáticos

Situación y evolución de los derechos sindicales docentes

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

Para abordar este eje temático de la investigación, el equipo sindical de CTERA, a través de una mirada de la conformación actual de la estructura sindical, presenta los procesos de reforma laboral implementados en la Argentina durante las dos últimas décadas, así como los impactos que estos generaron en términos de destrucción normativa y segmentación de la clase trabajadora. En este sentido, se destacan las diferencias generadas entre los trabajadores a partir de la implementación de las leyes de flexibilización laboral. En términos del informe, “...a partir del 3/10/98 coexisten tres regímenes legales que regulan situaciones jurídicas análogas: la Ley de Contrato de Trabajo y las leyes 24.467 y 25.013...”.

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

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

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

La estrategia de resistencia y lucha implementada aparece identificada como un hito que resignificó las modalidades de lucha sindical, marcando un profundo cambio cualitativo en el manejo y desarrollo de la conflictividad social, a partir de la incorporación de un fuerte componente mediático que permitió la difusión y visibilidad de las reivindicaciones y consignas impulsadas por el sector docente, generando una fuerte repercusión y adhesión en distintos sectores de la sociedad argentina. Por último, se realiza una síntesis fáctica de los hechos más sobresalientes de los 1003 días de lucha.

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

Por su parte, FENAPES y AFUTU abordan este eje teniendo en cuenta el carácter peculiar que viene teniendo el ejercicio de los derechos sindicales en el Uruguay durante los últimos años. De este modo, hacen hincapié fundamentalmente en el proceso de desregulación del trabajo docente. Los autores se refieren al cumplimiento e incumplimiento de aquellos convenios de la OIT que fueron ratificados por el gobierno uruguayo y al artículo 57 de su Constitución. La metodología utilizada por los investigadores focaliza el análisis en los procesos sindicales de la educación media y en los convenios de trabajo más importantes: los número 151 y 154.

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

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

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

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

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

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

Las reformas educativas en los países del Cono Sur Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

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

En otro apartado, los autores dan cuenta de la evolución histórica de la situación salarial de los docentes chilenos. Afirman que el deterioro más dramático ocurrió durante el período 1981-1990, concluyendo que los docentes fueron uno de los sectores más perjudicados de la sociedad chilena en ese momento. Para sustentar esta afirmación, el equipo de investigación analiza la situación salarial en la década del 90, durante los gobiernos de la Concertación, y los compara con otros sectores profesionales y técnicos. Además, examina la situación de los docentes chilenos en comparación con el resto de los docentes latinoamericanos.

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

Ajuste y educación

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

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

En forma similar al informe de FENAPES y AFUTU, este capítulo del informe argentino analiza los condicionamientos y consecuencias que el endeudamiento externo y la concentración del poder en los grandes grupos empresariales generaron durante el proceso de transición a la democracia. El rol de Estado en este proceso de ajuste estructural también es examinado en este capítulo. El informe expresa: "...La notable regresión social y económica de la Argentina del último cuarto de siglo tuvo al Estado como protagonista exclusivo [...] Privatización, desregulación y apertura constituyeron ejes de un programa político explícito [...] El caso argentino resulta paradigmático en cuanto a la captura del sistema político por el capital concentrado, proceso en que la corrupción y la ilegalidad son elementos constitutivos...".

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

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

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

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

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

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

Las reformas educativas en los países del Cono Sur Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

de financiamiento. Los autores afirman que esta crisis del sector educativo *tiene aristas y causas diversas*, y que *simultáneamente se aprecian presiones de gasto y restricciones de financiamiento estatal*. Expresan que esto se relaciona, por un lado, con los cuantiosos recursos necesarios para culminar el sistema de jornada escolar completa (comprometido por la reforma educativa) y satisfacer la deuda histórica que el Estado mantiene con los docentes, y, por otro, con las políticas económicas adoptadas para hacer frente a la crisis de los países asiáticos que redujeron el gasto público y, por ende, el gasto en educación.

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

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

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

Educación, sociedad y cambio

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

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

El primer sub-eje analiza el proceso de reforma en dos sentidos complementarios: por un lado, los debates y posicionamientos ideológicos, y por otro, los hechos y acciones que configuraron el proceso de implementación y sus resistencias. El informe expresa el posicionamiento crítico de la CTERA frente a las políticas de transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias (Ley de Transferencia) y frente a la Ley Federal de Educación, destacando la urgencia neoliberal por definir y formalizar

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

normativamente una nueva estructura para el sistema educativo en el marco de la reforma del Estado y las políticas de ajuste estructural. Por otra parte, y tratando de dar cuenta de las voces de otros actores involucrados en estos procesos, el informe muestra los argumentos de la Iglesia Católica respecto de su oposición a los contenidos básicos comunes definidos en el marco de la *Transformación Curricular*, y a los procesos compulsivos de transferencia de la responsabilidad administrativa y financiera de la educación del Estado Nacional a los estados provinciales.

Al analizar los hechos y acciones políticas que configuraron los procesos de transformación educativa, el informe señala el rol desempeñado entonces por la publicación oficial del Ministerio de Educación (la revista *Zona Educativa*), la inexistencia de mecanismos de consulta y participación, y los operativos de Evaluación de la Calidad Educativa en tanto instrumentos de control tecnocrático sobre el trabajo docente. Tomando como estudios de caso las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, el informe analiza el impacto de los cambios en la estructura del sistema, y los procesos de privatización en las provincias de San Luis y Chaco. El capítulo está conformado por varios apartados en los que se relatan las diferentes experiencias de resistencia a la implementación de la reforma por parte de las organizaciones sindicales provinciales.

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

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

En un extenso apartado titulado *Modificaciones en la estructura*, el equipo de investigación uruguayo describe la reforma educativa en el marco de los procesos de reforma neoliberal del Estado. En este sentido, da cuenta de la importancia que adquirió el proceso de privatización de los espacios públicos. En términos del informe, "en esta nueva modalidad, lo privado vive dentro de lo público". Para ello analiza la tercerización de las funciones de apoyo en las organizaciones escolares, sobre todo en lo que tiene que ver con la limpieza, la maestranza, el mantenimiento edilicio, etc. Otro aspecto destacado es la construcción de una *burocracia educativa paralela* que cumplió un papel central en la elaboración e implementación de la reforma. En consonancia con lo planteado por la CTERA, los investigadores dan cuenta de la inexistencia de mecanismos de consulta y participación de la resistencia, por parte de los sindicatos y del proyecto de educación alternativo al neoliberal por ellos elaborado.

En un apartado denominado *Educación y trabajo* se analizan las concepciones que subyacen a las reformas educativas implementadas en América Latina. Los investigadores enfatizan la intención de eliminar todo sentido crítico de la educación y la instalación de una nueva visión del conocimiento en tanto mercancía. Tal como lo expresan los propios autores: "...desde esta perspectiva neoliberal el significado de la educación puede definirse como la calificación individual que permita competir en el

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

mercado de trabajo, un mercado de trabajo cada vez más restringido. El conocimiento es asimilado a mercancía y se ata así a una educación 'creadora de competencias'. El sistema educativo es concebido entonces como un colaborador privilegiado del sistema productivo en tanto genera recursos humanos..."

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

Desde otra perspectiva, en el primer capítulo de su informe, titulado *La reforma educacional*, el Colegio de Profesores describe el contexto de las reformas en Chile en los últimos veinte años, la instalación del modelo económico neoliberal con el golpe militar y el proceso de recomposición del tejido social ocurrido durante la década del 90. En un primer apartado se reflexiona acerca del carácter experimental y fundante que tuvo en Chile la implantación del modelo neoliberal, y el nuevo rol subsidiario del Estado, en el contexto latinoamericano. Luego se analizan la consecuente vulnerabilización de los derechos individuales y colectivos, y el reemplazo de valores tales como la solidaridad y la participación política por valores asociados al individualismo y la competencia durante el período. Los intentos de los gobiernos de la Concertación por recomponer el tejido social son vistos por los investigadores como una *tarea inconclusa* ya que, a pesar de las diversas acciones llevadas a cabo, siguen existiendo un núcleo duro de pobreza y una elevada brecha entre ricos y pobres, que impactan de manera directa sobre la educación de las mayorías.

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

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

En un extenso apartado titulado *Los objetivos e instrumentos de la reforma: la reforma educacional en los 80*, los autores describen el sistema escolar imperante en Chile y analizan las concepciones ideológicas que inspiraron la reforma educativa. Describen cómo el alumno pasó a ser considerado como un consumidor y parte funcional del engranaje de la producción, y el profesor, un instrumento al servicio de estos fines. Se señala, asimismo, que entre los objetivos que tenía la reforma se encontraba hacer más eficiente y racional la administración estatal en educación, "entregar la regulación de la educación a los mecanismos del mercado[...] disminuir el gasto en educación, debilitar las organizaciones de los trabajadores". Entre los instrumentos utilizados para alcanzar estos objetivos se mencionan la descentralización administrativa, las nuevas modalidades de financiamiento (según demanda), la privatización de la educación y la flexibilización curricular.

En otro apartado, los investigadores describen la reforma implementada en la década del 90. En forma similar al punto anterior, se describen sus objetivos –la calidad y equidad educacional– y los programas implementados por los gobiernos de la Concertación –el programa de mejoramiento e innovación, la reforma curricular, el desarrollo profesional de los docentes y la jornada escolar completa–, así como los

Las reformas educativas en los países del Cono Sur Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

efectos que estos tuvieron sobre las instituciones educativas. En este sentido, los investigadores concluyen que los programas implementados han sido contruidos sobre la base que sentó la reforma de la década del 80 y que no lograron introducir modificaciones al sistema de financiamiento ni al rol fiscalizador y regulador del Estado. Asimismo, señalan que como resultado de estas medidas parciales no se ha logrado avanzar hacia una mayor equidad y que "incluso se han profundizado algunas de las tendencias más negativas del modelo". Entre los factores que impiden la coincidencia entre discurso y práctica, los autores señalan la falta de articulación entre los distintos programas, las gestiones deficitarias, la fragilidad de la formación docente y las relaciones verticalistas entre los actores involucrados, entre otros.

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

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

Por otra parte, el informe da cuenta de los procesos de transferencia de los servicios educativos a los municipios (municipalización de la educación) y sus efectos, tal como la precariedad financiera de las administraciones municipales para cumplir con la obligatoriedad de la oferta de enseñanza básica. En un extenso apartado, se analiza la relación entre el desempeño escolar y las condiciones de oferta de la educación básica. Para ello los autores utilizan distintos tipos de indicadores, tales como el grado de escolaridad, la formación de los docentes, la antigüedad y experiencia docente, y la infraestructura de los establecimientos.

Profesionalización - Trabajo docente y reforma educativa

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

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

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

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

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

Por su parte, el informe de FENAPES y AFUTU, en un capítulo titulado “Profesionalización docente”, enfoca la problemática del trabajo docente caracterizando la formación docente y los distintos tipos de instituciones que la imparten. Luego enumera las causas vinculadas con la desprofesionalización del sector, mencionando entre otras la falta de formación para un alto número de docentes, la descompensación numérica en la relación profesor-alumnos, y la carencia de medios materiales para la implementación de cualquier tipo de proyecto educativo.

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

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

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

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

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

En un apartado titulado *La formación de los profesores*, los autores afirman que la política pública hacia el magisterio y el profesorado muestra una clara tendencia a la privatización del sector. Para ellos, la formación docente debe ser comprendida con relación a otros procesos. En ese sentido, afirman que la disminución de los salarios docentes en la década del 80 implicó una degradación del *status* de los

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

maestros y su asimilación “en el imaginario colectivo más a un trabajador manual que [...] a otra profesión de excelencia académica”. Destacan, asimismo, que durante el período 1985-1997 se produjo una marcada disminución de la matrícula en las carreras de Pedagogía. Sin embargo, señalan que durante la reforma de los 90, la formación docente adquirió especial importancia debido al énfasis puesto en la calidad educativa y en la necesidad de contar con *docentes competentes*. Pero a fines de los 90 la formación que se brindaba en las universidades y los institutos profesionales adolecía de ciertas debilidades: problemas en el currículum, pocas posibilidades para el desarrollo autónomo, problemas en la composición del cuerpo docente, etc.

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

Desde otro enfoque, el informe brasileño, en un capítulo denominado *Profesionalización de los trabajadores de la educación*, centra su mirada en la definición de los profesionales de la educación escolar, los múltiples significados y sentidos del término *profesión*, las características de la profesión docente y el origen histórico de los funcionarios de la educación, así como el surgimiento del Movimiento de Trabajadores de la Educación. Al referirse a la profesión docente, da cuenta de la composición socioeconómica y las características de la actividad de los docentes. Entre éstas, destaca el prestigio relativo y el sentimiento de descalificación asociado a las políticas educativas adoptadas en las últimas décadas.

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

CONCLUSIONES POLÍTICAS Y LÍNEAS DE TRABAJO A FUTURO

Como fruto de un proceso colectivo de investigación, cuyos resultados más importantes se sintetizaron en el apartado anterior, recuperamos, en principio, lo planteado en los objetivos iniciales del Proyecto: “En un modelo que se agota y quiebra, la educación debe ser uno de los ejes disparadores y transformadores de nuevas realidades, de ahí la necesidad de profundizar el estudio. Por tanto, el trabajo colectivo y sistematizado en la región nos potenciará a cada una de las partes, en el trabajo, la propuesta y la proyección. Frente a los embates globalizadores debemos dar respuestas conjuntas, elevando la mira sobre los aspectos puntuales de un estado nación, al tiempo que se potenciará la condición de clase trabajadora y de educadores”.⁹

En el camino del análisis compartido surgió, como aspecto esencial, la caracterización del conflicto instalado en los distintos sistemas nacionales de educación del Cono Sur. Pese a los distintos matices vinculados a la historia de cada país y a las condiciones peculiares en las que se fue desarrollando cada proceso de implantación de las políticas reformistas neoliberales, en los sistemas educativos, el rasgo unificador desde la perspectiva del conflicto fue la resistencia. Confrontación que tuvo como foco central a las llamadas *reformas educativas*, diseñadas por los organismos internacionales y que el modelo neoliberal –en lo económico– y neoconservador –en lo político– impulsó en nuestros países con mínimas adaptaciones a las particularidades nacionales.

El estudio realizado por nuestros sindicatos permitió visualizar una serie de características básicas del proceso de reformas educativas que ponen al desnudo su claro fracaso en nuestros países. Fracaso que hoy los gobiernos intentan ocultar o justificar de diversas maneras.

Sin embargo, nuestras pretensiones no quedan sólo en el diagnóstico, como avance en el conocimiento de nuestra realidad regional, sino que con esta investigación también se proponen estrategias comunes, generadas en el proceso mismo de construcción colectiva de conocimiento, para avanzar en procesos de movilización del sector de los trabajadores de la educación en una dirección que permita alcanzar la verdadera transformación educativa en cada país y en el Cono Sur, así como en otros sectores de la economía y el desarrollo de nuestros pueblos hermanos. Avance que no reproduzca los errores políticos pasados y que sea el resultado de un análisis crítico de lo acontecido para construir alternativas que incluyan a todos los sectores sociales en el proceso mismo.

En lo que hace entonces al diagnóstico de lo sucedido durante el proceso de reformas educativas neoliberales en los países del Cono Sur, hemos definido cuatro nudos problemáticos sobre los cuales nos interesa hacer énfasis en nuestras reflexiones y conclusiones. Los nudos problemáticos son: rol del Estado, financiamiento educativo, sistemas educativos nacionales y condiciones laborales.

ROL DEL ESTADO

De acuerdo a los informes nacionales del estudio, el proceso de reformas educativas estuvo enmarcado en un contexto donde la función del Estado es redefinida a partir de los principios básicos de la ideología neoliberal. La vida económica de la sociedad debía ser organizada en nuevos términos capitalistas, según los cuales había que restituir al mercado el poder que el Estado de bienestar le arrebató. En este sentido, se inició un proceso doble y articulado. Por un lado, el Estado se reorganizó internamente y, por otro, transformó su papel en la conducción general del proceso social, económico y político. En esta dirección general, los grupos económicos más concentrados y articulados con el capital transnacional tuvieron un papel hegemónico. Esto explica la fuerte presencia que tuvieron en la ofensiva neoliberal.

⁹ Síntesis de los objetivos del proyecto de cooperación, 21/3/03.

Las reformas educativas en los países del Cono Sur Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

El contexto donde se desarrollaron las reformas educativas del Cono Sur fue el proceso de globalización, el cual está caracterizado por la profundización del desarrollo capitalista mundial a través de la transnacionalización del capital. Las consecuencias de este proceso son la concentración y centralización del capital, así como la consolidación y ampliación de las desigualdades estructurales. Estos cambios en el plano de la economía más global no se podían realizar sino se modificaba el papel de los Estados nacionales. Desde nuestra mirada sindical, nos interesa remarcar, dejar en claro y denunciar, ante todo, que este cambio en el rol del Estado se concretó tanto por el protagonismo y la obsecuencia que han tenido los gobiernos de nuestros respectivos países en la implementación de las políticas de ajuste, como por la presión del proceso de globalización en el que se encuadraron las distintas administraciones nacionales. Los gobiernos locales se plantearon cumplir con los requerimientos de las políticas neoliberales que impulsaban los organismos financieros internacionales, sin ningún tipo de restricciones.

Este contexto implica una dinámica de liberalización económica, que se expresó en un conjunto de políticas cuya *verdad científica* era indiscutible. Los organismos financieros internacionales y sus intelectuales e instituciones orgánicas llevaron adelante una *batalla cultural* que, en un primer momento, se mostró exitosa. Esto aparecía como el recetario básico para salir del estancamiento y la pobreza. Estas políticas fueron, entre otras, la apertura económica indiscriminada tanto del comercio como de la libre circulación de las divisas internacionales. Y, en concreto, significaron poder girar las ganancias fabulosas a los países centrales o al lugar que mejor conviniese para su preservación o ampliación. El debilitamiento de los Estados y los aparatos productivos nacionales se llevó adelante a través de las privatizaciones de las empresas públicas y de la desregulación de los servicios. Por este camino se introdujeron los mecanismos de mercado en el Estado, empujándolo a convertirse en un coto de caza de los grupos económicos más poderosos. A los efectos de profundizar la explotación de los trabajadores y el debilitamiento de su fuerza organizada, se llevaron adelante políticas de flexibilización y desregulación laboral, por un lado, y por otro, la reducción de poder o la disolución lisa y llana de las instituciones del Estado que garantizaban cierta protección laboral. Es en este contexto de ofensiva neoliberal donde se reorganizan los llamados *gastos sociales*, entre los cuales se incluye la educación. En este marco general de ofensiva neoliberal procuramos aprehender, comprender y explicar las reformas educativas en curso.

En consecuencia, podemos concluir que no se produjo –como habitualmente suelen afirmar los intelectuales del neoliberalismo– el debilitamiento y achicamiento del Estado, sino que aconteció un verdadero cambio en lo que respecta a las características de su intervención en las políticas públicas. Apuntó a dejar de canalizar cualquier tipo de redistribución de ingreso, y su profundidad dependió de la realidad política de cada país. En este mismo plano, tendió a abandonar hasta donde pudo la protección de los derechos sociales de los sectores populares. Las clases dominantes de los diferentes países de la región tomaron de diferentes maneras los discursos neoliberales internacionales contra los trabajadores e hicieron de la organización empresarial un tipo ideal a imitar.

El Estado neoliberal surgió de una reorganización del Estado por parte de los gobiernos que tenían este signo ideológico, y que eran expresión local de los grupos económicos de poder ligados al capital transnacional. En este proceso también transformaron la sociedad civil y en particular la relación que el Estado tenía con esta. En ningún momento el Estado dejó de tener un papel activo en esta relación. Lo que cambió fue su modo de participación en la dirección de la acumulación económica y política de los grandes grupos económicos. En la relación de éstos y de los empresarios en general con los trabajadores, el Estado neoliberal se convirtió en un garante de los procesos más salvajes de explotación y exclusión social. Su tendencia fue más a ser un gerente de los intereses económicos transnacionales, que un regulador que pone límites a la voracidad del capital.

En el plano de la educación, el punto de partida fue la negación de su carácter de derecho social. La actividad educativa fue planteada como un servicio en el que el conocimiento adquiría un carácter mercantil. Trabajaron activamente para debilitar el valor de la educación pública como proyecto nacional que aspira a formar un pueblo que sea protagonista en la defensa de sus derechos, de su dignidad y en la construcción de su futuro. Buscaron y buscan hacer de la educación una actividad regida por las leyes de

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

la economía de mercado dejando librada las posibilidades de estudiar de cada sujeto a su situación social individual.

Es necesario observar que esta transformación ideológica, claramente antipopular, requería de un proceso de cambio de una mentalidad que, durante años, había crecido en la importancia de la promoción de los derechos de los más vulnerables. En esta dirección, la ofensiva ideológica del Estado neoliberal fue activa y la organización, con sus correspondientes recursos, se subordinó a estos objetivos.

En este nuevo papel del Estado ubicado en el contexto neoliberal, y tal como se evidencia en la investigación que realizamos, las políticas educativas se caracterizaron por la coexistencia de procesos de apariencia antagónica entre sí. Uno es el que tuvo como máxima expresión la descentralización financiera y administrativa del sistema educativo. El otro es el proceso de centralización pedagógica ejercido desde la esfera nacional a través de la evaluación, la definición de las orientaciones curriculares y los diferentes mecanismos que condicionan los procesos didácticos en el aula. Este aspecto centralizante es tal vez el rasgo más común de las políticas educativas de la región.

El Estado neoliberal de los 90 necesitó llevar adelante una gran batalla ideológica porque quiso justificar el brutal proceso regresivo de concentración del ingreso. Quiso achicar y reorganizar los gastos públicos con fines sociales. En esto, por supuesto, incluía a la educación. Como se dijo más arriba, trabajaban en el debilitamiento político de la educación pública y buscaban reducirla a un carácter compensatorio. Por ello, impulsaron su transferencia a la actividad privada. La transferencia de fondos públicos a sectores privados del sistema educativo se incrementó en los cuatro países de la región, así como también el gasto privado de los docentes, padres de familia y comunidad en el sostén de la escuela pública *gratuita*. Este proyecto es coherente con una mirada de la actividad educativa como parte de la actividad económica y, luego, privada. En ese terreno predomina la responsabilidad de cada individuo en su éxito o fracaso. En el caso educativo, esta ideología implica que, de aquel individuo que no estudió, no se puede decir que las condiciones generales se lo impidieron. Afirma que esto vale sólo para casos o situaciones singulares. Por ello, las políticas compensatorias son focalizadas: deben apuntar a remediar las situaciones particularmente injustas. Desde esta mirada, el Estado debe contribuir a aliviar estas situaciones. Esta dirección general de la ofensiva neoliberal confrontó y confronta con las diferentes realidades nacionales de los países latinoamericanos, obteniendo niveles de logro diferenciados, según las correlaciones de fuerza que predominen.

Planteadas en estos términos, las reformas educativas aparecen con claridad justificando y reforzando las desigualdades existentes y, más aún, profundizándolas. En el marco del proyecto político e ideológico de organizar la actividad educativa como si fuera económica y privada, trabajan para hacer hegemónicos un conjunto de conceptos que le dan justificación y coherencia en este sentido.

Esta batalla continúa, aunque no con la virulencia del principio. En la actualidad se han flexibilizado algunos aspectos, incorporando en su conceptualización aspectos sociales, y ampliando la idea de lo compensatorio. Las ideas clave que organizan el discurso economicista en educación giran en torno a los conceptos de *equidad, calidad, eficiencia, utilidad del conocimiento, polivalencia, competencias* y algunos otros. El concepto de equidad busca batallar y, más aun, suplantar a la idea de igualdad. Por este camino se reduce el carácter social y político de las desigualdades sociales a una cuestión de reparto más *equitativo* de los subsidios del Estado. En el caso universitario, la gratuidad es considerada inequitativa porque, según esta óptica, quienes pueden pagar reciben un "subsidio estatal" igual a los que no pueden. Esto se justifica diciendo que los estudios superiores no tienen fines sociales y que, por el contrario, capitalizan y generan beneficios. Si generan beneficios, la gratuidad es un subsidio y, por ende, no es equitativo que quienes pueden pagar, no lo hagan. Lo correcto sería un sistema de becas para los que están en condiciones de aprender y no tienen posibilidades económicas. Este ejemplo muestra cómo el neoliberalismo impulsa la introducción de criterios económicos en educación, valiéndose del concepto de equidad.

El concepto de calidad ha sido y es el que más impacto ha tenido en la modificación de la mentalidad para pensar los problemas educativos. Ha sido la puerta de entrada de la evaluación de las instituciones escolares. Junto con esto ha permitido condicionar las direcciones nacionales curriculares. Desde el punto de vista de la confrontación cultural en torno a la caracterización de los procesos pedagógicos, el

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

concepto de calidad asienta la mirada en el producto final. Más que debatir lo que ocurre adentro de las escuelas como espacio de producción de cultura y de ciudadanía, se evalúan los resultados en términos de examen de conocimientos mínimos aprendidos. Este esquema conceptual es coherente con la visión económica de la educación. Sobre la mayoría de los conceptos introducidos por el neoliberalismo como mecanismos para pensar la educación, algunos de ellos explicitados más arriba, se pueden decir cosas similares. Tributan a la idea básica de ver la educación como una actividad empresarial, y por lo tanto privada, salvo donde haya que hacer las compensaciones sociales a las injusticias por inequidad.

Estos instrumentos conceptuales, creados en diferentes estructuras académicas e ideológicas, y redefinidos por los técnicos de las reformas educativas neoliberales, se perciben también como un lenguaje de sentido común que es imprescindible desnudar y descifrar. En este último sentido, vemos cómo en nuestros países el proceso de reforma estuvo acompañado por fenómenos tales como la cooptación de intelectuales por parte de las autoridades reformistas, la corrupción vinculada al reparto de cargos en los organismos paralelos creados en cada país para dirigir e instrumentar las reformas y la proliferación de ONGs, algunas de las cuales han resultado ser la expresión tangible de la privatización y del progresivo abandono del Estado de ámbitos esenciales de su acción.

Tal como venimos planteando, entonces, el marco del proceso de globalización encaminó a la educación hacia la función de servir a los requerimientos de los mercados (educativo, de trabajo, de expertos internacionales, editoriales, de tecnología, etc.).

En el plano de la definición y regulación curricular, el Estado neoliberal asume un papel activo. En este sentido, los análisis y propuestas educativas formulados en términos de *educación por competencias* en las políticas curriculares tienen una clara incidencia en la organización de los procesos de aprendizaje, son coherentes con las nuevas modalidades de producción caracterizadas por la competitividad, la polivalencia, la ampliación horizontal del puesto de trabajo, la ductilidad, los equipos competitivos, la flexibilización. El enfoque de las competencias organiza el saber enseñar en función de la utilidad de las mismas para actuar en la *realidad*. Recordemos que, para la ideología neoliberal, la *realidad* es la que impone el mercado. Ella ya está dada, y la escuela debe preparar los estudiantes para actuar eficazmente en sus términos. Esto significa, en la jerga neoliberal, adquirir las competencias adecuadas. Con este marco conceptual se pensaron las transformaciones de la escuela media. De esta manera, construye una propuesta conceptual que les permite intentar viabilizar la dirección sin mediaciones de los procesos educativos desde los intereses económicos, haciendo de ésta un espacio donde la formación de recursos humanos ocupa un lugar predominante. El papel de la educación reformulada en términos neoliberales abandona no sólo los objetivos ganados por las luchas populares (como la concepción de la educación como derecho humano, y no como simple servicio, por ejemplo), sino incluso aquellos ligados a la formación de la nacionalidad, provenientes del aparato ideológico del Estado moderno. Aparece relacionada claramente con la búsqueda de un desempeño adecuado al modelo económico imperante.

Transcurrida más de una década de implantación de reformas educativas en nuestros países (más de 20 años en Chile), asistimos a la escenificación del fracaso de estas políticas. Este fracaso tiene un punto de partida básico: en nuestras sociedades latinoamericanas se profundizó la concentración del ingreso, el desempleo, la pobreza y la exclusión social. El mercado se mostró impotente no sólo para redistribuir el ingreso económico, sino también los bienes culturales. Las políticas compensatorias han alcanzado, en el mejor de los casos, para ampliar provisoriamente la matrícula, pero no para reducir la brecha con los que deciden y acceden a los saberes que juegan un papel estratégico en los procesos de dominación social y política. El proceso de elitización cultural se ha profundizado y con ello se han potenciado los mecanismos de dominación social. Se mostró una vez más que el sistema capitalista, y más concretamente el mercado, no es portador de ningún proceso democratizador.

A principios de los 90, las reformas que trasladaban al terreno educativo las ideas rectoras del *Consenso de Washington*, irrumpieron agresivamente como parte de una modernidad que, a pesar de nuestras resistencias, iba a terminar de imponerse para “superar el atraso e insertar a los países del área en el proceso globalizador” (según reza un documento del Banco Mundial). La realidad, después de más de una década de ajustes, flexibilización laboral y fragmentación de los sistemas educativos, es

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

sencillamente catastrófica y el impacto de la pobreza azota a la mayor parte de la población de toda la región.

En América Latina está en desarrollo una crisis importante del modelo neoliberal, producto de la fuerza de las luchas populares. El crecimiento de la resistencia fue en el marco donde se fue mostrando en los hechos lo que diferentes sectores del campo popular venían denunciando. Las políticas de desregulación de los mercados, privatización de las empresas públicas y de flexibilización laboral sólo generaron desocupación, pobreza extrema y más exclusión social, tal como fue oportunamente denunciado. A través de las denuncias y las luchas sociales por la defensa de los derechos conculcados se fue construyendo la pérdida de legitimidad del modelo neoliberal. A partir del agravamiento de las condiciones sociales y de las luchas de resistencia, se va haciendo visible el fracaso de las propuestas neoliberales. En este de marco de exclusión social creciente, donde la educación no fue una excepción, es que también se toma conciencia del fracaso de las reformas educativas neoliberales en el continente y, en particular, en el Cono Sur.

Por este camino de fuerte protagonismo del movimiento popular se abrieron diferentes perspectivas alternativas de cambio en los países del Cono Sur y América Latina (Lula en Brasil, el triunfo electoral del Frente Amplio en Uruguay, Kirchner en Argentina), que no son soluciones *mágicas* a los problemas sociales que nos agobian, pero que abren el camino y legitiman un espacio discursivo crítico del neoliberalismo. Esto hace posible la generación de otro tipo de lineamientos políticos, más comprometidos con la justicia social, la democracia y la dignidad nacional. Pero el hecho de que las reformas neoliberales hayan fracasado no significa que estén en retirada. También es posible que, a través de diferentes flexibilizaciones del modelo, los gobiernos adquieran un aspecto más *progresista*, pero que igualmente sigan aplicando políticas neoliberales. Esto exige un doble esfuerzo de nuestras organizaciones sindicales. Por un lado, deberemos tutelar críticamente, y eventualmente resistir, la orientación de las políticas educativas implementadas en nuestros países; por otro, debemos abocarnos con imaginación pedagógica, creatividad cultural y compromiso democrático y popular, a la recreación del pensamiento y la acción político educativos críticos y alternativos al modelo neoliberal.

Para ello debemos tener presente que existe una resistencia que no se reduce a la lucha sindical, sino que es la oposición de la sociedad contra el modelo neoliberal. Oposición que surge a partir de ver y sentir en la vida cotidiana los procesos de empobrecimiento, exclusión y, a su vez, la concentración de riqueza y de poder en poderosos grupos económicos y en elites culturales y políticas asociadas a ellos. El fracaso de la reforma educativa se da en este mismo sentido. Se combinan la resistencia y la conciencia creciente de que los beneficios de la educación y el conocimiento son para unos pocos en detrimento de las mayorías y, a su vez, se convierte un elemento de poder de las minorías dominantes.

Ante la fuerza de la crítica, una línea de defensa del neoliberalismo ha sido culpabilizar a los docentes. Pero no ha sido el *factor docente*, como algunos intelectuales afirman, lo que obstaculizó el proceso de reforma, sino el hecho de que en donde hay desigualdad, las políticas de ceder poder del Estado a favor del mercado, la profundizan. A esta profundización es a lo que se han opuesto con firmeza los educadores y otros sectores de la comunidad educativa. De no haber resistido, la gravedad de lo acontecido sería sin dudas mucho peor.

Otra línea de defensa del neoliberalismo ante la conciencia creciente del aumento de la desigualdad educativa es que ha aumentado la matrícula escolar, sobre todo en el nivel medio. Dicen: "Hoy hay más chicos en la escuela". Si bien esto es cierto, hay que agregar que, tal como muestra nuestro estudio intersindical, las condiciones sociales y de trabajo pedagógico de las escuelas han empeorado. Esto implica un avance en la generación de circuitos y trayectos educativos diferenciados, a partir de la situación social distinta de los que los transitan y participan en ellos. La cantidad de maestros en términos relativos es menor, no hay más y mejores espacios y tiempos de aprendizaje y el trabajo docente se realiza en condiciones de pobreza creciente. La escolarización creció, pero no se debe a las bondades del modelo, sino a diferentes procesos sociales que se van constituyendo, porque la población sigue con la idea de la importancia de mandar a sus hijos a las escuelas y los sectores sindicales seguimos defendiendo a la escuela como uno de los últimos bastiones en donde se puede llevar adelante la defensa del espacio público. Lo que está en cuestión es el sentido individualista, pragmático y de

selección y estratificación social, que le ha dado el neoliberalismo a la educación y que hoy necesitamos resignificar.

Para concluir, vale aclarar que esta descripción sintética de las modificaciones del papel del Estado en las políticas neoliberales muestra dos aristas. La primera, que es falso que el Estado se achica para dar paso al mercado. En realidad, lo que sucede es que se modifican sus papeles a los efectos de producir y reproducir las condiciones que garantizan el funcionamiento del mercado a la medida de los intereses de los grupos económicos transnacionales dominantes. Y la segunda es que, como saldo, las políticas de reforma educativa profundizaron la desigualdad y, consecuentemente, generaron como respuesta una resistencia creciente que va dificultando su accionar y va minando su legitimidad y la de las políticas neoliberales en general.

FINANCIAMIENTO

Teniendo en cuenta el análisis realizado en nuestra investigación, queremos remarcar que la problemática del financiamiento no puede ni debe quedar reducida al aspecto meramente contable. Pues a través de las políticas de financiamiento, entendiéndolas como uno de los pilares instrumentales para la implementación de las reformas educativas, es que también se pretendió redefinir el papel del Estado. Estas políticas se asientan en el fuerte endeudamiento externo que caracteriza a nuestras economías. Un contexto donde se impone esta lógica sobre el conjunto de la economía mundial en forma diferenciada, con efectos particularmente graves sobre la mayoría de los países periféricos.

El financiamiento educativo no disminuyó en América Latina, y se puede observar que el gasto en muchos países incluso aumentó, pero el problema reside fundamentalmente en su composición y distribución. Tal como se señala en nuestra investigación, hubo en todo este proceso una reorientación de la inversión que no garantizó la democratización, ni las mejoras de las condiciones educativas para la población general, ni para el sector de los trabajadores de la educación en particular.

Uno de los aspectos centrales del financiamiento es el gasto público. En este sentido, es importante poner al desnudo que el problema principal no está dado solamente por su evolución cuantitativa, sino también por los criterios para su distribución. Lo que en verdad ha sucedido en el período de reformas neoliberales, es que el aumento del gasto público no fue acompañando el crecimiento de la matrícula, ni el desarrollo territorial del sistema educativo en su conjunto, ni la nueva complejidad del incremento en número y edad de los alumnos en el tramo obligatorio. El modo de asignación de los recursos y las políticas de distribución y asignación presupuestaria contribuyeron también al deterioro de las condiciones laborales de los educadores, la profundización de las diferencias entre los distintos sectores sociales y el empobrecimiento de la escuela pública en el interior de un sistema educativo cada vez más fragmentado y desarticulado.

En lo que hace al primer aspecto (el cuantitativo) del gasto público, también observamos que una mirada de conjunto de la expansión del gasto oculta la diversidad de situaciones que se dan entre las jurisdicciones. Tal es el caso de Argentina, donde el incremento del gasto en Buenos Aires marca la tendencia del gasto total y, a la vez, oculta la presencia de fuertes disparidades en el comportamiento de las demás provincias. Por otro lado, comprender adecuadamente los alcances del incremento del gasto público educativo en los 90 requiere tener en cuenta el grave deterioro ocurrido durante los años 80.

En lo que hace al segundo aspecto (el cualitativo) del gasto público, vemos que el comportamiento de los componentes de la inversión en educación (el *objeto del gasto*), en valores corrientes, permite apreciar que, en términos globales, en el período analizado por el estudio, el aumento de las erogaciones en *personal* ha sido claramente inferior al del total, mientras los demás rubros, con excepción de *erogaciones de capital*, evolucionan por encima del conjunto. La mencionada disparidad en la evolución de los distintos componentes de la inversión educativa conduce a un cambio en su estructura y composición, en la que vemos también cómo el concepto *sueldos al personal* pierde puntos de participación, mientras que el subsidio a las *instituciones privadas* se expande.

Las reformas educativas en los países del Cono Sur Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

La descentralización financiera es otro aspecto del financiamiento que nos interesa remarcar en estas conclusiones políticas. En tal sentido vemos cómo adquirió diversas formas en cada país y se puso de manifiesto a través de las leyes de transferencias y de procesos de provincialización y municipalización, según el país. Las transferencias a los estados provinciales/municipales de establecimientos y personal que revistaban en jurisdicción del gobierno nacional, no fueron acompañadas de asignaciones presupuestarias equivalentes a los costos reales de estos servicios. En particular, si se considera el deterioro acumulado durante la década del 80 en la infraestructura física y las remuneraciones del personal, junto con el crecimiento de la demanda. Estas transferencias, en definitiva, agudizaron los problemas fiscales de las provincias.

El discurso de justificación de la transferencia de servicios estableció que el Estado nacional garantizaría que los servicios transferidos fueran prestados con óptima cobertura cuantitativa, alta calidad pedagógica y equidad en todas las jurisdicciones. Pero el principal incentivo para la transferencia de los servicios educativos del gobierno nacional poseía una raíz fiscal y política. En cuanto a la primera, tuvo impactos visibles en la expansión del gasto público de las provincias: su presupuesto se agrandó por la inclusión del área educativa. En cuanto a la segunda, busca diluir la responsabilidad política del Estado nacional y trasladarla a los estados provinciales/municipales. Con esto, el Estado neoliberal aspiraba a obtener, básicamente, dos beneficios. El primero es resguardarse de las pérdidas de legitimidad, que significa no tener las respuestas adecuadas a las demandas educativas de la comunidad, y el segundo es que se reservó otros caminos para conducir las orientaciones pedagógicas en los aspectos culturales y de respuesta de las necesidades del capital.

La privatización y los procesos de desregulación, terciarización y apertura constituyeron los ejes de los programas políticos neoliberales que, en nuestros países, llevaron el poder hacia la elite económica que comenzó a regular los ámbitos hasta entonces conducidos bajo intervención y/o gestión pública. Uno de esos ámbitos, sobre el cual hemos focalizado la investigación, es la educación. Es especialmente significativo el incremento de las transferencias a instituciones de enseñanza privada y su expansión relativa en nuestros sistemas educativos, a partir de la implementación de las reformas neoliberales. En este sentido, el discurso neoliberal plantea el principio de libre elección de las escuelas por parte de las familias. Este principio orientador es la expresión del modelo neoliberal más genuino de la Escuela de Chicago. El mismo se complementa con la teoría del capital humano y la mercantilización del conocimiento. En la realidad, el principio de la libre elección entra en contradicción con las posibilidades reales de elección que tiene una población que mayoritariamente vive en contextos de pobreza. En estos contextos sucede a la inversa, ya que sus pueblos conservan conductas solidarias para defenderse de la desocupación y la precarización de la vida cotidiana. La cooperación y la solidaridad en contextos de pobreza y exclusión es una herramienta más valiosa que el individualismo de la libre elección.

Una de las formas de privatización y de articular el funcionamiento del sistema educativo como si fuera un mercado es la subvención de la demanda por parte del Estado. Este se liga con el principio de la libre elección enunciado más arriba. Tal como muestra nuestra investigación, es en Chile donde esta política ha tenido un gran desarrollo y desde donde se la plantea como la alternativa para los demás países. En los hechos, la aplicación de estas políticas ha devenido en un aumento del gasto sostenido por las propias familias y la disminución del gasto educativo garantizado por el Estado.

En este contexto, donde se favorecen las posibilidades de la constitución de espacios privados, rige el principio de la externalización que el Estado ejecuta con relación a las funciones que le son propias. A este concepto de origen económico se suma el de tercerización, que es una forma de introducir los mecanismos de mercado y, fundamentalmente, la incidencia ideológica de los grupos económicos hegemónicos. Esto se pone de manifiesto en la proliferación de nuevos espacios privados (comedores, consultoras, ONGs, institutos, etc.) que se ocupan de condicionar o de intervenir directamente en las decisiones de política educativa. Una buena parte de estas instituciones son las que producen formas culturales e ideológicas mercantilizadas que circulan en el mercado paralelo de la tecno-burocracia de los Ministerios de Educación de nuestros países y en los organismos multinacionales que financian gobiernos nacionales. Este desarrollo tuvo su fuerte impulso en los condicionamientos de los organismos

internacionales. Ellos no sólo dieron lugar a este tipo de instituciones, sino que hicieron de sus *recomendaciones* las líneas mismas de los procesos de implementación de las políticas educativas.

En todos estos aspectos de las políticas de financiamiento se evidencia que su objetivo era reorganizar los mecanismos de dirección político e ideológico del Estado de los sistemas educativos de la región. Abandonaron la promesa integradora y, en el mismo movimiento, profundizaron la desigualdad educativa. La denuncia y la resistencia hicieron visible la insuficiencia del financiamiento. Hoy, ante la presión de las demandas sociales y la evidencia de que las reformas han fracasado, se ha empezado a canalizar financiamiento de manera creciente hacia los aspectos más dolorosos y críticos de la desigualdad educativa. Es una concepción focalizada que busca compensar los efectos no deseados e injustos de las políticas neoliberales. Esta dirección es la que están impulsando los organismos financieros internacionales, e incluso se están concediendo créditos con estos objetivos explícitos. Las direcciones básicas de las políticas educativas de la región continúan siendo neoliberales, aunque en proceso de flexibilización.

SISTEMA EDUCATIVO

Teniendo en cuenta la caracterización del rol del Estado que hemos analizado en el primer punto de estas conclusiones, vemos que, en lo que hace al sistema educativo y especialmente en su dimensión pedagógica, éste mantiene un carácter contradictorio en relación con el papel que cumple en las políticas de financiamiento. Es decir, que contrariamente a la función descentralizadora que ejerce en lo financiero y administrativo, el mismo Estado nacional también cumple un papel altamente centralizado en materia de toma de decisiones político-pedagógicas, especialmente en lo que concierne a las políticas curriculares y a la evaluación de los actores del sistema educativo.

Todo el proceso de diseño e implementación de la reforma estuvo centralizado y dirigido desde la burocracia oficial y central, marginando a los docentes y a la comunidad educativa en la toma de decisiones, obstaculizando todo tipo de mecanismos de consulta y participación directa. Los espacios de participación creados se caracterizaron por ser aparentemente democráticos y por estar destinados en su mayoría a la legitimación de las reformas o a introducir modificaciones que ya estaban definidas por los especialistas y funcionarios que seguían las *recomendaciones* de los organismos de financiamiento internacional. Como ya se mencionó, dos mecanismos a través de los cuales se expresó la centralización pedagógica, fueron el currículum y la evaluación.

La hegemonía ideológica es uno de los principales aspectos del funcionamiento del sistema educativo, y en esa lógica de construcción de sentidos acerca de lo educativo, el currículum se ha organizado en torno a la determinación centralizada de los contenidos considerados básicos. Este proceso de modificación de contenidos se dio en toda la región y se fundamentó en las transformaciones científicas, tecnológicas y culturales ocurridas desde la posguerra en adelante, y que actualmente se están expresando en la globalización. En la elaboración de estos contenidos predominaron los criterios tecnocráticos, y el debate público en torno a los mismos fue escaso, a lo sumo formal. La participación de los educadores no fue considerada.

Una vez elaborados esos contenidos básicos, su difusión hacia la docencia se instrumentó, también centralizadamente, a través de directivas curriculares o diseños para instancias inferiores, los libros de texto y la capacitación. Para la elaboración de las directivas curriculares se incorporaron una gran participación de técnicos o, en su defecto, se contrató a instituciones privadas o públicas. Tampoco en este nivel se consideró posible la participación de los educadores, alumnos, padres o instituciones populares de las regiones donde se desarrollan esos diseños curriculares. Por la vía de la capacitación, los contenidos llegaron a los docentes todavía más organizados para ser directamente trabajados en el aula. El proceso de mercantilización en este plano es creciente, y en tanto está localizado en la esfera de lo privado y el mercado, no existe la posibilidad de discutir su orientación y sentido. Por otro lado, por razones laborales, los docentes cada vez más necesitan contar con los créditos que brinda la capacitación. Los mecanismos de contratación laboral del Estado son aliados del mercado de

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

capacitación. Finalmente, los libros de texto son los que permiten contar con los diseños de aula preparados para ser implementados sin ningún tipo de mediación pedagógica en manos de los educadores. Las condiciones salariales y de trabajo empujan de manera creciente a los educadores a servirse de los textos como una herramienta de trabajo que, a su vez, termina condicionando la dirección ideológica del proceso pedagógico desplegado en el aula.

La visión del conocimiento como mercancía y como forma de capitalización individual está en la base de los procesos de hegemonía curricular descritos en los párrafos anteriores. Esto impulsa una visión del saber de carácter instrumental y pragmático, que se tiene que expresar en su papel de herramienta para actuar en una realidad que se supone ya dada, y que es la del mercado. En esta perspectiva, la educación tiene que atender a lo instrumental, a la preparación para adaptarse a un orden que sólo es posible mejorarlo en aspectos complementarios, meramente técnicos, pero que en lo central ya se considera definido. La filosofía del fin de la historia. La pedagogía implícita en las políticas educativas neoliberales de reforma educativa, busca hacer del alumno un sujeto pasivo, que tiene que aprender conocimientos que ya fueron elaborados en otro lugar y que son válidos en tanto son útiles para operar en la realidad. Esta utopía neoliberal se da de bruces con la realidad y, en particular, con la de los jóvenes. Estos no se adaptan de manera pasiva a la realidad y, menos aún, aceptan de esta manera lo que se les pretende enseñar. Las escuelas van teniendo cada vez más conflictos internos y el debate sobre la crisis educativa aumenta. Esta complejidad de la crisis se agrega a la creciente formación de por lo menos dos circuitos de escolarización, definidos a partir de las condiciones y destinos sociales de sus participantes.

En los últimos años puede observarse una mayor visualización de la problemática educativa en cuanto a las características de su dinámica conflictiva interna. A esta crisis en aumento del funcionamiento escolar, el neoliberalismo pretende resolverla, por un lado, administrativamente, buscando que las escuelas funcionen como empresas, y para ello empuja a los directores a que asuman una perspectiva propia de un gerente. Por otro lado, culpabilizando a los docentes, haciendo eje tanto en la supuesta debilidad de sus conocimientos disciplinares como en su capacidad para comprender las nuevas situaciones de los jóvenes en la era de la globalización y la *sociedad del conocimiento*. En este último punto, de manera muy hábil, su discurso se confunde con otros de carácter *progresista*. De esta manera, se desresponsabiliza la formación social, política y cultural capitalista concreta del país periférico de referencia, y en particular todas las contradicciones que ello genera. Lo importante es que el debate crece y cada vez es posible señalar con más fuerza la endeblez de las soluciones neoliberales a los conflictos escolares. También en este plano podemos hablar de una resistencia cultural importante, en la que los educadores pueden tener cada vez más un mayor protagonismo.

El otro mecanismo por el que se busca hegemonizar ideológicamente los procesos didácticos que conducen los educadores en sus lugares de trabajo es el de las pruebas nacionales de evaluación. También, en la perspectiva neoliberal, el objetivo de estas pruebas estandarizadas, diseñadas y administradas centralizadamente, es contribuir a la formación de un *mercado escolar*, donde la competencia por la calidad sea su elemento dinamizador. La utopía neoliberal en este plano es tener un *ranking* de escuela que se vaya desarrollando en el marco de las preferencias de los padres y la competencia interescolar organizada a través de la evaluación. Desde esta idea de un *ranking* elaborado a partir de estos operativos de evaluación, apuntan a desarrollar el principio de libre elección de las escuelas, al que ya hicimos referencia, para lo cual se requiere un subsidio a la demanda que reemplace el sostenimiento de sistemas de educación pública. Veamos esto dos objetivos de la evaluación.

En cuanto al rol de control ideológico de la evaluación, se puede decir que ha tenido y tiene un papel importante en la incidencia del trabajo de aula del docente. En la práctica, este mecanismo de hegemonía ideológica centra la mirada en los *productos finales* de los procesos didácticos: el aprendizaje cuantificable, medible, comparable. La no consideración de los procesos de enseñanza, o el pensarlos en términos de *caja negra*, cierra la discusión del carácter más o menos democrático de los diferentes métodos didácticos y del papel ideológico que en los hechos juegan los materiales didácticos. Como todo esto debe estar provisto por el mercado, nunca puede ser sometido a la discusión pública, ya que eso es política y no tiene nada que ver con las *metas físicas* comprometidas. Es en este plano donde

Las reformas educativas en los países del Cono Sur Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

posiblemente su incidencia en el trabajo de los docentes sea mayor, en tanto éstos se sienten presionados por los llamados *resultados finales*. También es objetivo de estos operativos de evaluación incidir fuertemente en la definición del currículum real de las escuelas, operando como mecanismo de control y dando por tierra con los discursos acerca de la autonomía institucional. Las mediciones en las que se basan terminan impulsando que se enseñe lo que se va a evaluar, que es una decisión del Estado nacional.

No está para nada claro cuál es la importancia que les asignan los padres a los resultados de las evaluaciones nacionales en sus decisiones. A lo sumo, lo que se puede afirmar es que tienen sentido para los que tienen posibilidades económicas para materializar la opción por diferentes escuelas. Los sectores populares, donde la pobreza tiene mucha fuerza, no tienen más alternativa que mandar a sus hijos a la escuela que pueden. Para estos sectores el *mercado escolar* es, a lo sumo, una posibilidad que no pueden alcanzar. Pero estas apreciaciones no se pueden generalizar a los diferentes países de la región. Tampoco se pueden olvidar las diferentes formas de resistencia cultural que van construyendo los educadores para relativizar su incidencia o las comunidades educativas para garantizar a través de la lucha, la calidad en la única escuela a la que pueden mandar a sus hijos.

En el marco de las profundas modificaciones que los sistemas escolares han sufrido en los últimos años, la cuestión de la evaluación se ha instalado de un modo inédito en la discursividad pedagógica. Ya nadie cuestiona la necesidad de evaluar. Pero cuando la evaluación se articula con un discurso tecnocrático, que en los hechos es aliado del ajuste, se produce una serie de reducciones: evaluación se significa como medición y calidad como rendimiento. En este plano también existe una batalla cultural. En este caso, por los sentidos de la evaluación. Una dirección crítica es recuperar la tradición pedagógica y asumir la evaluación como un proceso que permite conocer la realidad para operar sobre ella.

A partir de lo desarrollado hasta aquí se puede observar la convergencia de diferentes acciones políticas materializadas desde el Estado, guiadas ideológicamente por las clases sociales dominantes y que apuntan a orientar los procesos educativos hacia las direcciones definidas por la pedagogía neoliberal. Uno de los sujetos pedagógicos clave para el desarrollo de este proceso son los educadores. Es en las características de la organización del trabajo de los educadores y su protagonismo en el mismo, donde se manifiesta con fuerza la hegemonía neoliberal. Esto lo veremos en el punto siguiente.

SITUACIÓN LABORAL DE LOS DOCENTES

En un rápido recorrido histórico de la composición social del sector laboral docente y de la construcción de su identidad como trabajador, podemos encontrar, en la primera mitad del siglo XX, que la valorización económica del trabajo que realiza estuvo condicionada por una misión de Estado implícitamente asignada: la función alfabetizadora y de ciudadanización. Esto fue aceptado por sus protagonistas hasta entrada la segunda mitad del mismo siglo. Paralelamente a este proceso, se producen importantes avances en la constitución de las organizaciones sindicales de los trabajadores de la educación. En el marco del discurso de la misión de Estado, emerge críticamente y de manera creciente el de educadores como trabajadores.

Las transformaciones políticas y sociales surgidas de la crisis capitalista de los 70 e impuestas en nuestra región, las consecuentes reformas del Estado enunciadas más arriba, en muchos casos dictaduras mediante, y las crisis económicas desatadas por la hegemonía del capital financiero, portador de un liberalismo/capitalismo salvaje, deprimieron y pauperizaron a las clases medias, arrastrando a muchos docentes a situaciones de pobreza. Aquí es importante señalar el alto porcentaje de mujeres involucradas, pues la pauperización de las clases medias implicó que sus salarios pasasen a ocupar un lugar protagónico, y muchas veces exclusivo, en el hogar. En Argentina, por ejemplo, un alto porcentaje de educadores mujeres son jefas de hogar. Estos cambios en las condiciones de trabajo aceleraron las transformaciones de la conciencia en una dirección de clase, y abrieron las posibilidades de reflexionar críticamente sobre las orientaciones ideológicas y políticas hegemónicas y las posibles alternativas con

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

sentido popular del trabajo educativo. Creemos necesario afirmar la importancia de no perder la perspectiva dialéctica en el análisis de estos procesos.

La clase trabajadora (obrero) asalariada, fuerte y cohesionada por los proyectos nacionales de los países desarrollados, se fue desmembrando, y perdiendo gran número de integrantes con los cambios de la globalización, privatización y flexibilización laboral, que luego se instalaría estructuralmente en la región. Los trabajadores de la educación, recientemente adheridos a la clase trabajadora y orgánicamente constituidos en sindicatos, luchan a conciencia por la defensa de su salario y contra los proyectos de mercantilización de su trabajo. También con sus contradicciones internas de clase, y su misión ciudadana, al interior de un modelo de Estado, en rápido movimiento de corrimiento de sus responsabilidades, que históricamente le habían impuesto los pueblos en sus luchas, y francamente volcado a constituir las condiciones sociales, culturales y políticas para el desarrollo de la hegemonía del proyecto neoliberal.

En nuestros países, igual que en los desarrollados, se buscó transformar el papel que desempeña la configuración y estructura del mercado de trabajo como políticas de anticipación para los sistemas educativos, a partir de la introducción de criterios de gerenciamiento empresarial y flexibilización laboral en la gestión escolar. El esfuerzo de los gobiernos por derogar estatutos laborales ganados históricamente por los educadores, y donde se expresaban importantes regulaciones sobre el trabajo educativo que implicaban estabilidad y criterios de carrera docente, ha sido inmenso. Pero también ha sido heroica la lucha de resistencia de la docencia. Los avances neoliberales en este sentido son muy dispares en la región, e incluso en el interior de los diferentes países. En términos de países, es en Chile donde, en un principio, se registraron los mayores retrocesos de los trabajadores, pero las luchas de los docentes les ha permitido ir recuperando terreno. En la investigación de la cual estas conclusiones son síntesis, es posible observar los diferentes logros y retrocesos neoliberales.

Es importante visualizar que el mercado de trabajo que se busca configurar, es uno de los mecanismos a través de los cuales se pretende orientar la hegemonía pedagógica escolar. Para esto es clave el proceso de mercantilización del saber que fue señalado más arriba, y el del estudio o capacitación como capitalización individual. Desde el proyecto neoliberal se intenta diseñar un mercado de trabajo escolar que, solo en apariencia, su dinámica impacta exclusivamente en la mejora de la calidad educativa de las escuelas. Esta apariencia oculta las características ideológicas que la imposición de modelos individualistas y competitivos, en contraposición al trabajo solidario y colectivo, afecta tanto a docentes como a alumnos.

Estos aspectos ideológicos se expresan en la capacitación organizada vía el mercado de cursos, que busca convertirse en una herramienta meritocrática. Este criterio de estratificación de los educadores que el proyecto neoliberal quiere imponer, es coherente con el papel que se quiere hacer cumplir al mercado de conocimiento, y a la escuela como parte de él, en la justificación de los grupos sociales que protagonizan la hegemonía de la sociedad. En términos sencillos, se afirma que a través del conocimiento se puede ascender socialmente y más aún, tener poder. Esta utopía neoliberal está muy lejos de hacerse realidad y cada vez encuentra mayor resistencia. En nuestra región ha alcanzado diferentes grados de desarrollo, inclusive al interior de los países.

Así fue como el salario de los trabajadores de la educación, se quedó sin parámetros que determinen su valor económico (nunca fueron muy claros), y fue arrojado a los vaivenes del costo de vida y la devaluación de la moneda nacional. El salario de los educadores nunca fue comparado con el del conjunto de los trabajadores asalariados, con el argumento de que su función era diferente. Este carácter diferente argumentado por los gobiernos, tuvo mucho eco en la docencia, donde predominaban las mujeres, en buena medida ligadas a los sectores medios. Hay vastas referencias de funcionarios de gobiernos que, ante los reclamos sindicales de aumento de salarios, respondían que lo que los maestros hacían era *intangibles* y *no se podía valorar en pesos*.

Su jornada laboral formalmente era más reducida que la de otros trabajadores, y el desgaste y la fatiga que este trabajo producía no estaba a la vista, ni eran percibidos por la mayoría de los protagonistas. Ahora es un sufrimiento intolerable. El ciudadano ha sido abandonado por el Estado (alumnos y maestros). En este plano, el trabajo ideológico y cultural realizado por las organizaciones sindicales de la

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

región, ha sido importante en la dirección de una mayor conciencia de clase. Este trabajo apuntaba a hacer visible que, en realidad, hay una parte de tiempo y responsabilidad social del trabajo docente que no se ha pagado nunca, y que constituye un subsidio histórico al Estado nacional otorgado por los trabajadores de la educación. Este no reconocimiento salarial histórico del Estado de parte de su trabajo y responsabilidad, no está separado de la resistencia a visualizar su papel protagónico, en el diseño y dirección de los procesos didácticos concretos.

Este desconocimiento de la ofensiva neoliberal respecto de las características de las tareas didácticas y pedagógicas de los docentes en la ofensiva neoliberal se profundiza a otros aspectos socioculturales y materiales que son activos en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Esto se expresa en la elaboración del presupuesto educativo, donde el parámetro de costo por alumno es el determinante. Aquí el docente figura como un insumo del proceso de aprendizaje, y no como parte del sujeto pedagógico que educa y es educado en el interior del proceso didáctico mismo y también en el sistema educativo como conjunto. Estos parámetros están alejados de la realidad concreta de las escuelas. Están desconectadas de la lógica del sistema en todo lo que se refiere a su materialidad y existencia real.

La escuela tiene otra lógica de funcionamiento diferente de la del sistema. Ya se ha afirmado en múltiples investigaciones de la teoría crítica que la escuela no es lo micro de lo macro (sistema). Ni como concepto ni como unidad de análisis explicativa del conjunto. Así, no hay una dimensión en valor económico (costo real por escuela) del aporte *extra* diario y/o mensual de los maestros, profesores y porteros, cocineras, del personal directivo y de las familias o comunidad del contexto escolar, que en dinero o en trabajo personal voluntario, y en insumos de variada especie, aportan para sostener *las escuelas públicas gratuitas*. Esto no es sólo un problema económico, sino también la necesidad de hacer visible los factores o elementos ideológicos y materiales que son activos en los procesos didácticos.

Este desconocimiento de la escuela real es coherente con el otorgamiento de tareas y funciones que los gobiernos del sistema educativo han otorgado al sector privado y los han convertido en negocios rentables. Construcciones, reparaciones, servicios varios, editoriales, impresiones gráficas, tecnología de punta, capacitación docente, *paquetes didácticos*, etc. Ligado a esto se impulsa el desarrollo de una ideología gerenciadora de la función directiva en todos los niveles. Más que conocer la especificidad de los diferentes problemas educativos, se busca estandarizar en unidades estadísticas para luego ofrecerlos a alguna licitación comercial.

En tanto se desconoce en los educadores el trabajo de diseño, ejecución y evaluación de los procesos didácticos, el tiempo real que ellos implican y, más aún, los obstáculos materiales, sociales, culturales e ideológicos que les están asociados a su desarrollo, también se está imposibilitado de comprender su sufrimiento psíquico. Estos costos (económicos, ideológicos y sociales) no tienen dimensión reconocida en esta época y la devaluación de la función docente sólo tiene una estimación en la pérdida de la capacidad adquisitiva de su salario, quedando afuera la pérdida de posibilidades de desarrollar su trabajo concreto cada vez mejor. Todo esto último aparece como “una cuestión moral” (negligencia como causal de ausentismo, falta de formación-información como causal del fracaso escolar, la falta de respeto de los alumnos, etc.) y no como condiciones de trabajo.

A manera de ilustración, en el cuadro subsiguiente se muestran los cambios en los salarios reales de los maestros del sector público, década de 1980 y 1990, varios países (índice: 1980 = 100) (datos del BID, 1996, M. Carnoy).

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

País	Nivel	Año				
		1980	1982	1985	1988	1990s
Argentina	Primaria	100	69	95	59	45 (1992)
	Secundaria		64	74	56	40
	Superior		64	58		37 (1992)
Barbados	Primaria/ Secundaria*			100	56	47 (1993)
Bélice	Primaria*		107	100	53	69 (1993)
Bolivia	Primaria/ Secundaria	100	34	23	73 (1987)	
Chile	Primaria	100	133	105	70 (1990)	120 (1993)
Colombia	Primaria	100	103	102	102 (1987)	
	Secundaria	100	98	91	88	
Costa Rica	Primaria	100	74	72	75	96 (1990)
	Secundaria	100	66	61	63	80
El Salvador	Primaria	100	78	62	43	32 (1992)
Guatemala	Primaria	100	90	70	54 (1987)	
	Secundaria	100	90	70	52	
México	Primaria	100 (1981)	82	58	22	40 (1993)
	Superior	100	84	44	43	42 (1994)
Panamá	Primaria/ Secundaria			100		98 (1993)
Trinidad y Tobago	Primaria			100	78	54 (1990)
Uruguay	Primaria/ Secundaria			100		125 (1993)
Venezuela	Primaria	100			70	
	Secundaria	100			48	
	Superior	100			56	

Fuentes: UNESCO, *Anuario estadístico*, diversos años, emolumentos de los maestros divididos por el número de maestros; Reimers, 1993; Corvalán, 1990; Dewees, Klees y Quintana, 1994; para Barbados, Bélice, Panamá, Trinidad y Tobago, y Uruguay, respuestas oficiales a cuestionario de la OIT; para Argentina, datos provistos por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Buenos Aires; para Chile, MINEDUC, 1994; para Costa Rica, Carnoy y Torres, 1994; para México, Imaz, 1995.

* Representa índice de salario mínimo.

Conceptualmente, el trabajo no-remunerado o voluntario sólo puede tener valor político cuando es colectivo, orgánico a sindicatos u organizaciones sociales y políticas, por lo tanto no tiene valor de mercado. El trabajo docente también tiene "carga pública" no remunerada para tareas asignadas por el Estado para censos, elecciones y apoyo en desastres, epidemias, etc. Lo que realmente no tiene valor económico, pero sí reconocimiento social y autovaloración, es tal vez, valga la metáfora, "lo que no tiene precio", y sigue siendo su papel histórico y único soporte de lo público en la escuela y en la comunidad.

Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Algunos resultados y conclusiones de una investigación intersindical

En el trabajo docente, oculto para la economía en su asignación de valor salarial frente a la supremacía del valor-precio de mercado de la mano de obra, hay otros valores como la solidaridad, el tiempo extra dedicado a superar carencias de los alumnos o de materiales de trabajo no provistos por el Estado, etc. Quedan postergados bajo el peso de la mercantilización. Esto tiene particular interés en los actuales momentos, donde los índices de pobreza no dejan de aumentar.

Desde la perspectiva de las organizaciones sindicales de educadores, aparecen ausencias de criterios alternativos que permitan valorar de manera correcta el trabajo docente. Batallar en este sentido no es sólo un problema económico, sino también poner en discusión todos los elementos que están en juego en los procesos didácticos y que, al hacerlos visibles, muestran su no neutralidad. En este sentido aparece como importante:

Desplegar la composición salarial del trabajo docente con parámetros y regulaciones del proceso de trabajo y sus características colectivas esenciales.

De allí, avanzar hacia una caracterización de los aspectos “profesionales” no valorados económicamente, o descalificados en su real existencia histórica.

No seguir los modelos meritocráticos que avanzaron en este período y que asignan valor económico a la cantidad de cursos y publicaciones individuales. En México no hay dos maestros que ganen lo mismo. Algunos gobiernos de la región califican de profesionalización al consumo obligado de capacitación con puntaje para ingreso, ascensos o sólo para permanecer en el cargo.

Hasta aquí, las desigualdades acentuadas por las reformas neoliberales.

La recuperación del espacio público y su resignificación requiere también potenciar nuestra fuerza social como sindicatos docentes, unidos en un proyecto regional - movimiento social coherente que construya poder para orientar el cambio en la educación.

NÚCLEOS CENTRALES DE LA LUCHA SINDICAL DOCENTE

En función de estas conclusiones políticas y de nuestros propios posicionamientos en la lucha sindical, **demandamos de nuestros Estados:**

1. Democratización plena de los Estados nacionales.
2. Defensa, promoción y rol conductor de la educación pública.
3. Garantizar el derecho a la educación que asegure el pleno protagonismo ciudadano en una sociedad justa y democrática.
4. Democratización del sistema educativo con protagonismo de todos sus actores.
5. Garantizar marcos constitucionales democráticos y populares que aseguren políticas de estado en educación.
6. Políticas educativas que cuenten con la participación popular de las mayorías y con el protagonismo de los docentes en las condiciones de su realización.
7. Políticas nacionales de investigación científica elaboradas con participación social vinculadas a la soberanía nacional y a las necesidades populares.
8. Financiamiento integral y prioritario de la educación pública.
9. Fin al lucro privado con fondos públicos.
10. Promoción de carreras docentes.
11. Estatutos laborales que reconozcan la especificidad del trabajo educativo.