

INTRODUCCIÓN

Profesión docente, sindicalismo magisterial y concertación educativa

M. VICTORIA MURILLO

Esta publicación refleja parte del trabajo realizado por el programa de “Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina”, que es un esfuerzo conjunto de FLACSO-Argentina y PREAL. Este programa estudia las reformas educativas iniciadas en los años noventa en América Latina desde la perspectiva del magisterio y sus organizaciones representativas. Estas reformas intentan combinar objetivos de cobertura y de calidad educativa, fundamentales en una región en la cual el capital humano es clave para el desarrollo socioeconómico, y en la que la cultura cívica resulta indispensable para la consolidación de nuevas democracias. Los procesos de reforma para mejorar la calidad educativa han sido de muy diverso tipo, abarcando desde la administración escolar a la pedagogía y la organización del trabajo docente. En esta última área, el reconocimiento de la importancia fundamental del maestro en el aula para el proceso de aprendizaje ha llevado al debate sobre sistemas que promuevan el desempeño docente frente a los estudiantes.¹

¹ “Quedándonos Atrás”, Informe de Progreso Educativo en América Latina (PREAL, Santiago de Chile, 2001, presenta un estado de la situación educativa en América Latina. Entre los múltiples problemas en esta área, el trabajo señala (p.5) que “los maestros están mal preparados, mal dirigidos y mal remunerados”.

Esta colección de trabajos busca contribuir al debate presentando brevemente diferentes alternativas de política educativa relativas a la remuneración y promoción docente, analizando dos experiencias concretas de renovación educativa en esta área y vinculando estas políticas con la participación del sindicalismo magisterial en los procesos de reforma. Esta doble perspectiva está destinada a vincular los análisis técnicos de la organización del trabajo magisterial y los estudios de la representación de los maestros en estos procesos.

La importancia de la colaboración entre quienes están a cargo de las políticas educativas y los maestros en cuanto a la reforma en la organización del trabajo docente es obvia. La misma hace necesario vincular a los maestros, sus representantes y los diseñadores de políticas educativas, y en algunos países de América Latina ha habido experiencias positivas. Es importante aprender de esas experiencias, tanto para evitar la repetición de errores como para generar condiciones que faciliten el diálogo entre los diferentes sectores de la comunidad educativa en pos de mejorar la calidad en la educación. Es necesario, no obstante, contextualizar los aprendizajes a la realidad de los países involucrados. Las experiencias concretas de Chile y México, aquí descritas, no han sido seleccionadas por su representatividad sino por sus características innovadoras y por la relativa armonía en la relación entre el gobierno y el magisterio durante su implementación. Cada una de estas experiencias es por ello presentada junto con un análisis del sindicalismo docente, que pone en contexto las posiciones y posibilidades del mismo respecto a la reforma analizada.

En esta introducción se provee una síntesis del libro en su conjunto así como propuestas concretas para facilitar la reforma consensuada. Los siguientes cinco capítulos presentan brevemente un estado del debate respecto a la promoción y remuneración del magisterio, las experiencias concretas de Chile y México, y las posicio-

nes del sindicalismo magisterial de ambos países frente a las mismas.

En el capítulo 1, Alejandro Morduchowicz presenta un estado de la cuestión referente a las diversas alternativas para promover el desempeño docente en la educación. En los sistemas tradicionales de promoción magisterial, según este estudio, falta una conexión entre la remuneración y el ascenso profesional por un lado, y el desempeño en el aula por el otro. En los sistemas tradicionales de promoción magisterial los diferenciales en salario se explican por el credencialismo y la antigüedad, pero no se recompensa el esfuerzo de los docentes frente al aula. Estos sistemas tienen la ventaja de proporcionar medidas objetivas, comprensibles y predecibles de promoción e ingreso para los maestros, a diferencia de la discrecionalidad en la contratación, promoción y remuneración que existía anteriormente. Sin embargo, tienen el inconveniente de que los docentes que objetivamente muestran debilidades tienen la misma remuneración que aquellos más calificados, con mayor preparación y compromiso con su trabajo. Al no estar relacionada la compensación con las actividades desarrolladas, la remuneración recompensa por igual esfuerzos y aptitudes diferentes.

Morduchowicz discute propuestas alternativas a los métodos tradicionales de promoción y remuneración del magisterio en América Latina, como el pago por productividad, las carreras escalares, el pago por competencia y los incentivos a las escuelas. Este autor señala que el *pago por productividad* no ha sido exitoso en los EEUU, donde se originaron estos experimentos, y entre los problemas que reducen su efectividad se encuentran la dificultad para la medición del desempeño individual docente, la utilización del pago por productividad como represalia más que como estímulo, y la escasa vinculación empírica entre dicho sistema de remuneración y el mejoramiento de la calidad educativa.

Entre las otras tres alternativas presentadas por Morduchowicz, se encuentra la de las *carreras escalares*, que proveen incentivos profesionales y aumentos salariales sin tener que abandonar el aula. En este esquema, los maestros conocen los requisitos que deben cumplir para mejorar su remuneración y avanzar en su carrera profesional, los cuales incluyen capacitación y experiencia frente al aula (la carrera escalar establecida en México es discutida por Carlos Ornelas en el capítulo 5). Otra alternativa es el *pago por competencias*, que se focaliza en tres áreas: los conocimientos del maestro, las capacidades relativas al funcionamiento de la educación, y las aptitudes de administración. Finalmente, los *incentivos colectivos* implican estímulos a las escuelas en su conjunto promoviendo el trabajo en equipo para la obtención de los objetivos comunes (la experiencia chilena de estímulos colectivos es discutida por Alejandra Mizala y Pilar Romaguera en el capítulo 3). En contraste con el pago por productividad, estas tres últimas alternativas de reforma a la carrera magisterial reducen la competencia entre maestros, lo cual no sólo tiene consecuencias para la enseñanza sino también para la aceptación de la reforma por parte del sindicalismo magisterial. El sindicalismo docente tiene una larga trayectoria de defender la solidaridad horizontal entre sus afiliados y rechazar instancias que aumenten la competencia entre sus miembros y dificulten toda tarea de representación.

En el capítulo 2, Alejandra Mizala y Pilar Romaguera proveen el primer análisis empírico de las experiencias regionales describiendo el SNED (Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados) de Chile. El SNED define incentivos grupales al desempeño usando mediciones de múltiples factores en grupos homogeneizados por región, nivel educativo, nivel socio-económico y tipo de escuela (urbana o rural). Los factores medidos incluyen superación, iniciativa, efectividad, igualdad de oportunidades

e integración de maestros y padres de familia en los establecimientos. Los instrumentos de medición incluyen pruebas estandarizadas de matemáticas y castellano de los estudiantes, encuestas a padres y apoderados, actas de inspección del sistema escolar, estadísticas de aprobación y matrícula, y encuestas a las autoridades educativas regionales. Este sistema premia a las escuelas por su desempeño y por su evolución dentro de su grupo homogéneo. Las autoras concluyen en señalar la importancia de la transparencia del sistema y su reconocimiento social para su efectivo funcionamiento y aceptación por parte de los actores involucrados. Esto es así, principalmente porque el SNED impacta no solamente sobre la remuneración docente, sino que también sirve como fuente de información sobre las escuelas para las familias en un sistema en el que ellas tienen la posibilidad de elegir la escuela de sus hijos.

La experiencia chilena es también el tema del capítulo 3, donde Jenny Assaél y Jorge Pavez proveen la visión del sindicalismo magisterial respecto del contexto de la reforma en Chile. Mientras que el gobierno militar impuso la reforma que introdujo la competencia entre las escuelas por los estudiantes en función de las subvenciones estatales tanto para establecimientos públicos como privados, el gobierno democrático que lo sucedió en 1990 ha privilegiado la búsqueda de acuerdos con el sindicalismo. El Colegio de Profesores de Chile, en 1997, organiza su primer Congreso Nacional de Educación donde se discute la necesidad de una reforma educativa. Si bien las propuestas concretas del magisterio no coinciden en todos los casos con las surgidas de los foros de diálogo promovidos por el gobierno, tanto el gobierno como el magisterio reconocen el aumento de las remuneraciones docentes que acompañó las reformas educativas en democracia y el crecimiento del gasto público en educación. También ambos combinan sus esfuerzos en la aplicación de diversas políticas, como los programas dedica-

dos a estudiantes de menores recursos. No obstante, el magisterio critica, en la implementación del SNED y de otras reformas, la falta de articulación de la participación de los sujetos individuales y colectivos. Es decir, el sindicato ve como insuficiente la práctica de recoger opiniones a partir de encuestas o consultas en detrimento de procesos de diálogo más deliberativo con todos los sectores de la sociedad.

En el capítulo 4, Carlos Ornelas describe la carrera escalar puesta en funcionamiento en México. Denominada Carrera Magisterial, la misma está basada en “vertientes” a las que se accede o asciende mediante exámenes a los maestros. Ornelas enfatiza el papel del SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) en la redefinición del proyecto original propuesto por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Mientras que la Secretaría de Educación buscaba mecanismos de remuneración que recompensaran a los maestros que más se esforzaban, la agenda del sindicato era transformar a la Carrera Magisterial en un escalafón horizontal que retribuyera a todos los docentes por igual. Un ejemplo de este proceso de negociación resulta en la reducción del valor de los exámenes de los alumnos en la evaluación docente en 1996, del treinta y cinco por ciento al siete por ciento. Asimismo, Ornelas señala que la implementación de la Carrera Magisterial no ha demostrado un efecto positivo sobre la enseñanza de los niños. Además, el sistema carece de transparencia ya que los resultados de las evaluaciones educativas no son públicos y por ende no sirven a los padres para la toma de decisiones sobre la escuela de sus hijos. Ornelas agrega que entre las consecuencias no previstas de este sistema, se encuentra la inhibición de la innovación pedagógica y la erosión de la motivación profesional de los docentes. Él adjudica en parte la ineficiencia del sistema al énfasis en los incentivos materiales más que en la cultura profesional del magisterio. Sin embargo, concluye Ornelas, el avance

positivo de la Carrera Magisterial es que los maestros y su sindicato han aceptado como legítima la evaluación externa.

En el último capítulo, Aurora Loyo y Aldo Muñoz proveen el contexto más amplio para explicar la fortaleza del SNTE en la implementación de la Carrera Magisterial descrita por Ornelas. La aceptación por parte del SNTE de la reforma educativa, que incluye a la Carrera Magisterial, se constituye con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992. Tras un proceso de renovación que aumentó su pluralismo interno, el SNTE elaboró una propuesta educativa con la colaboración de especialistas universitarios. Es por ello que el sindicato llega con mayor fortaleza a la firma del acuerdo y con posibilidad de obtener concesiones del gobierno que incluyen no solamente las condiciones de la Carrera Magisterial, sino también las de la descentralización, el mejoramiento de la remuneración docente, y el reconocimiento del SNTE como único titular de las relaciones laborales del personal transferido del gobierno federal a los estados.² La fortaleza del sindicato explica su capacidad de influir en la definición de la Carrera Magisterial mencionada por Ornelas, incluyendo la progresiva extensión de la misma al ochenta por ciento del magisterio y la creación de diferentes “vertientes” que extiende el programa para aquellos maestros que no están frente al aula.

Considerando las experiencias de Chile y México respecto de la remuneración y la promoción docente, es

² El carácter monopólico del SNTE facilitó su capacidad de negociación frente al gobierno. Véase también M. Victoria Murillo, “Los sindicatos latinoamericanos y las reformas del sector social: restricciones institucionales y políticas alternativas”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 1, Noviembre de 1997.

interesante remarcar que en ambos casos la reforma educativa fue ligada a incrementos salariales importantes, que permitieron a los maestros compensar la fuerte caída en su poder adquisitivo experimentada en la década del ochenta. Esta recuperación de las remuneraciones facilitó el proceso de negociación entre el sindicalismo magisterial y el gobierno. Asimismo, en ambos casos, el magisterio estaba unificado en un sindicato que centralizó la interlocución con el gobierno. En ambos países la organización del sindicalismo se fortaleció a través de procesos democratizadores internos. Finalmente, en ambos casos las organizaciones de maestros elaboraron propuestas con apoyo profesional (aunque con mayor participación de la totalidad de los docentes en el caso de Chile).

Estas condiciones no se encuentran en muchos otros casos. Muchas veces las reformas se ponen en funcionamiento en condiciones de restricción presupuestaria, o su dependencia de créditos —en lugar de estar sustentadas en la recaudación fiscal— torna inestable su continuidad. Además, en muchos países de la región, el sindicalismo docente se encuentra fragmentado, y a veces incluso los gobiernos colaboran en mantener las divisiones internas de los docentes, debilitando sus demandas y dificultando la definición de interlocutores válidos en el diálogo educativo.

La necesidad de sumar al sindicalismo al diálogo educativo para constituir reformas sustentables y apoyadas por el magisterio, requiere, por un lado, de organizaciones democráticas, y con cierto grado de profesionalización pedagógica para poder establecer un diálogo técnico; y por el otro, el considerar criterios de justicia en la deliberación sobre la profesionalización del magisterio. Así, es importante recordar que al definir la evaluación de las remuneraciones docentes la antigüedad se impuso, entre otras cosas, por la objetividad de su medición. Es por ello que un sindicalismo representativo debe dis-

cutir las políticas en función de la legitimidad que éstas tengan para la mayoría de sus afiliados. Asimismo, el criterio de justicia en la remuneración y promoción es importante no solamente hacia el interior de las organizaciones de maestros, sino también en la discusión entre éstas y otros actores de la comunidad educativa que participan en el proceso deliberativo. La deliberación implica “explicarse” frente a otro con criterios aceptados por todas las partes, pues esto facilita la legitimidad posterior de las políticas establecidas para los diferentes actores vinculados a las mismas.

La enseñanza de las experiencias de Chile y México respecto del desempeño docente es que parte de las dificultades para la reforma educativa son creadas por condiciones contextuales, como las restricciones presupuestarias y la subsistencia de culturas políticas por las cuales, en la interacción entre el Estado y los actores sociales, la confrontación se privilegia sobre la concertación. El trabajo del programa en toda la región ha permitido definir algunas de las condiciones que han facilitado diversas experiencias de concertación de la reforma educativa y que pueden ser útiles en la definición de políticas educativas que busquen nuevas formas de remuneración y promoción del magisterio.³

Es importante prestar particular atención a las condiciones que son más fáciles de obtener a partir de la voluntad de los actores involucrados. Por ejemplo, los estudios de la mayoría de los países de la región señalan que las identidades político-partidarias de los gobiernos y los sindicatos magisteriales ejercen una poderosa influencia sobre su capacidad de concertar. Estas identida-

³ Estas conclusiones surgen de la experiencia de trabajo de la red y, en particular, del Seminario Internacional sobre Concertación Educativa organizado en San Pedro Sula, Honduras, el 29 de noviembre de 2001.

des se definieron en largos períodos históricos y por ello no son fáciles de cambiar, aunque existan cambios institucionales –como por ejemplo la desafiliación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) del PRI en México– que disminuyen el impacto de estas identidades. Pero existen otras condiciones más manipulables por los actores. Por ejemplo, ha demostrado tener impactos positivos focalizar el debate en temas específicos para facilitar la generación de consensos en esas áreas, que posteriormente puede extenderse a otras temáticas. Esta estrategia de focalizar los procesos en temáticas concretas con una agenda clara, pero no predefinida, en procesos de carácter resolutivo, puede ser aplicada a otros casos independientemente de las identidades políticas, aunque probablemente éstas influirán en el éxito de la misma. Centrar la discusión en los aspectos pedagógicos y alejarla de conflictos teñidos por calendarios electorales o por desconfianzas de larga data, facilita la concertación y la generación de políticas con mayor información sobre sus posibilidades de implementación. Para ello, es necesario que los sindicatos magisteriales cuenten con recursos suficientes que les permitan solicitar apoyo técnico propio.

Asumiendo la prioridad de la concertación como método de definición de políticas públicas en función de su carácter democrático y pluralista, la siguiente serie de condiciones facilitarían este proceso en el ámbito educativo:

- La necesidad de contar con recursos económicos genuinos, es decir, de origen fiscal y no crediticio, para darle sustentabilidad a las reformas. En Chile y en México, las reformas de la carrera docente que fueron consensuadas con el magisterio estuvieron acompañadas de incrementos del ingreso de los docentes que han buscado compensar su anterior pérdida de poder adquisitivo.

- La voluntad del máximo poder político y de todas las instituciones estatales involucradas. Nuevamente, en México y en Chile, la experiencia de concertación fue impulsada desde la presidencia e involucró una participación activa y convencida de los ministerios de educación.
- El reconocimiento de la legitimidad de todas las partes como iguales, que es la base de la deliberación, entendida como discusión razonada entre las partes en función de acordar soluciones a problemas comunes, y no como una negociación definida en términos de concesiones que dependen de la relación de fuerzas. Para ello hay que evitar los vetos y favoritismos a fin de demostrar esta legitimidad y aumentar la confianza entre las partes.
- La representatividad de los actores involucrados, elemento clave para la legitimidad del proceso. Esto implica que los liderazgos hayan sido previamente consolidados y apoyados por procesos democráticos en las organizaciones representativas de los maestros, los padres, y otros actores del ámbito educativo.
- La institucionalización de la participación, que aumenta la credibilidad del proceso así como su carácter resolutivo y no consultivo. Esto permite que los costos de la deliberación resulten en objetivos concretos y permitan la generación de confianza para solucionar otros problemas del mismo modo.
- El cumplimiento de los acuerdos, fundamental para mantener la confianza entre las partes. Esta condición es simple pero su recurrente ausencia en los procesos fracasados hace necesario resaltar su im-

portancia en horizontes de largo plazo como los que corresponden al ámbito educativo.

- Si bien la opacidad es importante en la búsqueda inicial de interlocutores del otro lado, una vez establecidos los canales del diálogo éste debe ser transparente, para generar mayor confianza de todos los sectores de la comunidad educativa y para legitimar los resultados de la deliberación en materia de política educativa.
- La definición de una agenda acotada para la deliberación permite buscar objetivos comunes pese a las diferencias en otras áreas. Asimismo, evita que los resultados del diálogo estén predefinidos a fin de dar sentido al esfuerzo de concertación y que la misma no sirva sólo para refrendar las propuestas del gobierno. La definición de una agenda específica también permite avanzar en los aspectos técnico-pedagógicos, despolitizando la discusión de vinculaciones electorales de corto plazo.
- Por último, la definición del problema en relación al interés general, más allá de los intereses particulares de las partes y de sus hostilidades previas, implica la ausencia de vetos de ciertos actores, de desconfianza entre los mismos y la presencia de mecanismos que faciliten que los actores se pongan en el lugar del otro. El apoyo técnico confiable para las partes es clave en este sentido. Así lo han demostrado las experiencias de Chile y México, donde los sindicatos magisteriales contaron con apoyo técnico profesional confiable para la elaboración de sus propuestas.

En contraste, los siguientes problemas generan dificultades para la concertación educativa en América Latina:

- La politización de las partes (incluidos gobierno, empresarios y magisterio), señalada repetidamente como causa del fracaso de la concertación. En el caso particular del magisterio, se vincula a la falta de autonomía de los sindicatos frente a la interferencia de los partidos políticos.
- La fragmentación del magisterio, muchas veces relacionada con la politización y con el oportunismo, y generalmente agudizada por intentos de cooptación desde el gobierno.
- La falta de transparencia en el proceso y el oportunismo de los actores.
- El incumplimiento de los acuerdos anteriores, que erosiona la confianza. Este incumplimiento es diferente del conflicto sin acuerdo, cuyo efecto sobre los actores puede generar, a partir del desgaste, la voluntad de buscar ámbitos de concertación sobre temas específicos.
- La falta de recursos económicos genuinos.

En este contexto se vuelve relevante identificar, además de los recursos materiales, los recursos de participación, a fin de ampliar las posibilidades de diálogo en relación con la política educativa.⁴ Esta combinación es

⁴ Daniel Maceira y M. Victoria Murillo ("Social Sector Reform in Latin America and the Role of Unions", documento de trabajo 456, Banco Interamericano de Desarrollo, Julio 2001) proponen combinar la discusión de la regulación y la refor-

importante dada la dualidad de las demandas del magisterio, que incluyen lo gremial reivindicativo junto con la vocación profesional. Esta dualidad ha sido clave en la organización de los maestros, que comenzó históricamente mediante asociaciones profesionales y luego como sindicatos de trabajadores. En este momento muchas organizaciones están tratando de sintetizar ambos roles. Las características del magisterio organizado –incluyendo su fragmentación y democracia interna– influyen sobre este debate interno.

La definición de nuevas prácticas para contratar, promover y remunerar la profesión docente juega un papel fundamental en esa síntesis profesional y gremial del magisterio. Por ello, es importante que la participación del magisterio en estas reformas se vincule con su propio debate interno sobre la profesión docente. Esta combinación de la definición de la profesión docente tanto hacia adentro de sus organizaciones como en su cotidianidad laboral debe vincularse con la razón de ser de la misma, que es la enseñanza. La evaluación del desempeño debe ser ligada al prestigio profesional y no solamente a una recompensa monetaria, como señala Ornelas. La misma tiene que ser transparente en sus criterios, y pública, para que se traduzca en un reconocimiento social del esfuerzo pedagógico de los maestros, además de servir para recompensar dicho esfuerzo. Es importante que los maestros lo perciban como parte de su reconocimiento profesional y no como un mecanismo disciplinador en un contexto de recursos escasos.

Estas condiciones no solamente implican que el magisterio se piense a sí mismo, sino que también conllevan cambios de otros actores sociales (como los padres) y públicos (como las autoridades administrativas de la educación). Una deliberación que incluya a todos los actores involucrados puede retrasar el proceso de reformas, pero aumentará su legitimidad y la información considerada en el diseño de políticas. Este último punto

es clave, ya que una vez instalado un nuevo aparato administrativo resulta difícil cambiarlo nuevamente.⁵ Los maestros frente al aula tienen un impacto sobre los estudiantes que no puede ser soslayado por reformas que en el papel parezcan efectivas y en su aplicación sean reformuladas por la resistencia del magisterio a las mismas. Este libro pretende ser una pequeña contribución en esa tarea de la cual depende el futuro de la educación y de nuestras jóvenes democracias.

ma del sector social a fin de aprovechar tanto los recursos materiales como los participativos en el intento de conseguir reformas consensuadas con los proveedores de servicios educativos y de salud en América Latina.

⁵ Paul Pierson (*Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press, 1994) explica cómo los programas, una vez puestos en funcionamiento, generan clientelas y defensores que hacen difícil su reforma.