



FORO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS – FLAPE 1º FORO VIRTUAL

Tema

LA CONFLICTIVIDAD EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA

TEXTO DE CIERRE

Pablo Gentili - Daniel Suárez

Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas – OLPED
Laboratorio de Políticas Públicas – LPP

Junio, 2004

El **Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE)** genera y amplía espacios de encuentro y articulación de instituciones de la sociedad civil que promueven procesos democráticos de cambio educativo, la defensa de la educación pública, y el desarrollo de estrategias de movilización social centradas en la equidad, la inclusión, la interculturalidad, la integración de los países de la región, la participación ciudadana y el reconocimiento del derecho inalienable a una educación de calidad para todos los latinoamericanos y latinoamericanas.

Sus instituciones fundadoras son Foro Educativo (Perú), Observatorio Ciudadano de la Educación (México), Universidad Pedagógica Nacional (Colombia), Programa Interdisciplinario de Investigaciones Educativas (Chile) y Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (Brasil).

Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE
Gustavo Jiménez 165 – Lima 17 – Perú
Teléfonos: (51-1) 264-1131 / 264-1370
Contactos: webmaster@foro-latino.org
www.foro-latino.org

© 2004, Autores y FLAPE

Este texto tiene como propósitos "cerrar" las discusiones que tuvieron lugar en este Primer Foro Virtual de FLAPE, y resaltar algunos de los ejes y dimensiones más importantes del debate suscitado en su marco. Sin embargo, los comentarios, respuestas e interrogantes que plantearemos a continuación no pretenden clausurar lo que consideramos un prolífico intercambio de opiniones y perspectivas de análisis, y una activa y promisorio producción intelectual acerca de la problemática de la conflictividad docente y educativa en particular, y sobre la conflictividad social en general. Muy por el contrario, las afirmaciones y preguntas de este capítulo se orientan a considerar a la conflictividad y tensiones del campo educativo como una de las vías conceptuales más fértiles y provocativas para llevar adelante un análisis crítico renovado de las reformas educacionales y de las luchas democráticas que giran en torno a ellas. Por eso, nuestras observaciones se dirigen más bien a abrir nuevos puntos de vista y enfoques que habiliten y estimulen exploraciones teóricas y estrategias metodológicas todavía incipientes, pero con potencialidades para contribuir a una comprensión más adecuada de procesos sociales tan complejos como son los involucrados en la reforma y el cambio educativos.

En este punto, entonces, trataremos identificar y describir los principales tópicos del debate suscitado por nuestro polémico Texto de Base, los comentarios críticos que ensayaron los respectivos Textos de Discusión, tomando algunos aportes de los Textos Complementarios. Al mismo tiempo, intentaremos responder a algunos de los inteligentes señalamientos de esos textos a nuestra producción inicial. Finalmente, plantearemos algunas dimensiones e interrogantes surgidos en esos intercambios que, según nuestro criterio, deberían ser investigados y debatidos en otras ocasiones y también a través de otras estrategias.

En principio, y más allá de las diferencias entre los textos que participaron en el Primer Foro Virtual, todos llaman la atención sobre la necesidad de contextualizar históricamente y desarrollar conceptualmente a la conflictividad educativa. A pesar de los distintos énfasis puestos a jugar en cada caso, tanto nuestro texto de base como cada texto de discusión, recomiendan para ello: a) localizar los conflictos educativos/docentes en el escenario más general de la conflictividad social y de la crisis política y económica que vivieron los países latinoamericanos durante los últimos años; y b) referenciarlos y contrastarlos con las políticas y/o los procesos de reformas educativas, pero también económicas y políticas, impulsadas por los gobiernos nacionales (neoliberales, autoritarios, democráticos, con o sin apoyo popular) durante la década de los '90 y los primeros años del siglo XXI.

En este sentido, aunque a través de distintas estrategias, todos los textos proponen también profundizar y tornar más complejos, integrales y dinámicos los abordajes conceptuales y metodológicos de la conflictividad educativa y social. También parece haber consenso en ponderar que el camino más adecuado para lograr ese objetivo es orientar la mirada hacia dimensiones y tendencias macro-sociales (económicas, políticas, culturales y sociales) que

ponen en relieve el carácter multicausal y constitutivo de los conflictos educativos y docentes. En algunos casos, inclusive, recomiendan combinar estos abordajes macro-sociales con otros micro-sociales, más cualitativos e interpretativos, y orientados a dar cuenta de dimensiones y variables institucionales, micro-políticas e interaccionales.

A través de esta doble y compartida vía de análisis (contextualización histórica y desarrollo conceptual de una "teoría del conflicto educativo y social"), el debate da por sentada (aunque en mayor o menor medida según el autor) la centralidad asumida por el conflicto educativo en el campo de la conflictividad social. Al mismo tiempo, identifica a los docentes y sus organizaciones sindicales como los protagonistas principales, pero no exclusivos, de las confrontaciones y disputas, y al Estado (nacional, provincial, estadual, municipal) como su antagonista más recurrente. Si bien todos los textos, a su manera y con distinto grado de importancia, señalan a otros sectores y actores como participantes protagónicos de conflictos educativos de otro tipo, los sindicatos docentes y los gobiernos son destacados en todos los casos como los principales polos contendientes en el complejo y polimorfo campo de tensiones que caracterizan a los sistemas educativos de la región.

Por su parte, los textos de discusión intervienen en el debate y contribuyen a profundizar la conceptualización y el conocimiento de la conflictividad educativa y docente, a través de dos estrategias discursivas y argumentativas que están presentes en todos ellos, pero con distinto peso relativo en cada caso. La primera de ellas consiste en ampliar y profundizar los términos y los alcances teóricos y empíricos de la discusión, a partir de describir y analizar con cierta profundidad aspectos clave de la conflictividad educativa en cada país, considerándola como un caso testigo de las tendencias generales. Al igual que lo sucedido con los estudios de caso nacionales producidos en el marco de la investigación presentada en nuestro texto base, esta estrategia casuística, que procura dar cuenta de dimensiones y variables cualitativas de la conflictividad, y explorada fundamentalmente por los textos de la UPN de Colombia y del FE de Perú, les permitió a sus autores relativizar y moderar, o bien verificar y confirmar, la persistencia en los contextos nacionales respectivos de las tendencias y afirmaciones contundentes y en muchos sentidos polémicas, planteadas en nuestro trabajo como el resultado del análisis cronológico.

En el texto del Grupo FLAPE-Colombia se señalan, por ejemplo, claras diferencias nacionales respecto de dos tendencias generales indicadas por el texto base. Por un lado, el carácter centralmente reivindicativo y salarial que parece haber tenido mayoritariamente la protesta docente en América Latina tendió a desdibujarse en el caso de las luchas del sindicalismo colombiano, ya que éstas tuvieron un evidente sentido político educativo. Por otro, la tendencia que indica que en los países latinoamericanos las protestas y luchas docentes se llevan a cabo fundamentalmente a través de estrategias de confrontación convencionales (las huelgas, las paralizaciones y las movilizaciones) es contrastada con las renovadas modalidades y formas de

lucha desarrolladas por los gremios docentes de Colombia (la participación del FECODE en el Movimiento Pedagógico Nacional).

Llama la atención que esta opción metodológica que enfatiza los casos nacionales como plataforma para ampliar la mirada sobre la conflictividad educativa y docente, haya dado resultados tan distintos, y hasta opuestos, en el caso peruano. Al igual que en el texto colombiano, el de Hugo Díaz Díaz se centra en analizar la conflictividad docente/gobierno en Perú en su especificidad como una forma de contribuir a la conceptualización y al debate ya iniciados por el texto base. Resaltando las peculiaridades del sindicalismo docente (su carácter “tradicional” y la hegemonía interna de grupos ideologizados de viejo cuño o “líderes históricos”) y de las formas de gobierno peruanos (“gobiernos autoritarios con apoyo popular” y “gobiernos democráticos sin apoyo popular”), la línea argumental del texto se dirige a confirmar, aunque en un sentido diferente, las tendencias generales del estudio cronológico, sobre todo en lo que concierne al uso de estrategias de lucha sindical convencionales y al carácter fundamentalmente reivindicativo de las protestas magisteriales. No obstante, en este caso, esos argumentos son utilizados para identificar las “consecuencias negativas” de las recurrentes huelgas y paralizaciones docentes, fundamentalmente para los sectores más pobres de la sociedad.

Posiblemente esta diferencia en la apreciación del conflicto docente en el Perú se deba a que el enfoque conceptual y metodológico utilizado en el análisis de Díaz Díaz sea más funcional y sistémico que los puestos a jugar por el resto de los textos. Todo parece indicar que la propuesta conceptual que está por detrás del texto peruano, tal como lo hacen los estudios más convencionales, supone a la conflictividad educativa y docente como un problema de, o un límite en, la gobernabilidad de los sistemas educativos y sus reformas; como un desvío en el curso normal o habitual de los acontecimientos y procesos educativos; o como una disfuncionalidad en las pautas de comportamiento de las partes en litigio y en los criterios racionales de funcionamiento de los actores sociales y educativos en el sistema escolar. Quizás por no ver al conflicto como consustancial a los procesos y relaciones sociales, el texto de discusión del FE recomiende en un mismo movimiento: identificar y trabajar sobre las “responsabilidades de las partes en conflicto”; propiciar la “renovación de la actitud sindical” para lograr el “apoyo a la modernización de los enfoques de gestión del sistema educativo y las iniciativas de mejora de la calidad”; propender a “despolitizar las demandas del magisterio”. Si bien no podemos profundizar en la cuestión, cabe mencionar que todos estos cursos de acción recomendados son congruentes, en muchos sentidos, con el programa de reformas educativas propiciado por los organismos internacionales de crédito e implementado por los gobiernos neoliberales de la región.

La otra estrategia discursiva y argumentativa utilizada por los textos de discusión para intervenir y enriquecer el debate planteado, consiste básicamente en resaltar y criticar aspectos teóricos, conceptuales y metodológicos de nuestro texto de discusión. En efecto, a partir del

señalamiento de sus logros y aportes, pero fundamentalmente mediante comentarios críticos dirigidos a poner en evidencia las “limitaciones de orden técnico” de nuestro escrito, los textos de discusión, sobre todo los del OCE de México y del PIIE de Chile, y en menor medida el de la UPN de Colombia, apuntalan y ponen en debate una serie de consideraciones para una adecuada teorización y tratamiento metodológico de la conflictividad educativa y docente en América Latina. En estos casos, las referencias analíticas a los casos nacionales no constituyen el eje de la ampliación y profundización del debate, sino que más bien son utilizadas para ilustrar o ejemplificar los argumentos puestos en juego por los autores.

A pesar de nuestras advertencias al respecto, tanto las observaciones críticas de Ramírez Raymundo como las de Herrera Burton y las del Grupo FLAPE Colombia, señalan en nuestro texto cierta confusión y solapamiento entre las definiciones de “conflictividad educativa” y “conflictividad docente”, remarcando que tal reducción deja de lado otras formas y manifestaciones importantes y significativas del conflicto educativo (por ejemplo, la tensión entre la educación pública y la privada en Chile, o los conflictos existentes entre administraciones educativas locales democráticas y gobiernos nacionales neoliberales en Colombia). Estas críticas apuntan, además, a identificar en nuestro texto contradicciones entre la ambiciosa definición conceptual del conflicto educativo que proponemos, su escueta definición operativa y el limitado tratamiento metodológico supuestamente adoptado por la investigación cronológica de base. Herrera Burton es quien lo expresa de modo más contundente en su escrito: “no deja de llamar mi atención la contradicción o, por lo menos, la falta de fluidez que creo ver entre la teoría de la conflictividad esbozada o propuesta (...) y la noción de la misma que se aplica en la cronología”. No obstante, todos los comentarios críticos se dirigen a poner en evidencia esta cuestión, y sus autores coinciden en aclarar que estas contradicciones estarían limitando los alcances teóricos y empíricos del estudio, así como desdibujando la nitidez de los análisis que se desprenden de él.

Estas contradicciones y solapamientos de las definiciones de los conflictos educativos y docentes, se evidenciarían sobre todo en las “incongruencias” señaladas por los autores entre: la primera parte del texto de base, en la que entre otras cosas se define amplia y ambiciosamente la conflictividad educativa y social; la segunda, dedicada a presentar algunos de los resultados tendenciales, pero teóricamente más limitados, surgidos del análisis cronológico de las protestas sindicales docentes; y las “consideraciones finales” del escrito (que no son, en sentido estricto, “conclusiones” como plantea Ramírez Raymundo), en las que se ensaya nuevamente una evaluación teóricamente más compleja y multicausal de la conflictividad educativa y docente en los países de América Latina.

Sobre esta cuestión resulta oportuno explicitar algunos comentarios que tal vez den cuenta de estos aparentes desfasajes entre las distintas partes de nuestro escrito, y que evidentemente no fueron del todo claros en la Presentación del debate y en el texto base. Tanto en el primer apartado, “La reforma educativa

como escenario de conflicto", como en el último, las afirmaciones y definiciones que proponemos tienen como referencia y fundamento la "triangulación" de informaciones cualitativas e hipótesis de trabajo interpretativas producidas en el marco de los cinco estudios de caso nacionales con los datos duros, pero quizá menos expresivos, de la cronología. De esa forma, ambos apartados del texto se orientan fundamentalmente a ensayar y desplegar algunas de las potencialidades teóricas y analíticas de un enfoque complejo, integral y holístico sobre la conflictividad social y educativa, sobre cuya necesidad de formulación parece haber consenso. La segunda parte, en cambio, tiene como objeto mostrar algunas de las tendencias globales y cuantitativas que permiten, aún con limitaciones, mensurar la envergadura y el alcance que ha asumido la "acción sindical docente" como manifestación fenoménica de la conflictividad docente en América Latina, así como definir en términos generales cuáles fueron sus rasgos y características más recurrentes y salientes. Tal como queda de manifiesto en el comienzo y final del texto, en ningún caso se propuso reducir la conflictividad educativa a la conflictividad docente, ni tampoco ambas a las expresiones fenoménicas del conflicto, representadas por las protestas sindicales docentes que aparecen en los periódicos de circulación nacional relevadas por el estudio cronológico. Por el contrario, el texto pretende abrir la discusión y la polémica contra formas reduccionistas y mecánicas de entender la conflictividad docente, y advierte sobre los límites teóricos y metodológicos de los enfoques y abordajes más conductistas o empiristas de la conflictividad.

Sin lugar a dudas, el debate y la polémica suscitados en este Primer Foro Virtual han sido muy productivos y, también, ricos en matices y puntos de vista alternativos. Los textos de discusión permitieron desplegar al máximo los esfuerzos argumentativos y conceptuales en torno a estas problemáticas, y han amplificado las resonancias críticas de nuestro texto de base. Tomados en conjunto, presentan una serie de dimensiones, ejes e interrogantes para futuras investigaciones y debates. Algunos de ellos son los que se enumeran sintéticamente a continuación:

- 1) El peso relativo de la conflictividad educativa en el contexto más general de la conflictividad social latinoamericana y de la implementación de políticas y reformas neoliberales.
- 2) El peso relativo de los enfrentamientos entre el sindicalismo magisterial y el Estado, en el marco más general de la intensa conflictividad educativa vivida en los países de la región, y que involucra además a otros actores y sectores sociales.
- 3) La existencia de otros conflictos y tensiones que, en el campo educativo, se agregan, de forma directa o indirecta, a las reivindicaciones del magisterio o, en algunos casos, son totalmente externas a él:
 - a. reclamos y luchas político-educativas llevadas a cabo por otros actores sociales y sectores no docentes (por ejemplo, las

- comunidades universitarias, grupos étnicos y culturales, movimientos sociales y organizaciones populares, gobiernos y administraciones educativas locales);
- b. disputas territoriales y/o intrasistémicas (centro vs. periferia del sistema educativo, coparticipación federal de las instancias provinciales y estatales, incumbencias jurisdiccionales, etc.);
 - c. disputas entre la educación privada y la educación pública;
 - d. conflictos/tensiones raciales, étnicas y culturales (generalmente vinculados con situaciones de discriminación);
 - e. conflictos micropolíticos e institucionales (relaciones docentes-alumnos, problemas con la acreditación de instituciones, conflictos entre instituciones por fondos concursables).
- 4) Los factores y dimensiones del escenario socio-histórico y educativo que pueden estar afectando la emergencia y desarrollo de conflictos educativos y docentes:
- a. la implementación centralizada, vertical e inconsulta de reformas educativas tecnocráticas y neoliberales;
 - b. los procesos cortoplacistas y/o legitimadores de concertación educativa;
 - c. los procesos de descentralización y recentralización del gobierno, la administración y la gestión de los sistemas escolares;
 - d. la relativa desinversión y desfinanciación de la educación en lo que hace a infraestructura, recursos y salarios docentes, frente a la fuerte inversión en los programas y dispositivos de reforma educativa;
 - e. los procesos y medidas de desregulación de las relaciones laborales y formas de contratación de los docentes (reformas de los convenios colectivos de trabajo y estatutos del docente);
 - f. sociedades en crisis: profundización de la exclusión social (desregulación del trabajo, aumento de la desocupación y la sub-ocupación, marginalidad, aumento de la pobreza y la indigencia, etc.), aumento de la concentración de la riqueza y del poder, crisis política e institucional, inestabilidad política e institucional de las democracias latinoamericanas, etc.
- 5) Las características peculiares y específicas de la conflictividad entre el sindicalismo magisterial y las administraciones gubernamentales en los países latinoamericanos:
- a. el carácter cíclico de los conflictos entre los sindicatos docentes y el Estado;
 - b. las viejas y nuevas estrategias y modalidades de lucha reivindicativa por parte de los sindicatos docentes;
 - c. la politización o despolitización de los reclamos de los sindicatos docentes;
 - d. la convergencia, articulación y/o complementariedad de la lucha reivindicativa docente con otras expresiones de la protesta

social (otros sindicatos u organizaciones de trabajadores, otros movimientos y organizaciones sociales).

- 6) Las discusiones teóricas y metodológicas en torno a la definición conceptual y operativa del conflicto docente y del conflicto educativo. En ese marco:
 - a) los alcances analíticos e interpretativos de diferentes definiciones;
 - b) la complejidad de la cuestión: multidimensionalidad, multicausalidad;
 - c) la superación de las visiones funcionalistas y mecánicas del conflicto educativo y docente (el conflicto docente no sólo como un fenómeno de acción/reacción, que refiere tan solo a la disputa entre sectores por recursos y beneficios);
 - d) el conflicto docente y educativo como dimensión de las disputas políticas y culturales en la construcción de hegemonía;
 - e) la necesidad de historizar y contextualizar el conflicto docente y educativo;
 - f) la importancia de la información y de la construcción de datos para dar cuenta de la conflictividad educativa y docente en toda su complejidad y múltiples dimensiones de análisis.
- 7) La posibilidad (o no) de realizar estudios regionales sobre esta cuestión, respetando las especificidades y particularidades locales que definen, en cada caso, escenarios de conflictividad no siempre coincidentes.
- 8) Los desafíos que se plantean hoy a los gobiernos democráticos latinoamericanos que pretenden inaugurar un ciclo de políticas públicas destinadas a desmontar la herencia recibida después de dos décadas de ajuste neoliberal. Los ejemplos de Brasil, Argentina y Venezuela son paradigmáticos en este sentido. También, el escenario que se abre en Uruguay, ante el posible triunfo electoral de la izquierda; así como la rica y muy alentadora experiencia de algunos gobiernos locales que, en Colombia, han conseguido recuperar un espacio democrático de diálogo y concertación en sus políticas sociales. En suma, cómo pensar la conflictividad educativa en el marco de gobiernos al mando de fuerzas progresistas, cuyo triunfo electoral ha constituido un duro revés para las administraciones conservadoras que hegemonizaron (y aún hoy hegemonizan) el escenario político latinoamericano de los últimos años.
- 9) Cómo ampliar la mirada analítica para poder dar cuenta y comprender nuevas formas de conflictividad que escapan a los marcos tradicionales de lucha y reivindicación llevados a cabo por el sindicalismo magisterial.

- 10) Qué caminos metodológicos es necesario recorrer para obtener informaciones precisas, confiables y comparables sobre los procesos de conflictividad educativa (en un sentido amplio), los cuales permitan el necesario registro y documentación del “otro lado” o la “otra versión” de la historia de la educación en nuestros países, más allá de una narración basada en la acción y decisión de los grupos dominantes.