



## FORO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS – FLAPE 1º FORO VIRTUAL

### Tema

## LA CONFLICTIVIDAD EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA

### PRESENTACIÓN

Daniel Suárez  
Pablo Gentili

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](mailto:webmaster@foro-latino.org)  
[www.foro-latino.org](http://www.foro-latino.org)

© 2004, Autores y FLAPE

El **Foro Virtual** del **Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE)** pretende constituirse en un espacio abierto, democrático y pluralista, orientado a propiciar, organizar y difundir diversos análisis, opiniones y debates que giren en torno de problemáticas críticas y poco exploradas de los actuales escenarios educativos en los países de América Latina.

La confrontación de perspectivas e informaciones que propone a través de sus textos, deliberaciones y diálogos espera ser un aporte multifacético y polifónico, que contribuya a profundizar el pensamiento político-educativo progresista en la región y a ampliar las miradas y análisis críticos de problemas y temáticas que no han sido abordadas, o han sido consideradas de manera parcial y recortada, por las agendas políticas dominantes durante el predominio del “pensamiento único” neoliberal. De esta manera, nuevas cuestiones, nuevos análisis, nuevas discusiones teóricas y políticas, abrirán el campo discursivo de las políticas educativas y la agenda de prioridades para la definición y el desarrollo de líneas de investigación e intervención hasta ahora poco desarrolladas.

En este **Primer Foro Virtual**, coordinado y moderado por el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPEd) del Laboratorio de Políticas Públicas, las contribuciones críticas y el diálogo informado de diversos puntos de vista se centrarán en la problemática planteada por la “**Conflictividad Educativa en América Latina**”. Para ello, hemos elaborado y puesto en circulación un **Texto Base** que, desplegando la problemática a ser debatida en una serie de dimensiones y elementos, ha funcionado como el disparador inicial de la producción de cuatro **Textos de Discusión** y del consecuente intercambio de perspectivas y análisis entre ellos. Estos textos de discusión fueron elaborados por miembros o colectivos pertenecientes a las otras organizaciones fundadoras del FLAPE: el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación de Chile (PIIE), el Foro Educativo de Perú (FE), la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia (UPN) y el Observatorio Ciudadano de la Educación de México (OCE); y pretenden ampliar, profundizar o reformular en algún sentido el análisis planteado por el texto inicial. Al mismo tiempo, y con el objeto de tornar la discusión más plural y polifónica, desde la coordinación se ha solicitado a columnistas invitados la elaboración de **Textos Complementarios** que enriquezcan desde nuevos enfoques la problemática en cuestión. Estos textos complementarios son: *La conflictividad y violencia educativa vista desde el conflicto juvenil*, Boris Arango Clavijo (UPN); *Crónica del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: México*, Rosaura Cervantes Conde (México); *Conflictos al interior de la escuela*, Lucina Domínguez Mendoza (Contracorriente A.C.); *Comentarios iniciales al documento del 1º Foro Virtual*, Federación Colombiana de Educadores (FECODE); *Comentarios acerca del texto: la conflictividad docente en América Latina*, Diego Rendón y Luís Ignacio Rojas (UPN); *El desplazamiento: otra cara del conflicto educativo en Colombia*, Catalina Ángel (UPN) y Maritza Pinzón (Asociación SHIMANA). También se han seleccionado y dispuesto una serie de **Documentos de Apoyo** y **Enlaces de**

**Interés** con el fin de multiplicar y diversificar las potenciales referencias empíricas y conceptuales para desplegar el debate.

Todo este material de referencia funcionará como el marco general de los intercambios que, en una segunda etapa del Primer Foro Virtual, llevarán a cabo investigadores y especialistas de diversas instituciones y sectores de América Latina, invitados al **Debate a través de Correo Electrónico**. No obstante, se espera que las discusiones y aportes que se desarrollen en él puedan trascenderlo, potenciando la consideración crítica de la problemática en toda su complejidad. Para ello, será necesario que los nuevos textos virtuales dispuestos por correo electrónico no se restrinjan a responder, ampliar o profundizar las miradas y afirmaciones desplegadas en los documentos de referencia. Estos textos, necesariamente, abordarán aspectos o componentes parciales de la problemática, mientras que la propuesta consiste en tornar el debate más plural, complejo, multidimensional.

El **Texto Base** con el que abrimos nuestro Primer Foro Virtual ha sido elaborado en el marco de un proyecto de investigación desarrollado por el OLPED, con el apoyo de la Oficina Regional de Educación para América Latina (OREALC) de la Unesco, denominado “Estudio de los conflictos de los sistemas educativos de América Latina: agenda, actores, evolución, manejo y desenlaces”. El estudio consistió en la construcción de una exhaustiva cronología de conflictos docentes en 18 países latinoamericanos registrados entre 1998 y 2003, y en la producción de cinco estudios de caso sobre la conflictividad docente en Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú durante el mismo período. El texto presentado sintetiza gran parte de los resultados alcanzados en la indagación y apoya gran parte de sus comentarios críticos en el material empírico sistematizado y organizado cronológicamente.

De esta forma, en la primera parte del texto, “La reforma educativa como escenario de conflicto”, se plantean una serie de elementos teóricos y consideraciones analíticas tendientes a contextualizar histórica y conceptualmente la conflictividad educativa, al mismo tiempo, en el marco más general de la conflictividad social y política que transitaban los países latinoamericanos durante el período, por un lado, y en los procesos de reformas económicas, políticas y específicamente educativas impulsadas en ellos durante la década de los '90 por sectores neoliberales, por el otro. Por esa doble vía, el texto llama la atención sobre la centralidad que ha venido asumiendo el conflicto en el campo educativo y, dentro de él, advierte sobre el protagonismo asumido por los docentes y sus organizaciones gremiales. En efecto, si bien el texto hace mención de otros sectores y actores educativos y sociales en conflicto, señala claramente a los sindicatos docentes y a los estados/gobiernos (nacionales, estatales, provinciales, municipales) como los principales polos contendientes (**aunque no los únicos**) en el complejo campo de tensiones que caracterizan a los sistemas educativos de la región.

Así, en este primer apartado, el texto focaliza la mirada y el análisis en la conflictividad docente, sin pretender agotar las múltiples y heterogéneas dimensiones y capítulos de la conflictividad educativa en su conjunto. Para

ello: a) intenta dar cuenta de las profundas transformaciones y crisis sociales, económicas y políticas que parecen estar condicionando la emergencia de conflictos sociales y educativos en América Latina; b) refiere a una serie de estudios antecedentes que ya problematizaron la relación entre las reformas educativas, la gobernabilidad de los sistemas educativos y la creciente conflictividad en el sector; c) caracteriza la evolución y desarrollo de los conflictos entre organizaciones sindicales docentes y Estado como cíclicos; d) establece una serie de señalamientos referidos a la ineficacia de las políticas y estrategias de concertación impulsadas por los gobiernos como marco de legitimación de reformas educativas verticales y, de manera general, muy poco democráticas; y e) reclama una “definición teóricamente más ambiciosa” de la conflictividad social y educativa, que permita ampliar la mirada sobre el tema desde una perspectiva dinámica y compleja, global y holística, al superar las limitaciones de los enfoques funcionalistas y mecanicistas acerca de la noción de “conflicto”. Para esto último, el texto pone en debate una serie de definiciones conceptuales que, en principio, permiten dar cuenta teóricamente del carácter multicausal de la conflictividad educativa y de algunos de los variados procesos asociados a la emergencia y desarrollo de conflictos en la vida social (constitución de identidades, individuación y socialización, construcción histórica de sujetos y actores sociales, procesos interactivos).

En la segunda sección, “Una cronología de la acción sindical en América Latina (1998-2003)”, el Texto Base compila una serie de tendencias generales de la conflictividad educativa/docente, establecidas a partir de los resultados del estudio cronológico realizado en la investigación mencionada. Luego de advertir acerca de las limitaciones metodológicas del estudio y del recorte conceptual operado sobre la definición operacional del conflicto educativo (restringiéndola, en esta ocasión, a las “principales estrategias de protesta docente” o a la “acción sindical”), planteamos algunos rasgos tendenciales de los conflictos educativos en la región, sobre todo en relación con: a) los protagonistas y antagonistas de las confrontaciones; b) la duración de los litigios; c) las estrategias de lucha desarrolladas por los docentes y sus organizaciones; d) los tipos de reivindicaciones y demandas planteados por el sector. Para ilustrar la caracterización de estas tendencias, el texto dispone en cada caso datos e información estadística construida en el marco del estudio cronológico.

Finalmente, y a modo de conclusiones, el texto plantea en su tercera sección (“Consideraciones finales”) una evaluación más cualitativa e interpretativa de la conflictividad educativa y docente en los países de la región. Con el objeto de propiciar y enmarcar el debate, el cierre del texto retoma la contextualización económica, política y social iniciada en el primer apartado; resume, con tono crítico, las políticas y reformas desplegadas por los gobiernos latinoamericanos y sus consecuencias sobre la vida social y educativa de sus poblaciones; vincula la implementación autocrática de las reformas de los sistemas escolares con el aumento de la conflictividad en el sector; e interpela a los sectores progresistas y democráticos del campo educativo latinoamericano para la construcción de una perspectiva analítica alternativa

a las dominantes, que aborde en profundidad a la conflictividad educativa en los países de la región.

El **Texto de Discusión** presentado por la **UPN**, como “relatoria” del debate llevado a cabo en dos reuniones por un colectivo de participantes del Grupo FLAPE-Colombia, plantea, en una primera sección, los acuerdos y desacuerdos del grupo o de parte de él con los desarrollos metodológicos del Texto Base, identificando sus aportes y límites más significativos. Avanzando ya en el análisis y debate del caso colombiano, contribuye a la consideración de la conflictividad educativa latinoamericana al describir ciertos rasgos específicos que parecen moderar la contundencia de algunas tendencias generales señaladas en nuestro trabajo. De esta forma, pueden mencionarse como sus aportes más relevantes para el debate: a) la evaluación crítica de algunos aspectos “macropolíticos” de la realidad colombiana (sobre todo la Constitución de 1991) y la inclusión de otros elementos “cualitativos” en el análisis (por ejemplo, la ponderación de la violencia y la guerra en la definición de los conflictos sociales y educativos); b) la referencia crítica al Movimiento Pedagógico Nacional y, en ese marco, a la posición asumida frente al Estado y a las modalidades de confrontación adoptadas por el sindicato docente (por ejemplo, el desplazamiento de las demandas sindicales desde cuestiones estrictamente reivindicativas y sectoriales hacia otras más vinculadas a la política educativa y la política en general); c) la apelación a tener en cuenta de manera integral y conjunta las tendencias y dinámicas internacionales, nacionales y locales en materia de política educativa y su influencia diferencial en la determinación de los conflictos educativos; y d) la invocación de aspectos “micropolíticos” y específicamente pedagógicos y escolares para el análisis de la conflictividad educativa.

Por su parte, el **Texto de Discusión** elaborado y presentado por Hugo Díaz Díaz de **Foro Educativo** de Perú, también apoya sus contribuciones al debate en el análisis del caso peruano, confirmando para éste los rasgos tendenciales generales señalados por el Texto Base. De esa forma, identifica al sindicato docente mayoritario (el SUTEP) y al gobierno como los principales protagonistas y antagonistas de los conflictos en ese país, y a los reclamos por los bajos salarios de los docentes como el motivo o causa más evidente de las confrontaciones. No obstante, el autor enumera otra serie de actores en litigio con el gobierno (otros sindicatos docentes; estudiantes, profesores y rectores de las universidades; representantes de la educación privada; estudiantes de carreras docentes) y otros terrenos de disputa (los mismos centros educativos). Por otra parte, el texto plantea una serie de elementos presentes en la conflictividad educativa peruana, resaltando así sus peculiaridades y singularidad, pero colaborando a ampliar el alcance del análisis y de las discusiones. De esta forma, identifica a la relación entre la actuación sindical y los estilos de gobierno como otra forma de entrada a la conflictividad educativa. Luego de describir esa relación para los casos de gobiernos autoritarios y con apoyo popular y de gobiernos más democráticos pero sin apoyo popular, el texto plantea una fuerte crítica a las modalidades tradicionales de desempeño sindical desarrolladas por los “líderes históricos” de las organizaciones gremiales docentes y se pregunta sobre las

consecuencias negativas de las huelgas y paralizaciones docentes para el alumnado. Finalmente, el autor señala la posible prolongación de los ciclos de conflictos educativos en el país, remarcando los elementos que, a su juicio, parecen estar afectando de un lado (el Ministerio de Educación) y del otro (los sindicatos docentes) la resolución de las confrontaciones. Un elemento a tener en cuenta para el debate, es el llamamiento de Díaz Díaz a despolitizar las demandas del sindicalismo docente y a la “renovación de la actitud sindical” hacia una “modernización de los enfoques de gestión del sistema educativos”, en sintonía con algunos de los tópicos privilegiados por las reformas implementadas en los sistemas educativos latinoamericanos durante los últimos años (evaluación meritocrática, “racionalización” del gasto educativo, pago por resultados, etc.).

El **Texto de Discusión** elaborado por Alejandro Herrera Burton del **PIIE**, a diferencia de los anteriores, enfatiza las consideraciones teóricas, conceptuales y metodológicas frente a la descripción analítica de casos nacionales. El texto se concentra en el análisis de los aportes y deficiencias del trabajo elaborado por el OLPEd, y su contribución más significativa radica en el señalamiento crítico de las principales contradicciones del análisis que hemos desarrollado. En primer término, el texto del PIIE señala los “vectores” planteados por el Texto Base que, a juicio de su autor, resultan más fértiles para el análisis y el debate sobre la conflictividad educativa en América Latina: el reconocimiento de los diversos actores que participan como protagonistas y antagonistas de los conflictos educativos; el establecimiento de las principales causas que alientan esos conflictos; la identificación de las similitudes–diferencias entre los distintos países de la región en materia de conflictividad educativa; el análisis de la conflictividad educativa en el marco de la conflictividad social; la historización del conflicto educativo y la posibilidad de realizar una “genealogía de la conflictividad educativa” adecuadamente contextualizada en procesos económicos, sociales y políticos más generales.

En una segunda parte, el texto de Herrera Burton focaliza los puntos “más discutibles” del Texto Base: la confusión conceptual entre conflicto educativo y conflicto docente; el olvido consecuente de otros conflictos educativos relevantes (por ejemplo, el sostenido entre la educación pública y la educación privada); la falta de explicitación de los sentidos y direcciones de los cambios que provocan los conflictos; la ausencia de una adecuada ponderación de la envergadura de los conflictos (por ejemplo, al no incorporar datos acerca del grado de acatamiento de los docentes a los conflictos, o al no ponderar los costos económicos de las huelgas docentes); las incongruencias conceptuales y metodológicas entre la primera parte y la segunda; la reducción del conflicto a sus expresiones fenoménicas más evidentes; la debilidad de los datos estadísticos para dar cuenta de la complejidad y multicausalidad de los conflictos educativos y docentes.