PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE: POLÍTICAS, ACTORES Y DISPUTAS EN TORNO A SU SIGNIFICACIÓN[1]

Myriam Southwell, UNLP/CONICET; FLACSO - msouthwell@flacso.org.ar

Abstract

Este trabajo busca analizar algunos sentidos dominantes en la agenda latinoamericana actual (1993-2003) acerca de la profesionalización docente. Si bien la noción de profesionalización tiene una existencia mucho anterior, nos interesa explorar los sentidos que han ido asignándosele como consecuencia de las políticas docentes en las cuáles se insertan. Uno de los puntos de partida es un trabajo anterior que analizó de qué modo algunos organismos internacionales han asignado ciertas significaciones al significante profesionalización. En esta ponencia, se busca sumar la exploración de las posiciones que han construido hacia esta agenda, algunos sindicatos docentes latinoamericanos.

Presentación

El concepto de profesionalización docente ha sido objeto de innumerables debates teóricos y disputas prácticas en la última década, particularmente, en América Latina. La intención de este trabajo es analizar cómo se han construido en años recientes algunos sentidos acerca de la profesionalización docente en los países latinoamericanos. En ese sentido, buscamos explorar cómo algunos discursos intentan fijar de modos diversos la noción de *profesionalización docente.*

En el presente trabajo nos ocuparemos de explorar la significación que la profesionalización como problema ocupa en las discusiones y preocupaciones de algunos sindicatos docentes. En este sentido, analizaremos los debates producidos en el contexto del sindicalismo docente

[1] Por cuestiones de espacio, se ofrece aquí una versión muy abreviada del informe de investigación correspondiente. El mismo puede consultarse en su versión más extensa en Myriam Southwell (dir.), Beatriz Bachmann, Gabriela Bergesio, Leandro Stagno (2005) "*Debates y disputas en torno a la noción de profesionalización docente (1990-2004). El caso de los sindicatos docentes"* Documentos de FLACSO.

de la región, en términos de su posicionamiento en torno a la profesionalización y sus modos de participar en la disputa hegemónica a través de sus actos discursivos en torno a esa noción. Debe decirse también, que un rasgo que atraviesa todo el documento es que esas posiciones son analizadas en diálogo con las políticas docentes propuestas desde los Estados nacionales.

La profesionalización docente se ubica en este horizonte discursivo como el significante -que tiene una existencia anterior- mediante el cual se pretendió interpelar a los docentes en el marco de las reformas educativas. En torno a este significante se ha estructurado la agenda de políticas docentes con determinadas orientaciones y con la participación de diferentes sectores que han procurado vincularlo con sus intereses particulares.

Es preciso afirmar que los procesos de reforma educativa llevados a cabo durante la década de 1990 incidieron en las formas de concebir el trabajo y la identidad de los docentes, así como también sobre el funcionamiento de las organizaciones sindicales docentes. La presencia de nuevas regulaciones sobre el trabajo y la carrera profesional de los docentes son parte de las transformaciones impulsadas por las reformas educativas. Las políticas de flexibilización laboral también perjudicaron la acción política de los sindicatos docentes. Las nuevas formas de contratación que adoptaron algunos Estados atentaron contra las representaciones colectivas dentro del sector docente. Al mismo tiempo, los expertos que impulsaban dichas políticas concebían a los sindicatos como obstaculizadores de la flexibilización del mercado y del proceso de trabajo, condiciones que asociaban al logro de la competitividad.

Hemos optado por un análisis comparado a nivel nacional en cuatro países: Guatemala, Costa Rica, Argentina y México. Esta selección parte de la caracterización de tres grupos de países realizada por Tiramonti (2001) y de la necesidad de contar con situaciones plausibles de ser comparadas:

1. Costa Rica da cuenta de una notoria continuidad entre las dirigencias partidarias y las sindicales;
2. en Argentina, el sindicalismo docente tiene una significativa participación política a través de su injerencia en el gobierno del sistema educativo;

asimismo, aunque existen articulaciones partidarias conserva espacios de autonomía en la negociación corporativa;

3. un caso sustantivamente distinto a los anteriores está representado por Guatemala, en tanto su –dispersa- organización gremial es una fuerza nacida por fuera de la tutela del Estado y de los partidos de gobierno y ha adquirido un lugar opositor en relación a esos agentes. Este caso, reviste también interés por ser uno de los pocos casos latinoamericanos que conserva la formación de docente en el nivel medio del sistema educativo.
4. Además de los tres casos que representan los tres grupos descriptos hemos agregado a esta comparación un cuarto caso – México- debido a que el sindicalismo mexicano es uno de los más fuertes y antiguos de la región, con importante presencia en el Estado y en la articulación partidaria. Numerosos estudios se han ocupado de este caso, por lo que existe importantes análisis que sirven de referencia para comparar con las restantes organizaciones gremiales.

Pese a la similitud en las políticas educativas aplicadas en la región son escasos los trabajos comparados que se centren en explicar las interacciones entre sindicatos, docentes y políticas educativas. Tanto en lo que respecta a la historia de los sindicatos, las identidades docentes promovidas y las prácticas organizativas e ideológicas, puede significar un importante avance en el análisis de las similitudes y diferencias de los casos seleccionados.

Aportes teóricos sobre la profesionalización

En la perspectiva que presentamos, reconocemos al docente a través del conjunto de posiciones de sujeto, interpelado con distinta intensidad. Para el caso de Latinoamérica consideramos que, en la actualidad, los debates sobre el docente profesional ordenan algunas de las disputas en torno de las interpelaciones dirigidas al sujeto docente.[2] La profesionalización docente se ubica en este horizonte discursivo como el

[2] Nuestro marco para una aproximación a las políticas docentes ha sido una noción de lo social como espacio discursivo, entendiendo las relaciones sociales como relaciones de significación y en el que se producen disputas por los campos de significado.

significante -que tiene una existencia anterior- mediante el cual se pretendió interpelar a los docentes en el marco de las reformas educativas[3]. En torno a este significante se ha estructurado la agenda de políticas docentes con determinadas orientaciones y con la participación de diferentes sectores que han procurado vincularlo con sus intereses particulares.

Argentina y México son países de modernización temprana que adoptaron un modelo de desarrollo basado en la inclusión de diferentes sectores sociales. En las primeras décadas del siglo XX, la sustitución de los gobiernos oligárquicos –por la vía de instauración democrática en Argentina y de la revolución en México- estuvo acompañada por un gran crecimiento de los sistemas educativos y la consiguiente conformación de los movimientos magisteriales.

En Costa Rica y Guatemala, el modelo de desarrollo no implicó la incorporación de nuevos sectores sociales al mercado de empleo formal. El crecimiento de sus sistemas educativos y de sus cuerpos docentes fue restringido y, por consiguiente, la conformación del movimiento magisterial se produjo posteriormente a los casos anteriores, entre las décadas de 1940 y 1950.

Respecto de la evolución de las tasas brutas de escolarización, se observa una progresión similar en Argentina, México y Costa Rica entre las décadas de 1960 y 1980. Mientras que estos países poseen una tasa que en promedio asciende a 100% en la década de 1980, Guatemala recién alcanza un 84% una década más tarde.

Por último, señalaremos las dinámicas de incorporación del sindicato al entramado relacional de poder. Los casos de Costa Rica y México son útiles para analizar la constitución del sindicalismo docente vinculado a partidos o movimientos políticos. Argentina aporta el caso en que los sindicatos se incluyen en la vida política a través de su incorporación en el gobierno del sistema educativo, así como también se destaca por el énfasis puesto en la conservación del apoyo de las bases más que en la articulación con los

[3] Con el uso de la categoría significante hacemos referencia a ciertos términos que son objeto de una lucha ideológica muy fuerte en la sociedad; por ello, estos términos van a tender a ser significantes tendecialmente vacíos –nunca totalmente vacíos- por el hecho de que dada la pluralidad de conflictos que ocurren alrededor de ellos no pueden ser fijados a una única articulación discursiva. Laclau, Ernesto (1996) *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel.

partidos políticos. Guatemala toma dos aspectos de los anteriores: de Costa Rica y México, su creación ligada a partidos políticos y de Argentina, la preocupación por reivindicar el apoyo de las bases.

Las múltiples significaciones en torno a la profesionalización que es posible encontrar en estos entornos enunciativos dan cuenta de una operación ideológica, constituyendo un punto central en torno del cual los sentidos adquieren estabilidad. Así, las referencias al *profesional crítico*, al *profesional eficiente*, al *profesional autónomo*, al *profesional democrático*, no sólo establecen énfasis particulares en los múltiples significados de la profesionalización, sino que constituyen puntos de condensación de determinados sentidos. Es frecuente encontrar, tanto en las declaraciones de los organismos de gobierno, organizaciones sindicales, como entre los académicos, los términos "profesión docente", "docente profesional", "profesionalismo", "profesionalizar", todos los cuales, más allá de las especificidades, remiten a una cualificación del trabajo en la enseñanza. Esta idea de sentido común no sólo no encuentra referentes unívocos sino que, en ocasiones, se desarrolla como campo semántico que, al eludir una definición, presupone su significado y por tanto se presta a diversas interpretaciones.

Si bien la profesionalización docente fue uno de los principios más salientes de la política para el sector en el marco de las reformas educativas de la década de 1990, las discusiones acerca del carácter profesional del trabajo de los docentes ya estaban presentes en el contexto de la creación de los sistemas educativos nacionales, como una de las piezas claves que hicieron posible la denominada educación de masas.

Como afirman diferentes autores (Julia, 2001; Viñao, 2002), la apelación al docente en tanto profesional supuso una reflexión acerca de los saberes y comportamientos requeridos en el trabajo de enseñar que, desde mediados del siglo XVII y con mayor fuerza desde el siglo XVIII, implicó la sustitución de un cuerpo de enseñantes de oficio, por otro, al que se le exigía una formación especializada. En momentos de la consolidación de los sistemas educativos nacionales, la profesionalización de la docencia estuvo ligada a la regulación legal de la formación, el acceso y las condiciones de trabajo de los docentes y en consecuencia, supuso la creación de instituciones especiales de formación y el establecimiento de un sistema de

incorporación a la docencia pública. En relación a los postulados definidos por la Modernidad, los Estados Nacionales sustituyeron a la Iglesia y las corporaciones municipales en la regulación de la escolarización y en la definición de la cultura profesional docente que debía constituir el núcleo central de su trabajo y formación. La identidad profesional de los profesores se definió bajo la tutela del Estado Nacional, en un proceso que supuso la consecuente independencia de los intereses propios de las comunidades locales y la definición de cualidades, virtudes y capacidades que debían ajustarse al proyecto nacional (Nóvoa, 2002; Lawn, 2001).

En la década de 1990, la retórica de la profesionalización también supuso una serie de estrategias para racionalizar y normalizar la formación y el trabajo de los docentes, aunque, a diferencia del anterior escenario, las políticas educativas impulsadas no supusieron ya un lugar central para los Estados en esta materia. En materia de políticas docentes, los cambios comenzaron a definir nuevas exigencias para su tarea, en dirección a incrementar su competencia intelectual y social y sobre todo, su responsabilidad por la obtención de resultados favorables (Popkewitz; Pereyra, 1994). El uso del concepto *accountability*, de difícil traducción al español, da cuenta de este cambio que, por una parte, define la necesidad de evaluar la tarea de los profesores en términos de 'rendir cuentas' de su trabajo (Nóvoa, 2002) y por otra, admite la necesidad de regular los procesos de enseñanza y las identidades de los docentes a fin de conseguir una estandarización profesional y una creciente responsabilización individual (Fenwick, 2003).

Al ya mencionado término *accountability,* se suma lo que Ball (2003) denomina *performativity,* entendida como una tecnología, una cultura y un modo de regulación que emplea juicios y comparaciones a fin de brindar incentivos y control, usando como medida el desarrollo individual en términos de productividad u *output*. En sus palabras, *"Las tecnologías políticas de las reformas educativas no son simplemente vehículos para el cambio técnico y estructural de las organizaciones, sino también mecanismos para la reforma de los profesores (…) y para cambiar aquello que significa ser profesor"* (Ball, 2003: 217). De estas conceptualizaciones se desprendieron medidas para implementar mecanismos de evaluación de la tarea docente, como una forma de asignación de incentivos monetarios y

de ligar los ingresos a una no muy especificada productividad. Las proclamas del docente como profesional están asociadas a la defensa de su autonomía, la responsabilidad por su trabajo y su compromiso social con una mejora en la calidad de la enseñanza.

Trascendiendo las diferentes interpretaciones dadas al significante profesionalización, todas involucran un proceso de normalización que, a su vez, ligan una variedad de presupuestos acerca de disposiciones que deberían formar las competencias de los docentes en tanto "profesionales" (Popkewitz, 1995). Bajo una pretendida autonomía de los profesores y el aliento a su desarrollo profesional, estas nuevas formas de regulación ligan la libertad otorgada al colectivo docente con su responsabilidad individual por la obtención de resultados. Se presentan entonces contradicciones en las decisiones políticas de las autoridades nacionales y una clara intención de modificar el significado de la tarea del docente que reduce su autonomía.

Como sostienen Popkewitz y Pereyra (1994), es importante destacar que, en el marco de las reformas educativas de la década pasada, la retórica sobre la profesionalización se ha caracterizado generalmente por aplicaciones manipuladoras y estratégicas del concepto profesión. Estos usos remiten a discusiones presentes en momentos de la creación de los sistemas educativos nacionales, que aluden al carácter vocacional o apostólico de la tarea de enseñar y, consecuentemente, a la responsabilidad casi mesiánica del docente con la comunidad. A partir de la implantación de políticas neoliberales y la consolidación de sociedades de mercado, la responsabilidad por la eficacia y la eficiencia de la tarea docente – de difícil caracterización y/o cuantificación – ha comenzado a performar nuevas identidades a las que se le exige la capacidad para el trabajo colectivo pero la responsabilidad individual por los resultados y la calidad de la educación[4]. Asimismo, se los excluye del núcleo de producción del saber pedagógico y

[4] Es importante destacar una tendencia anterior que puede constituirse como la base de estos planteos. Nos referimos al *tecnocratismo* de mediados del siglo XX, posicionado en el control a través de la planificación de la educación. Estaba perspectiva se ha caracterizado por la confección de diagnósticos altamente estandarizados, la implementación del planeamiento estratégico y la propuesta de soluciones técnicas como garantía de transformación. Las categorías progreso y desarrollo perdían así el lugar central que ocupaban en el pensamiento desarrollista, sustituidas por el planeamiento, la programación y el control para la eficiencia. Taxonomías, objetivos conductuales y parrillas de planificación buscaban imponer el taylorismo en la escuela y modificar la práctica docente. La búsqueda de la eficacia y la eficiencia fue el principio rector de la tarea educativa, bajo la vigilante mirada de planificadores y tecnócratas formados en las nuevas propuestas "objetivas y técnicas" (Southwell, 1997).

de los procesos de toma de decisiones en materia de diseño y gestión de las reformas educativas, tareas asignadas a los expertos (Escolano, 1999).

¿Cómo contrasta esta retórica con el cotidiano del trabajo de enseñar? Frente a las recomendaciones y prescripciones a favor de este tipo de profesionalismo, los docentes deben llevar a cabo su tarea en contextos cada vez más desfavorables, producto de las mismas políticas económicas que postulan su responsabilidad y aluden a su compromiso en la consecución de una educación de calidad. La evaluación de los docentes, los incentivos ligados a los resultados obtenidos y la diferencia salarial según el desempeño son respuestas individuales frente a una situación que implica aspectos colectivos y condiciones socioeconómicas más allá del desempeño de un profesor aislado.

La búsqueda de profesionalismo de los docentes y su consecuente autonomía se enfrenta a apelaciones que intentan controlar su vida cotidiana, sujeta cada vez más a regulaciones burocráticas. Los dispositivos de evaluación del profesorado podrían acentuar la dependencia y el control del cuerpo docente, en lugar de contribuir a la emergencia de una verdadera cultura profesional (Nóvoa, 2002).

Notas sobre los casos nacionales

Consignaremos aquí muy brevemente sólo algunos datos de los casos necesarios por motivos de espacio.

En Guatemala el sistema educativo se caracteriza por ser regionalizado, descentralizado y desconcentrado. El Acuerdo Gubernativo No. 165-96, estipula y justifica esta desconcentración y descentralización geográfica, como la forma más "efectiva" para alcanzar una "mejor prestación en los servicios educativos en el país", "responden eficientemente a los requerimientos de las necesidades y prioridades comunitarias" y "garantizar una reacción positiva ante las exigencias tecnológicas universales".

En torno a los procesos de reforma, podemos afirmar que hubo dos escenarios complementarios que han puesto en marcha procesos de reforma. Por un lado, las Instituciones de Financiamiento Internacionales (IFIs) a través de sus programas y políticas internacionales y de cooperación

financiera, quienes vieron la necesidad de implementar mecanismos de evaluación de la tarea docente como una forma de asignación de incentivos monetarios y de ligar los ingresos a la productividad. Por otro lado, la sociedad civil, principalmente los pueblos indígenas quienes bogaron por políticas, instituciones y programas públicos adecuados a la realidad multilingüe, pluricultural y multiétnica en un marco crecientemente de democracia y pluralismo. Es preciso constatar que luego de finalizados más de treinta y seis años de conflictos armados internos, sucesiones de gobiernos de facto e inestabilidad económica, la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera renovó la necesidad y el compromiso de una Reforma Educativa caracterizada por la participación de todos los sectores de la sociedad guatemalteca, como lo subrayó el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria[5].

Hasta el año 2003 un importante grupo de demandas efectuadas por el Sindicato de Trabajadores de Guatemala (STEG), se ubicaban en el ámbito de la dignificación del trabajo de los docentes, solicitando que la Comisión Consultiva de Reforma Educativa incluyera estos aspectos en su agenda concentrado en torno a una Convención Colectiva, aún pendiente. Así, en el caso guatemalteco, los debates y las disputas parecen estar concentrados en la preocupación por lograr una cierta unidad entre el movimiento magisterial y por mejorar las condiciones laborales y la solución de problemas educativos estructurales. El gobierno desarrolló una posición sobre la profesionalización docente que ha buscado establecer la frecuente política de bonos e incentivos laborales atados a la variable de la productividad; sin embargo, la contienda establecida por la fuerza sindical en ese terreno, implicó rediscutir esas condiciones presentadas en torno al significante profesionalización y articularlas tardía y débilmente con las demandas que venían organizando su propuesta y su demanda. Así, el único logro que allí se registró fue que la propuesta inicial del gobierno se modificó desde una propuesta de incentivos a un incremento salarial generalizado, pero no logró incidir en la posición hegemónica estatal,

[5] En Guatemala se hablan veinticuatro lenguas. El carácter pluriétnico alude a la presencia de grupos provenientes de las cultura maya, maya-tolteca, xinca, africana, caribeña, entre otras.

articulando la noción de profesionalización con otros sentidos centrales para su agenda.

En Costa Rica la organización y la gestión del sistema educativo están fuertemente centralizadas en el Estado Nacional, con una línea de continuidad dada por la permanencia del sistema democrático y la presencia de un tradicional bipartidismo hasta fines del siglo XX[6].

El lugar que asigna el Estado a los docentes como profesionales ha girado alrededor de los instrumentos técnicos que le brinda para el desempeño de su rol profesional. Los programas de estudio ocupan un lugar importante en este sentido, proponiéndolos como una guía "para planificar el trabajo anual, trimestral, mensual, semanal, diario; determinar las necesidades de mejoramiento profesional que identifique cada educador y apoyar en la búsqueda de balance entre contenidos, procesos cognitivos y valores" (OEI, 1997).

En la década de los '90, Costa Rica implementó procesos de reforma orientados a la modernización del Estado y de la economía. En este marco, las funciones del Ministerio de Educación se centraron en la evaluación y la calidad para dar seguimiento a la evolución de la educación general y a su impacto económico y social. Se propuso recuperar el rol de liderazgo del Consejo Superior de Educación y desarrollar, por medio de una concertación nacional, una política educativa que trascienda la gestión de cada gobierno.

A partir de 1994 se han elaboraron planes nacionales con relación directa a políticas docentes. El Plan de 1998-2002 trataba sobre la profesionalización docente en el capítulo titulado "Educación de excelencia para todos". Es modo de construcción conceptual unía claramente la noción de profesionalización a la de excelencia, entendiendo por esta, el ejercicio individual actualizado, exitoso y de calidad. La fuerza sindical docente formó parte de las tratativas ligadas a la aprobación de ese plan y su incidencia quedó plasmada en la explicitación de algunos propósitos, como el siguiente: "La búsqueda de excelencia. Programa de dignificación para el docente que incluye remuneración e incentivos laborales, becas y

[6] Desde 1930 se presentaron dos fuerzas políticas, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Recién en el año 2002 surge Partido de Acción Ciudadana el (PAC) como tercera fuerza.

capacitación, instalaciones y material didáctico adecuado y una nueva ley de pensiones". Allí, la presencia del posicionamiento sindical logró poner una serie de condiciones laborales dentro del espectro de la consideración de la profesionalización que lograba un desplazamiento de sentido importante desde la excelencia hacia la dignificación.

En el Plan Educativo 2002-2006, una de las veinticinco líneas de políticas aspira al mejoramiento de la condición de los docentes, planteando básicamente actividades de capacitación para los educadores de informática, inglés y matemática. Durante el año 2002 se llevó a cabo el Plan de Acción de Educación para Todos[7], a partir de la realización de un Foro Nacional de amplia representación sectorial. Entre los objetivos del Plan figura "promover el desarrollo de la profesionalización docente, con el propósito de mejorar el desempeño docente, elemento dinamizador y facilitador de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes". Y entre las estrategias generales, el "diálogo permanente con los docentes y sus representantes gremiales."

Según Trejos (1999), históricamente el sindicalismo docente en Costa Rica ha estado fragmentado en numerosas organizaciones diferenciadas por los sectores en los que trabajan (segunda enseñanza, docentes y administrativos de enseñanza primaria y secundaria, conserjes, pensionados) y por las estrategias que utilizan. En general, "hay una continuidad entre las dirigencias partidarias y las sindicales y la dispersión institucional de estos últimos se explican por la dispersión del sistema de partidos (…) No son las posiciones ideológicas, ni las relaciones con la base, las que explican las distintas alineaciones sindicales, sino su participación activa en las escisiones y luchas partidarias" (Palamidessi, 2003: 14).

Costa Rica constituye un ejemplo de un posicionamiento estatal que construyó un discurso reciente sobre la profesionalización docente como parte de un conjunto reformas más globales del estado, que incluían una agenda de modernización del Estado y de la economía. En ese contexto, la propuesta estatal de profesionalización docente estuvo construida sobre nociones de calidad de la educación, la excelencia de las instituciones y su

[7] Se extrae del Plan de Acción de la Educación para Todos 2003-2015 - Ministerio de Educación Pública de Costa Rica- Foro Nacional de Educación para Todos

impacto económico y social. Desde esa posición, las propuestas de profesionalización han estado articuladas en torno al desempeño de cada uno de los docentes, el fortalecimiento de herramientas técnicas vinculadas a la capacidad de planificar la ejecución de la tarea y una mayor cobertura del servicio educativo para el que se ha acompañado del establecimiento de incentivos monetarios. El movimiento sindical ha respondido a esta interpelación –por un lado- gestionando mejoras salariales que convirtieron a algunos incentivos en un aumento generalizado. Por otro lado, ha intervenido en la composición ideológica del discurso que genera la propuesta estatal para el sector docente; esta posición ha puesto en escena la necesidad de plantear un componente valórico de ética, moral y cierto componente patriótico, contrapuestos a las nociones de competitividad y eficiencia que parecen hegemonizar el discurso de la profesionalización. A esta nueva agenda se han sumado algunas propuestas de capacitación y actualización sobre temas didáctico-pedagógicos, normativos y sindicales, en el seno de los movimientos sindicales.

Para caracterizar muy brevemente al caso mexicano, debe decirse que su sistema educativo se constituyó, como la mayoría de los países latinoamericanos, a partir de una experiencia de fuerte centralización estatal.

Respecto de las reformas educativas, durante el período entre 1921 y 1977 se identifican cinco reformas que fueron desarrolladas cada vez con mayor frecuencia y en marcos de las estructuras existentes. Las constantes que más se identifican son las luchas del SNTE y la SEP por profesionalizar la docencia disputando los sentidos y las formas de los procesos de profesionalización. Esta disputa se continúa en los años subsiguientes, especialmente a partir de la reforma de 1984 (Juárez Rodríguez, s/d). Los siguientes procesos de reforma -que incluyen centralmente políticas docentes- se enmarcan dentro de las políticas de "modernización sin Estado"[8] y de las recomendaciones para la región provenientes de organismos internacionales.

[8] Nos hemos ocupado de esta denominación en el trabajo Southwell Myriam (2003) "El emperador está desnudo. Política, educación y modernización en los '90s" en VV.AA. *Lo que queda de la escuela,* Laborde Editor, Rosario.

En 1992, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se puso en práctica el Programa Emergente de Actualización del Maestro (PEAM) y, en 1993, el Programa de Actualización del Maestro (PAM que puso énfasis en el desarrollo de las tareas del trabajo docente, con el fin de fortalecer los conocimientos de los maestros y propiciar las condiciones para motivar la actualización permanente. Estos Programas fueron el antecedente directo del Programa Nacional para la Actualización Permanente de Educación Básica en Servicio, componente del Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros de Educación Básica, establecido en la Ley General de Educación.

Respecto a la experiencia sindical, tomamos lo que afirma Aurora Loyo respecto a que el SNTE se destaca por: ser el sindicato más fuerte de América Latina, tener una organización altamente centralizada y que, por su vínculo con el PRI ha tenido mucha estabilidad, especialmente patrimonial. La misma autora señala también y en términos plurales, la necesidad de que las organizaciones de maestros pongan el acento en dos aspectos básicos: la formación de la ciudadanía y en la lógica profesional por encima de la lógica gremial-salarial en algunos momentos, como modo de dar una respuesta pública a situaciones de alto riesgo como la contracción del mercado laboral docente en los próximos años[9].

Según el estudio que nos sirve de referencia, el tipo de sistema educativo define en gran parte el tipo y estructura de la organización sindical docente, sin embargo, los procesos recientes de descentralización del sistema educativo mexicano (1992) no han afectado prácticamente a la tradición de sindicato nacional único, a pesar de los movimientos disidentes intrasindicales. Al interior del propio sindicato ha habido posiciones en contra de los procesos de transformación educativa que se vienen realizando en México.[10]

---

[9]Loyo Brambilla, Aurora. *"Problemática Laboral y Sindical de los Trabajadores de la Educación. Educación para la ciudadanía"*. Ponencia. Primer Congreso de Educación Pública. D.F. México. 10 de diciembre de 2002

[10] Loyo (1997) señala asimismo, la importancia de los conflictos al interior del PRI y el papel de los distintos grupos en la definición de identidades políticas que influyen en la articulación de estrategias sindicales. (Murillo,V. (2001) *"Sindicalismo docente en América Latina: aproximaciones al Estado del Arte"* en Tiramonti-Filmus (comp.) "Sindicalismo Docente y reforma en América Latina". Temas Grupo Editorial. FLACSO. Argentina)

Respecto a las disputas en torno al significante profesionalización –y siguiendo el análisis de Street- pareciera que la resistencia proveniente de sectores internos del SNTE se ha posicionado en torno a protege la escuela pública, como un modo de detener la pérdida de sus derechos como trabajadores, pero ello no ha impedido la paulatina instalación de los mecanismos tecnocráticos gubernamentales en las escuelas, ni tampoco la apropiación acrítica de los componentes ideológicos de la educación al servicio del mercado. Según la misma autora, el SNTE ha venido asimilando el discurso neoliberal de los procesos de reforma lo que se ve reflejado en el acompañamiento de las decisiones emanadas de los programas gubernamentales en términos de políticas docentes. De allí que su injerencia en las decisiones sobre las mismas sólo se limite a la conformación de las comisiones mixtas de las que se componen los diferentes órganos de evaluación y supervisión del trabajo docente –la Carrera Magisterial- (Street, 2002).

En Argentina, los debates en torno al carácter profesional de la tarea de enseñar también se han estructurado desde la creación del sistema educativo. Con anterioridad a la consolidación del Estado Nacional, la regulación de la tarea de enseñar estaba a cargo de los cabildos y de la Iglesia, de acuerdo a si se trataba de maestros laicos o religiosos, y suponía un fuerte carácter moralizador. Los componentes morales de la tarea continuaron siendo considerados por los miembros de la burocracia educativa nacional, aunque también diseñaron diferentes medidas tendientes a constituir un cuerpo de enseñantes cuyo perfil debía ser semejante al de cualquier funcionario público moderno.

La identidad del docente en tanto trabajador sindicalizado tuvo una lenta y larga experiencia en todo el siglo XX y se consolidó en torno a la creación de la CTERA EN 1973. Esta fuerza sindical tuvo una importante posición contra los procesos de reforma en los años '90s. Entre las acciones realizadas destacamos una en particular, el bloqueo del "Proyecto de Profesionalización Docente", que suponía una mejora salarial de los docentes condicionada a la reforma del Estatuto y las condiciones de trabajo. Los dirigentes sindicales se opusieron a este proyecto elaborado por las autoridades educativas nacionales, en tanto era visto como un

programa de ajuste y flexibilización laboral para el sector, acorde con las políticas neoliberales.

Diferentes análisis desarrollados por la CTERA afirman la necesidad de contar con nuevas formas de profesionalización de la docencia, ligadas tanto a los reclamos por sus derechos laborales como también a la necesidad de otorgar protagonismo a los docentes en la definición de las propuestas pedagógicas. Según ellos, la conciencia del docente – funcionario del Estado debe dar paso a una que le permita involucrarse en los procesos de toma de decisión que considere los saberes generados en la práctica cotidiana. Su participación en la contiendo en torno al significante profesionalización ha marcado la importancia de incluir propuestas que atiendan a proyectos colectivos de trabajo y no que intenten evaluar los resultados del desempeño individual de los docentes y responsabilizarlos por los resultados obtenidos. La calificación profesional debería incluir una reforma en la formación inicial y en la capacitación, así como también un salario que les permita mayor tiempo de dedicación a la tarea de enseñar.

La profesionalización docente en los diferentes contextos nacionales

La perspectiva desde la cual ha sido desarrollada esta exploración parte de reconocer al docente a través del conjunto de posiciones de sujeto, interpelado con distinta intensidad, y ubicado en situaciones diversas en los discursos de los que es objeto. Una primera observación a realizar es que los debates acerca de la profesionalización docente pueden remitir a diferentes aspectos en las distintas etapas que el trabajo docente supone. Por un lado, en las dimensiones de la formación docente, es decir, las características que asume la instrucción inicial, las modalidades de ascenso en la carrera, las acreditaciones, la actualización en servicio, etc. Por otro, a aquellos referidos a las condiciones laborales, los modos de regulación de la tareas y el desempeño en la misma.

A partir del recorrido que hemos presentado, podría decirse que los sindicatos no habían tomado tradicionalmente esta noción como un punto central de sus argumentos hasta antes de la segunda mitad del siglo XX. Inversamente, los debates producidos en torno a este tópico en la segunda

mitad del siglo XX, han sido mayoritariamente resistidos por las organizaciones gremiales contraponiendo la necesidad de revisión y mejoramiento de las condiciones laborales, el deterioro del salario y –en general- la inversión estatal en educación, más que una agenda "profesionalizante" en torno a cuestiones como la autonomía, la responsabilidad por los resultados y la competitividad. Así, en los años recientes, las organizaciones sindicales se han visto en la necesidad, o han encontrado la productividad de –más que resistir- entrar a disputar por los sentidos que tal noción encierra. En este sentido retomamos lo planteado por Tiramonti, en el sentido de que "*se trata de superar la tendencia a pensar los espacios sociales como atravesados por la competencia entre vanguardistas y resistentes progresistas y conservadores para posibilitar un análisis más complejo que rescate las múltiples lógicas, intereses y racionalidades que interjuegan en un momento de cambio, generando ambientes y condiciones diversas para la acción de los actores"* (Tiramonti, 2001: 113) Esto se ha podido visualizar en los casos de México y Argentina, en menor medida para el caso de Costa Rica y de un modo casi nulo para el caso de Guatemala.

Esta diferencia entre las diferentes experiencias se relacionan –sin lugar a dudas- con que los tres primeros casos contienen organizaciones gremiales mucho más cohesionadas y con importante presencia en la agenda de discusión como para configurar una voz significativa para contraponer una posición a la de otras agencias. Contrariamente, la experiencia guatemalteca parece cifrar su posición en el fortalecimiento de una postura antagonista; esa posición, sin embargo, no parece ni lograr cohesionar a las diferentes organizaciones existentes, ni posibilitar la constitución de una voz de referencia en el debate educativo nacional.

Hemos hablado de contienda y de disputa en torno a un significante dado que existen acercamientos muy distintos a este campo problemático; del mismo modo, debe decirse que se trata de un significante que contiene una gran capacidad de performar en torno a ideas de calidad educacional y tarea docente y es por esto –por su capacidad de funcionar como prolífica superficie de inscripción para amplias significaciones que lo exceden- que funciona como una importante interpelación para distintos sectores dentro del campo educativo y también la sociedad en general.

Como hemos estado aludiendo en este documento, la utilización del término 'profesional' para interpelar a los docentes da cuenta de un cierto estilo de razonamiento y modo de presentación, que lo construyen como un sujeto portador de ciertas cualidades y disposiciones. En este sentido, constituyen -para nosotros- formas potentes de políticas docentes, ya que al nominarlo de un determinado modo lo interpelan en relación a roles y resultados esperados. En un trabajo previo (Southwell, 2003) concluíamos que resulta posible ver como la pretensión de profesionalización y su vinculación con la excelencia se instaura en Latinoamérica como un nuevo "antídoto" a la situación socioeconómica de fines de siglo y comienzo de nuevo milenio. Siguiendo las referencias más salientes de las agendas de gobierno de países latinoamericanos, los organismos internacionales y sus modo de intervención sobre las agendas de política educativa, así como algunos desarrollos académicos, se hace evidente la instalación de un discurso profesionalizante en torno a prescribir acerca de lo que significa ser un "buen" docente como un "constructor de su capacidad" y poseedor de destrezas "no rígidas" o ligadas a la adaptación flexible, como las de ser administrador y gestor organizacional. Por ello, las políticas docente impulsadas desde ese consenso han encerrado una tendencia para regularizar los procesos de enseñanza y las identidades de los docentes dentro de una preocupación general de una estandarización profesional y una creciente responsabilización en términos de *accountability.* En concordancia con ello, dentro del marco de la política pública de las reformas educativas neoliberales, se han promovido políticas docentes que acentuaban habilidades vocacionales y enfocadas en la capacidad individual (Marginson, 1997, citado por Fenwick, 2003).

En este sentido, Ibarrola y Loyo sostienen que las organizaciones de docentes se encuentran tensionadas por esa doble lógica: lo gremial y lo profesional; allí, las autoras sostienen para el sindicalismo latinoamericano, que "se trata de una tensión que no implica, más que en casos excepcionales, la cancelación de una de ellas en aras de la otra" (Loyo e Ibarrola, 2001: 74).

La defensa de la profesionalización en tanto una forma de conferir y garantizar autonomía al trabajo de los docentes requeriría de un análisis

que se pregunte por la relación entre autonomía y gobierno del cuerpo docente. Citando a Donzelot, Burchell (1996)[11] afirma que uno de los sentidos otorgados al gobierno de las sociedades desde el neoliberalismo implica su autonomización a través de la proliferación de modelos económicos de acción que están dirigidos a las conductas individuales.

Justamente a esta serie de sentidos que encerró la agenda de la profesionalización, es que los sindicatos plantearon –mayormente- sistemática resistencia. Nuestro análisis se concentró en su posicionamiento en torno al significante profesionalización y sus modos de participar en la disputa hegemónica a través de sus actos discursivos en torno a esa noción. Por ello, hay una gran cantidad de concepciones y prácticas recientes del sindicalismo docente, que no fueron tomadas específicamente en este trabajo.

Otro aspecto a mencionar es que las políticas destinadas a la profesionalización son enunciados destinados al ejercicio individual, a la actualización de cada uno de los docentes, al fortalecimiento de su autonomía y la gestión del propio riesgo. Ante estos, algunos sindicatos han respondido a esta interpelación tomando esa demanda y reconfigurándola como una cuestión colectiva en términos de condiciones laborales.

Sumemos a esto otro elemento. Más arriba decíamos que la consolidación de las carreras magisteriales en los sistemas educativos modernos no implicaba el que ellos tuvieran que rendir cuentas con sus comunidades más inmediatas; pero hoy, como plantea Novoa (2002), se apunta hacia la necesidad de que los profesores vuelvan a estar fuertemente ligados al espacio comunitario.

Las políticas docentes que han buscado promover acciones de profesionalización han tendido a incentivar ciertos rasgos de la formación, la gestión y la responsabilidad por los resultados. Un rasgo central que no es tenido en cuenta al momento de hablar de la profesionalización es el de ver al docente como interlocutor de las políticas educativas.

Las organizaciones gremiales han intervenido en el debate sobre la profesionalización poniendo fuertemente a las condiciones laborales en el centro de debate; en esta operación se cargan con nuevos componentes a

[11] Donzelot, Jacques (1984) *L'invention du social*, Paris, Fayat; Donzelot, Jacques (1991) *Face à l'exclusion*, Paris, Ed. Esprit.

la cuestión de la capacitación o actualización de docentes en servicio, la dimensión del trabajo docente al que parecen estar más directamente vinculada las propuestas de profesionalización docente. En este sentido, sindicatos como el de Argentina y México no toman distancia de aspectos relevantes como la actualización y la capacitación, pero plantean para estas un arco de protección y mejoramiento de condiciones relevantes para que el docente pueda participar de esas instancias en mejores condiciones en lo referente a disponibilidad horaria, menor stress y malestar, mejores condiciones de salud, etc. Para esto, han entrado a participar de la agenda de la actualización docente con propuestas autogestionadas a las que –en ocasiones- acompañan con esfuerzo por desarrollar investigaciones que pongan al trabajo docente en un lugar central. Una afirmación que suele caracterizar esta posición en Argentina es la que sostiene que "quienes transmiten cultura deben también poder tener una inmersión significativa en la cultura"; por ello, las demandas salariales no deben circunscribirse a la cobertura de una canasta básica de alimentación familiar, sino también al acceso de una "canasta cultural".

Para ello, nos ha resultado productivo describir cuáles son los sentidos que el significante *profesionalización* adopta en el discurso de los sindicatos docentes; es decir cómo esa noción es cargada de contenidos particulares como un modo de intervenir en el contexto de disputas por la construcción de significaciones sociales y, de ese modo, operar en la percepción pública acerca de los modos en los que se denomina el trabajo docente y como este se modula a través de políticas específicas para el sector.

Bibliografía

Ball, Stephen (2003) "The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity", *Journal of Education Policy*, vol. 18, nº 2.

Burchell, Graham (1996) "Liberal government and techniques of the self", in Barry, Andrew; Osborne, Thomas; Rose, Nikolas (ed.) *Foucault and political reason*, Chicago, The University of Chicago Press.

Castro Valverde, Carlos (2003) "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa. El caso de Costa Rica",

Proyecto *Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina*, FLACSO - PREAL.

Díaz Barriga, Ángel; Inclán Espinosa, Catalina (2001) "El docente en las reformas educativas: Sujeto o ejecutor de proyectos ajenos", en *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 25.

Escolano, Agustín (1999) "Los profesores en la historia", en Magalhães, Justino; Escolano, Agustín (org.) *Os profesores na história*, Porto Alegre, Sociedade Portuguesa de Ciencias da Educação.

Fenwick, Tara (2003) "The 'good' teacher in a neo-liberal risk society: a Foucaultian analysis of professional growth plans", *Journal of Curriculum Studies*, vol. 35, nº 3.

Fuentes Aragón, Homero (2003) "Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales: el caso de Guatemala", en Sepúlveda Malbrán, Juan Manuel (ed.) *Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales*, San José de Costa Rica, Oficina Internacional del Trabajo.

Ibarrola M. y Loyo, A. (2001) "Estructura del sindicalismo docente en América Latina" en Tiramonti, Guillermina; Filmus, Daniel (coord.) *Sindicalismo docente y Reforma en América Latina*, FLACSO - Temas.

Juárez Rodríguez, (s/d) "La Reforma Educativa: una conjugación entre sujeto y proyecto", Secretaría de Educación Jalisco, mimeo.

Julia, Dominique (2001) "A cultura escolar como objeto histórico", *Revista Brasileira de História da Educação*, nº 1.

Laclau, Ernesto (1996) *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel.

Lawn, Martin (2001) "Os Professores e a Fabricação de Identidades", en *Currículo sem Fronteiras*, vol. 1, nº 2.

Loyo, Aurora (2002) "Problemática Laboral y Sindical de los Trabajadores de la Educación. Educación para la ciudadanía", *Primer Congreso de Educación Pública*. México, 10 de diciembre.

Ministerio de Educación de Guatemala - Comisión Consultiva de Reforma Educativa (2003) *Propuesta de Desarrollo Profesional*. http://www.mineduc.gob.gt/administracion/dependencias/centrales/ccre/ccre_profesionalizacion.htm

Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (2003) *Plan de Acción de la Educación para Todos 2003-2015*, Foro Nacional de Educación para Todos.

Murillo, Victoria (2001) "Sindicalismo Docente en América Latina: aproximaciones al estado del arte", en Tiramonti, Guillermina; Filmus, Daniel (coord.) *Sindicalismo docente y Reforma en América Latina*, FLACSO - Temas.

Nóvoa, Antonio (2002) *Formação de professores e trabalho pedagógico*, Lisboa, EDUCA.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura - Observatorio de la Educación Latinoamericana - Sistemas Educativos Nacionales, 1997
http://www.campus-oei.org/quipu

Palamidessi, Mariano (2003) "Sindicatos Docentes y Gobiernos: conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina", Documento nº 28, PREAL.

Popkewitz, Thomas (1995) "La relación entre poder y conocimiento en la enseñanza y en la formación docente", en *Propuesta Educativa*, año 6, nº 13.

Popkewiz, Thomas; Pereyra, Miguel (1994) "Estudio comparado de las prácticas contemporáneas de reforma de la formación del profesorado en ocho países: configuración de la problemática y construcción de una metodología comparativa", en Popkewiz, Thomas (comp.) *Modelos de poder y regulación social en pedagogía. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado*, Barcelona, Pomares-Corredor.

Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala y Asamblea Nacional Del Magisterio (2003) "Logros del Movimiento Magisterial iniciado hace 14 años y consolidado en el año 2003, mimeo.
http://www.unesco.cl/esp/atematica/conflictividad/docdig/index.act?pos=70&texto=&total=156

Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala y Asamblea Nacional Del Magisterio (2003) "La Batalla por la Educación en Guatemala primera y segunda entrega".

http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/conflitos/area_trabalho/0084.pdf

Southwell, Myriam (1997) "Algunas características de la formación docente en la historia educativa reciente. El legado de espiritualismo y el tecnocratismo" en Puiggrós, Adriana (Compiladora) *Historia de la Educación en Argentina*, Tomo VIII, *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983),* , editorial Galerna, Buenos Aires.

Southwell, Myriam (dir.) (2003) "Profesionalización docente: políticas y nominaciones", Proyecto de Políticas Educativas Comparadas, FLACSO – UEPC, Buenos Aires, mimeo.

Southwell Myriam, (2007) "Profesionalización docente al término del siglo XX: políticas y nominaciones producidas por Organismos Internacionales" en Anuario de la SAHE Nro. 8, ISSN 1669-8568, Buenos Aires.

Street, Susan (2002) "¿Magisterio, docencia o militancia?. Rescate del oficio entre las ruinas –¿o los cimientos?- de la escuela pública moderna", en *Memoria,* nº 55, México.

Tiramonti, Guillermina (2001) "Sindicalismo docente y Reforma Educativa en la América Latina de los '90", en Tiramonti, Guillermina; Filmus, Daniel (coord.) *Sindicalismo docente y Reforma en América Latina*, FLACSO - Temas.

Trejos, María Eugenia (1999) "Pendiente negativa en el sindicalismo docente en Costa Rica", en *Boletín* nº 4/5, Proyecto *Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina*, FLACSO - PREAL.

Viñao, Antonio (2002) *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Madrid, Morata.