

Retórica o punto de inflexión:
Diálogo social y relaciones laborales en la educación entre la gobernanza de la Unión Europea y la privatización en Europa

Resumen ejecutivo



El proyecto y sus premisas

En las últimas décadas, se ha alcanzado un consenso mundial en torno al papel central que desempeña el personal docente para la calidad de los sistemas educativos. A este respecto, ha podido observarse que en el contexto europeo existe una tensión en materia de políticas. Por un lado, el sector de la educación y el profesorado han sido reconocidos como fundamentales para la recuperación y el crecimiento económicos sostenibles, pero por otro, las medidas de austeridad han tenido importantes repercusiones para los sistemas educativos y el profesorado de toda Europa. Dada la tendencia mundial hacia la liberalización y la privatización del sector de la educación, se plantea la cuestión de saber si la situación de la educación en tanto que bien público está siendo socavada por una combinación de elementos tales como la presión reformista, la gobernanza tecnocrática, las restricciones presupuestarias y la inversión limitada.

Las relaciones laborales y el diálogo social están en el centro de estos procesos. Existe un consenso generalizado según el cual unas estructuras eficaces para la representación del profesorado en la formulación de las políticas, el diálogo social y la negociación colectiva entre empleadores y trabajadores y trabajadoras son factores fundamentales para una reforma efectiva y una educación de calidad. A raíz de la crisis económica y las medidas de austeridad, las instituciones europeas han reconocido que es necesario conceder prioridad al diálogo social a fin de contrarrestar la desafección hacia las estructuras democráticas en muchos países europeos.

Es de lamentar que el número de investigaciones comparativas centradas en las relaciones laborales y el diálogo social en los sectores de la educación sigue siendo limitado. Además, existen importantes lagunas de conocimiento sobre la relación entre las tendencias de la reforma educativa, las formas cambiantes de las relaciones laborales y el diálogo social y el personal docente.

Para paliar estas insuficiencias en materia de conocimientos, el proyecto de investigación *Diálogo social y relaciones laborales en la educación: los desafíos de la gobernanza a varios niveles y de la privatización en Europa* (IR-EDUREFORM) ha analizado la forma en que se han desarrollado las relaciones laborales y el diálogo social en los sectores de la educación en Bélgica (francohablante), Italia, Polonia y Suecia, así como en la gobernanza a diferentes niveles de la Unión Europea desde el inicio de la crisis financiera en 2008. A este respecto, el proyecto se ha centrado especialmente en la tendencia mundial hacia la privatización y la liberalización de las reformas educativas, así como en los principales avances de la arquitectura de la gobernanza de la Unión Europea con la estrategia Europa 2020, tales como el Semestre Europeo, el Pilar Europeo de Derechos Sociales y la renovada atención que se presta al diálogo social desde mediados de la década de los años 2010.

El proyecto fue llevado a cabo por un consorcio de investigación con tres universidades: la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), la Universidad de Nápoles Federico II (Italia), la Universidad de Varsovia (Polonia) y el Comité Sindical Europeo para la Educación (CSEE) como coordinador.

Las conclusiones ponen de relieve la necesidad de situar la evolución de los Estados miembros en el contexto de la gobernanza de múltiples niveles de la Unión Europea para comprender la complejidad de su dinámica, como por ejemplo, la toma de decisiones policéntrica por parte de responsables políticos que tienen diversos horizontes de acción y la relativa pérdida de control de los distintos Gobiernos de los Estados miembros en lo individual.

Gobernanza a nivel europeo

Al examinar las políticas de la Comisión Europea relativas al profesorado en el período 2007-2020, la investigación identificó **una importancia cada vez más predominante de la educación y la formación en la gobernanza de la Unión Europea**, como se refleja en las áreas de políticas del Semestre Europeo y en los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Las conclusiones muestran que la política relativa al profesorado de la Comisión Europea incluye varios **componentes orientados a la privatización**, entre ellos un marco de indicadores que difunden una orientación competitiva y centrada en los resultados en los sistemas educativos europeos, la adopción de asociaciones público-privadas, el apoyo a una industria europea de tecnología de la educación y una mayor movilización de inversión privada destinada a la educación a través de instrumentos financieros de la Unión Europea.

El proyecto también demuestra la integración, o **"bloqueo institucional", entre la política de la Unión Europea y los instrumentos financieros**. Con la estrategia Europa 2020, una serie de instrumentos de políticas ya existentes y nuevos permitieron a la Comisión Europea contar con **un enfoque más práctico y una capacidad sin precedentes** para instituir el cambio.

El estudio de la Unión Europea identifica una **tensión muy importante** entre:

- un discurso que hace hincapié en la **inclusión y participación de las partes interesadas en todos los niveles**, en el sector de la educación y más allá, que incluya a los interlocutores sociales, las organizaciones de interés general, las empresas y otras partes interesadas. A este respecto, se reconoce que las profesiones docentes y sus representantes desempeñan un papel importante en la formación y aplicación de reformas importantes, también a través del diálogo social.
- **los instrumentos en materia de políticas orientados a la competencia y al desempeño** que comparan y oponen a los Estados miembros entre sí, lo que se constata con más evidencia en la amplia variedad de referentes e indicadores de desempeño. Estos marcos se combinan con medidas y sanciones que orientan los programas de reforma estructural en los Estados miembros, en los sectores de la educación y más allá.

Centrándose en el sector de la educación, el proyecto muestra que esta tensión de la gobernanza de la Unión Europea **se manifiesta de manera muy diferente en los Estados miembros**. En cuanto a sus circunstancias económicas y políticas, el discurso de la UE sobre la inclusión y el diálogo social puede parecer hueco desde la perspectiva de los Estados miembros, ya que las medidas políticas de las instituciones europeas lo contradicen.

En el contexto actual de la pandemia de la COVID-19, tales **discrepancias entre la retórica y las realidades de la gobernanza de la Unión Europea** son una cuestión que ha de seguirse de cerca en los próximos años.

Los cuatro casos prácticos: Bélgica (FR), Italia, Polonia y Suecia

Evolución de los modelos de relaciones laborales y diálogo social en el sector educativo

Los cuatro sistemas siguen representando tradiciones diferentes en lo que se refiere a las relaciones laborales y diálogo social. El proyecto, al poner de relieve una imagen compleja de las relaciones laborales y el diálogo social en los sectores de la educación de las últimas décadas, identifica cuatro modelos distintos:

- El fortalecimiento del diálogo social en **Bélgica (FR)**, donde la participación de los interlocutores sociales en la formulación de las políticas podría entenderse como una forma de legitimar una mayor intervención estatal en el sector de la educación.
- La circunscripción gradual del alcance del diálogo social y la negociación colectiva en **Italia**. En este país, el control gubernamental reforzado, las medidas de austeridad y las reformas gerencialistas están creando las condiciones para un cambio gradual de un sistema de relaciones laborales centralizado y orientado a lo colectivo hacia una regulación laboral similar a la del sector privado, donde el foro más importante para la movilización y la negociación individual es el descentralizado.
- En **Polonia**, los acuerdos para las relaciones laborales y el diálogo social en el sector de la educación siguen bajo presión debido a la combinación de una gobernanza orientada al mercado, un estilo de negociación colectiva condescendiente y el contexto políticamente polarizado.
- El compromiso continuo en **Suecia** de los interlocutores sociales y el Gobierno con el corporativismo organizado, centrado en el diálogo social bipartito y la negociación colectiva, podría con el tiempo ser puesto en cuestión por la expansión progresiva y la influencia de la oferta y de los servicios privados en el sector de la educación.

Relaciones laborales, diálogo social y su asociación con modelos de reforma educativa y privatización

En los cuatro sistemas de estudio, el proyecto identifica una tendencia de nuevos enfoques de gestión pública para transformar el sector de la educación, adoptando en algunos casos las asociaciones público-privadas y la privatización. La tendencia se desarrolla de manera muy diferente en cada sistema debido a legados históricos y a circunstancias políticas, económicas y sociales actuales.

En **Bélgica (FR)**, la naturaleza del diálogo social tripartito en la educación se ha visto configurada por el aumento de los niveles de intervención estatal en la educación, por ejemplo, en lo que respecta a la introducción de nuevos instrumentos de gestión pública, tales como la evaluación del profesorado. Hasta cierto punto, la reciente intervención del Estado contrarresta la búsqueda de una mayor autonomía por parte de los empleadores y los sindicatos de la educación la perciben como compatible con sus objetivos de elevar la condición de la profesión docente.

En **Italia**, las nuevas e importantes reformas de la gestión pública se fijaron como objetivo principal la descentralización, el aumento de la autonomía escolar, la evaluación y la gestión del desempeño. Han reducido el espacio para la negociación colectiva y provocado la fragmentación y la competencia entre el profesorado, así como el aumento de las facultades de la dirección escolar y las asociaciones público-privadas. En conjunto, estos cambios han dado lugar a nuevas formas jurídicas de solución de litigios y controversias que indican una desviación de las formas establecidas de negociación colectiva y diálogo social.

En **Polonia**, no es posible identificar una asociación clara entre las relaciones laborales, el diálogo social y las políticas de privatización. El número de instituciones privadas está aumentando lentamente, y tienden a proporcionar contratos de trabajo y condiciones similares al profesorado, ya que utilizan el sector público como referencia. Sin embargo, los sindicatos de la educación rara vez están representados en las instituciones privadas y, con una mayor privatización, el diálogo social corre el riesgo de debilitarse aún más.

Suecia proporciona un interesante ejemplo, ya que es un país donde el corporativismo organizado coexiste con una notable expansión de la privatización en los sectores de la educación desde la década de los años 1990. En la medida en que existen "sobre el terreno", la oferta escolar privatizada (incluso con fines de lucro) y otras empresas de servicios educativos parecen haberse normalizado y darse por sentadas. En el contexto de la gran reforma del "primer docente" (förstelärare) iniciada en 2013, el espacio a nivel local para la interpretación y la ambigüedad asociadas con la forma de identificar a los "primeros docentes" crearon una oferta y demanda de normas y soluciones basadas en pruebas para poder hacer frente a la incertidumbre y a los complejos desafíos planteados por la reforma.

Relaciones laborales, diálogo social y privatización en, y de la, educación en el contexto de la gobernanza de la Unión Europea

La Unión Europea se ha convertido en un agente cada vez más influyente en la configuración de la política educativa y docente, en particular a través del Semestre Europeo como mecanismo para promover reformas en consonancia con los mecanismos y necesidades del mercado, e implicar a los interlocutores sociales y otras partes interesadas en consultas con las instituciones europeas y los responsables políticos nacionales, así como la introducción de instrumentos financieros de la UE que fomenten la combinación de financiación pública y privada en la educación.

En **Bélgica (FR)**, el nivel europeo está cada vez más presente en la política educativa. La reforma del "Pacto de excelencia" ha sido refrendada en el contexto del Semestre Europeo por la Comisión Europea como una reforma sistémica que aborda cuestiones de gobernanza y desigualdad. Los procesos del Semestre Europeo han promovido el diálogo social con sindicatos y empleadores y han contribuido a un "frente sindical" reforzado en el ámbito nacional.

En **Italia**, a la par de una situación política interna inestable y elevados niveles de deuda pública, las instituciones de la Unión Europea han desempeñado desde 2008, a través de medidas de austeridad y la nueva gobernanza económica de parámetros e indicadores, un papel activo en las reformas privatizadoras de la educación y las transformaciones conexas del mercado laboral. A este respecto, el Semestre Europeo ha proporcionado un importante mecanismo para la reforma centrada en el capital humano, con recomendaciones específicas para cada país que promueven la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Escolar (2012-2013) y la Reforma Buona Scuola en 2014-2015.

La tradición bien consolidada de diálogo social en **Suecia** se refleja en las relaciones con la Comisión Europea dentro de los ciclos del Semestre Europeo, donde los interlocutores sociales intersectoriales han participado activamente. El Gobierno sueco parece encontrarse en una posición central para mediar en las relaciones entre los interlocutores sociales y la Comisión Europea. El Semestre Europeo también ha dado la ocasión al Gobierno sueco de establecer un ciclo de encuentros con los interlocutores sociales. Las persistentes cuestiones en Suecia sobre las políticas relativas a las lagunas en el desempeño estudiantil, la escasez de docentes y el atractivo de la profesión, se han abordado constantemente en el contexto del Semestre. La reforma del "primer docente", mencionada también varias veces en los documentos del Semestre, pone de relieve las similitudes entre los discursos de Suecia y de la Unión Europea con respecto al profesorado y la política educativa, tales como el compromiso político favorable a abrir espacios para que los agentes comerciales ofrezcan soluciones. Sin embargo, el estudio de caso no ha podido detectar ninguna influencia directa de las instituciones de la Unión Europea en esta reforma.

Implicaciones para las condiciones de trabajo equitativas del personal de la educación, las prerrogativas profesionales, el diálogo social y la calidad y la equidad de la educación, a la luz del Pilar Europeo de Derechos Sociales

Las conclusiones sugieren que se aproximan serios desafíos en términos de aplicación de los principios y derechos del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) en toda Europa.

En **Bélgica (FR)**, las nuevas reformas inspiradas en la gestión pública en forma de sistemas de evaluación, medición y gestión del desempeño del profesorado, establecidas entre el Estado responsable de la regulación y las escuelas públicas o privadas (que se denomina contractualisation o sistema de contratos), son tan recientes, o todavía están diseñándose, que resulta difícil predecir las implicaciones para el profesorado y otro personal de la educación. Sin embargo, la contractualización podría dar lugar a una disminución de la autonomía profesional, mientras que los planes de evaluación individual del profesorado podrían reforzar el poder de los empleadores y la precariedad del empleo docente, en particular para el profesorado durante los primeros años de su carrera y cuyo empleo ya es precario.

En **Italia**, el Gobierno ha introducido desde finales de la década de los años 2000, en cumplimiento de las recomendaciones y requisitos de la Unión Europea, un conjunto de medidas que han socavado profundamente el diálogo social y reducido el papel de sindicatos y empleadores como agentes económicos y políticos. La liberalización y privatización de la educación han afectado negativamente a la autonomía profesional, las condiciones de trabajo, el salario, la seguridad laboral y la carga de trabajo del profesorado. En efecto, el sistema utilizado para regular las relaciones laborales en la periferia del mercado de trabajo se ha extendido al personal fijo (insiders) al que en gran medida no habían afectado las reformas anteriores.

En **Polonia** existen instituciones de diálogo social, pero los procesos siguen padeciendo la falta de normas. Los miembros sindicales están en cierta medida de acuerdo en que se promueve el diálogo social y se alienta a los interlocutores sociales a negociar convenios colectivos en asuntos relevantes para los trabajadores y trabajadoras a los que representan. Sin embargo, los procesos de consulta tienden a servir de fachada para introducir modificaciones rápidas en las políticas, lo que se puso de manifiesto durante la reciente ola de reformas que modificaron la estructura escolar, las cuales se basaron principalmente en las preferencias del partido gobernante. En cierto sentido, el diálogo social es más eficaz en el ámbito local de la toma de decisiones en Polonia. Por lo tanto, en este país el profesorado se beneficia de una considerable autonomía en el desempeño de sus funciones profesionales, y también tiene cierta influencia sobre el empleo y las condiciones de trabajo en sus lugares de trabajo.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales ha tenido poca influencia a nivel nacional en **Suecia**, aun cuando se puso en marcha en la Cumbre Social de Gotemburgo en 2017. Sin embargo, dado que Suecia está relativamente bien clasificada en la mayoría de los parámetros del PEDS, no es una referencia destacada en la gobernanza sueca. El PEDS puede considerarse más bien como un ejemplo de la forma en que Suecia ha tratado de influir más ampliamente en la política social y en los modelos de diálogo social en Europa. Aun cuando los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales cuentan con el apoyo de los principales responsables políticos suecos, el caso de la reforma del "primer docente" demuestra que también Suecia, un país con un fuerte legado de democracia de las relaciones laborales, se enfrenta a desafíos complejos a la hora de erigir vías profesionales nuevas y sólidas que funcionen para cada miembro del profesorado en lo individual, para la profesión como colectivo y para una educación de calidad e inclusiva para todos.

