

**POLÍTICAS EDUCATIVAS
Y TERRITORIOS.
MODELOS DE ARTICULACIÓN
ENTRE NIVELES DE GOBIERNO**

POLÍTICAS EDUCATIVAS Y TERRITORIOS. MODELOS DE ARTICULACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Dalila Andrade Oliveira
José Octavio Bordón
Marcelo Cavarozzi
Axel Didriksson
Claude Lessard
Alba Martínez Olivé
Alejandro Morduchowicz
Julia Rubiano de la Cruz
Juan Carlos Tedesco
María Inés Vollmer



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Políticas educativas y territorios modelos de articulación entre niveles de gobierno / Dalila

Andrade Oliveira ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires : Inst. Internac. de Planeamiento de la educación IIPE-Unesco, 2010.

264 p. ; 21x14 cm.

ISBN 978-987-1439-69-0

1. Planeamiento Educativo. I. Andrade Oliveira, Dalila
CDD 371.2

Fotografía de tapa: Robert Delaunay, *Joie de vivre*, 1930 (fragmento).

ISBN 978-987-1439-69-0

© Copyright UNESCO 2010

International Institute for Educational Planning

7-9 rue Eugène-Delacroix

75116, Paris, Francia

IIPE - UNESCO Buenos Aires

Agüero 2071

(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

Tel. (5411) 4806-9366

www.iipe-buenosaires.org.ar

info@iipe-buenosaires.org.ar

Impreso en Argentina.

Primera edición 2010.

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Las ideas y las opiniones expresadas en estos textos son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IIPE. Las designaciones empleadas y la presentación del material no implican la expresión de opinión alguna, cualquiera que ésta fuere, por parte de la UNESCO o del IIPE, concernientes al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Sobre los autores

Dalila Andrade Oliveira

Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Minas Gerais y doctora en Educación de la Universidad de São Paulo. Se ha desempeñado como profesora en la Universidad Federal de Minas Gerais, actuando en el área de investigaciones Políticas Públicas y Educación. Investigadora del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Coordinadora del Grupo de Trabajo "Educación, política y movimientos sociales" y de la Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente de CLACSO. Autora de numerosos libros y de artículos nacionales e internacionales.

José Octavio Bordón

Licenciado en Sociología (Universidad del Salvador), ha ocupado diversas posiciones en el sector público, entre las que se destacan: diputado, senador nacional y gobernador de la Provincia de Mendoza; director general de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. En 2003 ocupó el cargo de embajador ante los Estados Unidos. Ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue profesor universitario y es autor de numerosas publicaciones.

Marcelo Cavarozzi

Contador público (Universidad de Buenos Aires) y doctor en Ciencia Política de la Universidad de California, Berkeley. En 1990-1991 recibió el premio al mejor profesor de la Escuela de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales del MIT (Massachusetts Institute of Technology) y desde 2000 es director del Master en Development Management and Public Policy de la Universidad de Georgetown. Actualmente se desempeña como decano de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y como profesor en las Universidades de Buenos Aires y Córdoba.

Axel Didriksson

Sociólogo, maestro en Estudios Latinoamericanos, doctor en Economía. Actualmente es el secretario de Educación del Gobierno de la Ciudad de México. Fue director del Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); vicepresidente del Comité Ejecutivo de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL). Es coordinador general del proyecto de investigación “Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, auspiciado por el IE-SALC-UNESCO. Tiene numerosas publicaciones académicas, y además es periodista de opinión desde hace más de quince años.

Claude Lessard

Especializado en sociología y psicología del trabajo docente y análisis de políticas educativas. Co-fundador del CRIFPE (Centro de investigación interuniversitario sobre la formación y la profesión docente), trabaja en la profesionalización de la formación y de la enseñanza. Es profesor en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Montreal y en el Programa de doctorado en ciencias humanas aplicadas del cual ha sido responsable de 2004 a 2008. Actualmente, es titular de la Cátedra Principal de Investigación del Canadá sobre el Personal y las Profesiones Docentes.

Alba Martínez Olivé

Profesora de educación primaria y maestra en Lengua y Literatura Españolas por la Escuela Normal Superior de México. Trabajó en diversas instituciones en programas de educación para adultos y en desarrollo curricular para la educación superior. Fundó en 1995, en la Secretaría de Educación Pública, el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP). Actualmente se desempeña como consultora independiente.

Alejandro Morduchowicz

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), ha realizado sus estudios de postgrado en Economía en la Universidad Torcuato Di Tella. Se dedica a las finanzas públicas y la economía de la educación. Ha sido subsecretario de Administración del Ministerio de Educación de la Argentina. Ha escrito numerosos trabajos sobre el tema. Es docente y consultor del IPE-UNESCO Buenos Aires y de FLACSO Argentina. Ha realizado trabajos de asistencia técnica en distintas provincias argentinas y países de América Latina, y ha desarrollado consultorías para diversos organismos internacionales.

Julia Rubiano de la Cruz

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia y magister en Gestión y Política Pública de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como asesora de la Dirección de Calidad, y como miembro del equipo de coordinación nacional del Proyecto de Educación Rural, ambos cargos, en el Ministerio de Educación Nacional. En la actualidad se desempeña como asesora del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media y como profesora de la Universidad Externado de Colombia en políticas públicas en educación.

Juan Carlos Tedesco

Licenciado en Ciencias de la Educación (Universidad de Buenos Aires). Fue profesor de Historia de la Educación en las Universidades de La Plata, Comahue y La Pampa. Se desempeñó como director del CRESALC y de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe. También lo hizo como director de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO en Ginebra y del IPE-UNESCO en Buenos Aires. Fue secretario de Educación de la República Argentina; desde diciembre de 2007 hasta julio de 2009 fue ministro de Educación. Actualmente es Director Ejecutivo de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina.

María Inés Vollmer

Profesora en Ciencias de la Educación (Universidad Católica Argentina, Mendoza). Actualmente es directora ejecutiva del Instituto Nacional de Formación Docente. Se desempeñó como gerente del Área de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ha sido subsecretaria de Economía Social y Desarrollo Local, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Además, coordinadora del equipo de consultores del Programa de Reformas e Inversiones del Ministerio de Cultura y Educación y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ocupó cargos legislativos y ha sido docente universitaria.

Índice

Prólogo	
<i>Margarita Poggi</i>	13
Presentación	
<i>Juan Carlos Tedesco</i>	19
América Latina en la encrucijada democrática de principios del siglo XXI	
<i>Marcelo Cavarozzi</i>	27
El gobierno de la educación después de la descentralización: el caso colombiano	
<i>Julia Rubiano de la Cruz</i>	49
Gobernabilidad y políticas educativas, sus efectos sobre el trabajo docente: la perspectiva canadiense	
<i>Claude Lessard</i>	67
Historia y política de la descentralización y el gobierno educativo en la Argentina	
<i>José Octavio Bordón</i>	113
La construcción política de la profesión docente: la experiencia brasileña	
<i>Dalila Andrade Oliveira</i>	131
Acerca de las políticas de formación docente en la Argentina	
<i>María Inés Vollmer</i>	159
La construcción política de la profesionalización docente en México	
<i>Alba Martínez Olivé</i>	165
Hacia un nuevo federalismo educativo en México	
<i>Axel Didriksson</i>	217
El federalismo fiscal-educativo argentino	
<i>Alejandro Morduchowicz</i>	225

Prólogo

Tres ejes organizan los trabajos presentados en esta publicación en torno al gobierno de la educación. Uno de ellos ocupa un lugar importante y se centra en la discusión misma –con sus implicancias conceptuales y políticas– sobre qué significa hoy gobernar un sistema educativo, y supone el análisis de las capacidades estatales (pensadas como aparato burocrático y también como cuerpo de reglas jurídicas) en sociedades democráticas, con sus fortalezas y debilidades marcadas por momentos históricos. En varios de los aportes que aquí se presentan, existe una referencia inevitable a los procesos de descentralización en sus variadas formas que atravesaron y atraviesan los sistemas educativos de América Latina. Otro de los ejes aborda una de las cuestiones clave de toda política educativa, la profesionalización docente, por el carácter central que este actor tiene en el sistema. Por último, dado que regulaciones y asignación de recursos constituyen las formas más clásicas de gobierno de un sistema, el tema del financiamiento –aun cuando no agota el abordaje relativo a los recursos– constituye una referencia insoslayable en la temática. A su vez, distintos contextos nacionales –Argentina, Brasil, Canadá, Colombia y México– indican que el análisis no puede excluir la mirada territorial y los diferentes ámbitos en los que se produce la división del trabajo de gobierno –no exentos de conflictividad–, que marcan la necesidad de articulaciones precisas según requerimientos locales y de la región en particular.

En cuanto al gobierno del sistema educativo, la primera cuestión que planteamos remite a la noción misma de sistema. Para ello debe recordarse que tanto escuelas primarias o elementales como secundarias –y en consecuencia los niveles– han sido preexistentes a la idea misma de sistema educativo. Si se olvida u omite esta cuestión, se dificulta sobremedida la comprensión del crecimiento más o menos desorganizado de cualquiera de los sistemas educativos o de los solapamientos y las superposiciones presentes en la oferta educativa de los países de nuestra

región. En consecuencia, el sistema educativo no ha surgido ni crecido como resultado de una racionalidad planificadora sino que, en numerosas ocasiones, su organización y estructura son un efecto de las respuestas a demandas variadas de distintos actores y del impulso de determinadas políticas para satisfacer, en algunos casos, dichos requerimientos, o en otros, para amplificar las demandas. Dicha organización recoge además las tradiciones propias de cada contexto y país en cuanto a la relación entre el Estado y la comunidad. De allí que esas tradiciones aún hoy están presentes en los sistemas educativos, tanto en aquellos que tienen una base más comunitaria como en otros, en los que ha sido el Estado el que tomó a su cargo la creación de escuelas desde uno o varios centros, según la raigambre predominantemente unitaria o federal de cada país.

[14] En este sentido, el sistema educativo en cuanto tal es una ficción construida para dotar de una cierta racionalidad a la oferta que los Estados brindan a los ciudadanos a fin de garantizar el derecho a la educación, noción ésta –la de derecho– que también ha ido evolucionando en la medida en la que se expanden los sistemas educativos nacionales, fundamentalmente a lo largo del siglo XX, en el caso de América Latina. Aceptemos entonces esta idea de ficción, reconociendo además los límites que ella tiene. Por tanto, aun cuando todos encontremos referencias múltiples a la noción de sistema educativo y su gobierno, no puede desconocerse que los niveles –y sus escuelas– son preexistentes y tienen sus mandatos, historias y tradiciones; se definen por un conjunto de condiciones en su organización así como por distintas representaciones sobre sus finalidades.

En este marco, el sistema educativo no puede sino caracterizarse por su policentrismo, ya sea porque integra múltiples instancias intermedias como por la variedad de actores involucrados. Las normas y los recursos constituyen los mecanismos más generales y clásicos para gobernar el sistema educativo y para el diseño de las políticas que lo orientan. Entre los recursos nos referimos a los financieros, pero también a todo un conjunto de aportes que realiza el Estado

para asegurar ciertas condiciones en las escuelas para la enseñanza y el aprendizaje. A ello debe sumarse que normas y recursos van acompañados de un componente simbólico que establece los sentidos y direccionalidad de la política.

En consecuencia, el gobierno del sistema supone establecer procedimientos para regular y normalizar las formas de actuación en él, claro está que con el propósito último de aumentar la legitimidad de quien gobierna en el ejercicio mismo del control. Demás está decir que no nos referimos aquí al control desde una concepción administrativa sino fundamentalmente desde otra que reconoce el control legítimo que ejerce el Estado en una sociedad democrática, en donde representa y es garante del interés común. Aun más, dado que la existencia de intereses particulares o corporativos es una constante en toda sociedad –muchos de ellos son legítimos, considerados desde la perspectiva de cada grupo o corporación, pero pueden resultar contradictorios con el interés común–, el Estado regula a los distintos actores sociales en pos de los objetivos establecidos en sus políticas.

[15] Pero si desde una cara de la moneda se descubre la importancia que tienen las normas y los recursos, desde la otra aparece el poder que tienen los actores, en una compleja trama organizada no sólo a través de las reglas formales sino también caracterizada por mecanismos informales, usos y costumbres y tradiciones. Esta cuestión es crucial para comprender, en el sistema educativo, lo que se ha llamado tanto la “hechura” como la implementación de las políticas. Por otra parte, las dos caras de la moneda son inseparables –sólo con fines analíticos podemos hacer este ejercicio–. Por ello, puede resultar interesante comprender algunos de los grandes mecanismos de regulación de los actores en el gobierno de los sistemas. Mencionaremos tres, los cuales predominan o se combinan según los contextos nacionales, el papel que juega el Estado, en particular, en el caso que nos interesa, los Ministerios o Secretarías de Educación.

En primer lugar, una de las formas más tradicionales ha sido el diseño de la oferta y la regulación de las prácticas a través de las

normas que se encuentran en reglamentos, estatutos, en fin, todo instrumento –más allá de su denominación en cada contexto– en el cual se prescribe aquello que se organiza y las conductas que los agentes deben adoptar. La definición de cómo se organiza una escuela según su tamaño y características, las regulaciones del trabajo docente, la prescripción a través de los diseños curriculares, aunque constituyen mecanismos de distinto orden y jerarquía, son algunos de los ejemplos variados que pueden mencionarse como característicos de esta forma de regulación. También cabe resaltar que estos mecanismos supusieron, en un momento de desarrollo y expansión de los sistemas, un importante avance que permitía poner límites a la discrecionalidad de quienes ocupaban un lugar de autoridad y dotaba de racionalidad al gobierno del sistema. Acompañan en este sentido todo un movimiento en cuanto al rol que el Estado debe desempeñar en los distintos ámbitos de su competencia. Sin embargo, los límites que tienen en cuanto a su capacidad real de regulación se han analizado ya en la abundante literatura sobre el tema.

[16] En segundo lugar, otra de las formas –también a esta altura de las denominadas tradicionales– ha sido la normalización a través de la calificación y el fortalecimiento de capacidades de determinados actores, a los que se prepara para ejercer una actividad específica. La normalización tiene lugar aquí porque se garantizan prácticas más homogéneas –por lo menos dentro de ciertos límites– a través de los procesos que se organizan a lo largo de la carrera. Desde la formación de cuadros en la función pública hasta la formación de docentes en general –o de actores específicos en particular, como directores y supervisores o inspectores–, todos ellos son ejemplos también paradigmáticos de esta forma de regulación, que no casualmente se refuerza cuando empiezan a reconocerse los límites que tiene aquella basada exclusivamente en el establecimiento de normas, ya mencionada en el párrafo anterior. Ahora bien, es importante reconocer que esta forma contiene sus propias contradicciones porque en la medida en que profesionaliza a los agentes, los dota de mayor capacidad para el

ejercicio autónomo y la ampliación de los márgenes de libertad que tienen en el ejercicio de sus tareas. Constituye una apuesta a la profesionalización de los cuadros y revalorización del Estado, en este caso en su innegable función de garantizar la educación.

[17] En tercer lugar, la normalización puede tener lugar a partir de la definición de estándares que son tomados como referentes y de la evaluación de los resultados con base en ellos. De aparición más reciente en el gobierno de los sistemas educativos, esta forma de regulación surge frente a los límites que las anteriores tienen para asegurar cierta eficacia de los procesos y resultados educativos. Incluso en varios contextos llegó de la mano del desarrollo de las políticas neoliberales y del debilitamiento del papel del Estado, que caracterizaron la década de los años 80 (en Estados Unidos y Gran Bretaña, por ejemplo) y de los años 90 (se agregaron a los anteriores diversos países de América Latina). Todo el desarrollo de las distintas formas de evaluación –desde los estudios internacionales o nacionales sobre los resultados académicos de los alumnos hasta los mecanismos de evaluación de programas educativos y de actores clave en el sistema– responde en parte a esta forma de regulación. Dos cuestiones se destacan en relación con este punto. La primera remite a los modos en que los estándares son construidos y el carácter de universalidad y ahistoricidad que pretenden. Para decirlo en otros términos, no es un aspecto menor quiénes intervienen y qué formas plurales y democráticas se encuentran para su definición. La segunda remite a uno de los mayores problemas de esta concepción, en cuanto a que en el modelo de definición de estándares no siempre se tiene en cuenta el conjunto de condiciones –sociales, económicas y culturales, como organizativas y personales, por mencionar algunas– que tienen clara incidencia en los resultados que se obtienen. Señalar este problema no supone que no deban buscarse mejores formas de responsabilidad por condiciones, procesos y resultados que atañen tanto a los niveles macro como micro en el gobierno del sistema educativo.

Demás está decir que aun cuando estas formas de regulación se retoman aquí para analizar el caso particular del gobierno de los sistemas educativos, no son propias o exclusivas de este sector; por el contrario, acompañan los movimientos que han caracterizado por largas décadas el papel del Estado en distintos ámbitos de su competencia.

En términos generales, debe aclararse que en el gobierno de los sistemas educativos se encuentran comúnmente formas híbridas, que combinan o articulan en mayor o menor medida los mecanismos ya mencionados. Una nota respecto de esta cuestión es que a veces los híbridos pueden ayudar para compensar las desventajas que unas formas tienen respecto de otras pero, en ocasiones, los híbridos también contribuyen a magnificar los problemas o límites que cada una de ellas tienen. Por otra parte, es importante señalar que no hay forma o modelo ideal de gobierno de un sistema educativo que funcione en el vacío. Las relaciones entre las sociedades y sus momentos históricos y los sistemas educativos y las políticas que se implementan han sido ya largamente destacadas en diversos estudios e investigaciones.

No nos queda sino invitar a la lectura de los trabajos presentados por los distintos autores, a quienes agradecemos su colaboración en el Seminario Internacional desarrollado en el año 2008 que da origen a esta publicación, trabajos que enriquecen la discusión tanto con aportes teóricos sobre qué significa gobernar un sistema educativo en la actualidad como con el análisis de algunas experiencias concretas de políticas en esta materia.

Margarita Poggi
Directora del IIPE-UNESCO
Sede Regional Buenos Aires

Presentación

Los seminarios del IIPE-UNESCO Buenos Aires permiten discutir, conversar y analizar problemas fundamentales de la agenda educativa. Si uno revisa los temas y los productos de encuentros pasados, encontrará una fuente importante para el análisis de cómo ha evolucionado el debate educativo en América Latina.

Es necesario seguir discutiendo, porque las realidades son dinámicas, las agendas se modifican y los conceptos cambian de significado. Hoy nos ocupa el modelo de la educación después de la descentralización. Es notable cómo, en no más de quince años, la agenda se ha modificado. Bien se sabe que ningún seminario, reunión o análisis técnico puede dar recetas, porque las recetas pretenden tener validez en cualquier contexto, lugar y tiempo. En educación, como en otras políticas sociales, las recetas no dan resultados. Pero dejar de lado las recetas no significa renunciar a que, en cada contexto específico, tratemos de encontrar la solución a los problemas.

Esta reflexión recuerda el análisis de Michel Crozier sobre la Escuela Nacional de Administración (ENA), que forma a los administradores gubernamentales franceses. Crozier decía que habían diseñado la ENA como una escuela destinada a formar administradores capaces de encontrar soluciones a los problemas. Pero, después de varias décadas, comenzaron a preocuparse porque “estamos llenos de soluciones para problemas que no existen”. Esta reflexión le permitía llamar la atención sobre la necesidad de que los administradores y los responsables de políticas públicas comenzaran a identificar los problemas que hay necesidad de resolver.

En educación, al igual que en muchas otras áreas, en estos últimos años hemos estado llenos de soluciones para problemas que no existen y sin soluciones para los problemas que efectivamente existen. El problema educativo no es la descentralización, la autonomía, las escuelas, la gestión. El problema educativo es que los chicos no aprenden y que tenemos enormes niveles de desigualdad en los

logros de aprendizaje de nuestros alumnos. La solución a este problema es lo que define el sentido de descentralizar, o de cualquier otra estrategia de administración, de gestión o de gobierno de la educación. En los últimos años nos ha sucedido con frecuencia que transformamos el procedimiento en un fin en sí mismo. La descentralización, la evaluación, la autonomía, comenzaron a ser considerados como fines en sí mismos y no instrumentos para resolver los verdaderos problemas que tenemos en la educación: los de la calidad, la desigualdad, la fragmentación.

Destaco los tres ejes temáticos que han sido elegidos para este seminario: el gobierno de la educación después de la (des)centralización; la construcción política de la profesionalización docente; y el financiamiento de la educación: quién, cómo y dónde se decide. Hablar del gobierno de la educación implica un giro conceptual importante. Dejamos de hablar de descentralización, de autonomía, de gestión, para hablar de gobierno de la educación, y esto supone un giro conceptual, una ampliación de la mirada sobre esta dimensión del problema. Estamos superando la concepción de la administración educativa como un tema de gestión, de gerencia, para ubicarlo en el marco del gobierno de una sociedad. Si lo ponemos en el contexto del gobierno, tenemos que ampliar la mirada, tanto desde el punto de vista de las disciplinas a las cuales apelamos para entender el problema como desde el punto de vista del objeto, de la realidad de lo que estamos estudiando.

El sistema educativo y sus problemas de gobernabilidad no son más que un reflejo de los problemas de gobernabilidad que existen en la sociedad en su conjunto. Aprendimos en estas últimas décadas que estas líneas de acción –descentralización, autonomía, métodos de financiamiento, evaluación, etcétera– adquieren significado según el contexto y el momento en los que las utilizemos. No es lo mismo descentralizar cuando estamos en un contexto de crecimiento económico y disponibilidad de recursos que descentralizar cuando lo que estamos buscando es equilibrio fiscal y transferirles la responsabilidad por los recursos a los actores locales. El significado

cambia completamente. No es lo mismo dar autonomía a las escuelas cuando tenemos escuelas con alto nivel de profesionalismo en su trabajo, con proyectos, con participación comunitaria, que darles autonomía como una manera de desresponsabilizarnos del manejo de la conducción del establecimiento escolar. Lo mismo podría sostenerse con respecto a la evaluación o a cualquier otro procedimiento de gestión administrativa.

La contextualización no se reduce a diagnosticar la situación sino también a definir el ¿para qué? Queremos aplicar tal o cual procedimiento. ¿Para qué queremos descentralizar? ¿Cuál es la idea de gobernar? ¿Cuál es el sentido que queremos dar al gobierno de la educación? Gobernar es orientar en una determinada línea, es dirigir hacia determinados lugares. En la sociedad de hoy tenemos una gran discusión acerca del sentido, del ¿para qué?, del ¿hacia dónde queremos ir? Al respecto, un punto importante en esta discusión es cubrir este déficit de sentido que caracteriza a la cultura contemporánea, y en ese punto, sostengo que apostamos por la idea de una sociedad justa, o por el ideal de una sociedad justa. Ese objetivo es lo que da sentido a todo lo que hagamos.

Queremos descentralizar, dar autonomía, brindar el financiamiento necesario, formar a los docentes, definir los contenidos curriculares, cubrir todas las dimensiones de una política educativa, en función de la construcción de una sociedad justa. En términos del financiamiento, hay que dar más a los que menos tienen; en cuanto al gobierno, hay que lograr mucha más participación, pero participación con esta orientación. Queremos contenidos curriculares que promuevan la adhesión a la justicia. Así, toda la discusión sobre los valores en la educación, sobre la autoridad en la educación, adquiere significado a partir de esta idea: la educación es fundamental para construir una sociedad justa.

¿Por qué estas discusiones no tenían lugar en los sistemas educativos de hace 100 años? Porque había unidad de sentido. El lugar de la educación en la sociedad, el gobierno de la educación, el papel de los maestros, los contenidos curriculares y la organización

escolar se definían a partir de los requerimientos que surgían del proyecto de construcción del Estado-Nación. Ése era el “para qué” de nuestros sistemas educativos, a fines del siglo XIX y buena parte del siglo XX. Hoy queremos construir una sociedad justa. ¿Tendrá forma nacional? Seguramente sí, pero con todos adentro, todos incluidos, todos gozando de los derechos, con acceso a los conocimientos y las informaciones indispensables para desempeñarse como ciudadanos y como trabajadores, para construir su identidad personal y compartiendo un núcleo básico de valores que permitan lograr la cohesión social necesaria para vivir en sociedad. Si esto es así, creo que la discusión sobre las formas de gobierno adquiere una característica, o por lo menos un significado, un poco más concreto que las discusiones, más abstractas, sobre el financiamiento.

El tema del financiamiento también adquiere significados distintos según dónde uno quiera orientar la educación. Hay un punto fundamental que creo importante destacar, por lo menos en nuestro caso. Así como tuvimos una etapa de expansión fácil de la cobertura escolar, también hubo una etapa de expansión fácil del financiamiento: era necesario destinar más recursos a la educación y nadie lo discutía. En muchos países de América Latina estamos llegando al límite de esa expansión fácil del financiamiento educativo. Ahora empieza una etapa en la cual las preguntas son, por un lado, cómo aumentamos los recursos destinados a educación, y por el otro, cómo se usan esos recursos. Ya hemos alcanzado porcentajes del producto bruto dedicado a la educación que nos ubican en los mismos niveles de los países que más invierten en el mundo. Para seguir aumentando la inversión en la educación, hay que, por un lado, aumentar la eficiencia en el uso de esos recursos y, por otro, apostar al crecimiento del tamaño del producto interno bruto.

La discusión es ahora mucho más compleja, especialmente en sociedades tan desiguales como las nuestras. No es ni será fácil conseguir que los que se apropian de la riqueza acepten distribuirla más equitativamente. No es ni será fácil aceptar, en la distribución de los recursos educativos, que hay que poner más en los que tienen

menos. Muchas veces los esfuerzos que hacen los Estados destinando más recursos a los que tienen menos son subestimados por los que más tienen. Se menoscaban estos esfuerzos y se los asocia con populismo y con clientelismo.

Estamos ante un debate importante. La pugna por los recursos será objeto de un debate mucho más denso en los próximos años y será importante tener claridad acerca del sentido de la educación. No podremos avanzar en esta pugna sin la adhesión, sin el compromiso de los docentes con el ideal de construcción de una sociedad justa. Cuando hablamos de los docentes, nos referimos a un cuerpo masivo, de cientos de miles de personas, muy heterogéneo. Sin embargo, en esa heterogeneidad existen algunos puntos comunes, algunos puntos centrales que caracterizan la cultura del desempeño profesional en el marco de una educación que busca promover una sociedad justa.

Los maestros sarmientinos, para hablar de nuestros maestros argentinos (pero también podríamos tenerlos en muchos otros países de América Latina), los maestros surgidos al calor de la construcción del Estado nacional, tenían una clara conciencia de para qué trabajaban. Gran parte de su autoridad derivaba, precisamente, de la función social que ellos cumplían. Hoy se habla de la pérdida de autoridad de los docentes, pero recuperar autoridad pasa por recuperar el sentido de nuestro trabajo. Recuperar la autoridad no sólo implica que los maestros posean todos los conocimientos, hay muchos otros instrumentos que transmiten información. Tampoco recuperamos autoridad porque la imponemos con amonestaciones o echando a los alumnos discos, o asumamos que por el hecho de ser maestros tenemos autoridad. La autoridad hay que conquistarla y buena parte de esa conquista pasa por asumir una función social, que en nuestro concepto debería tener como un componente fundamental este compromiso con la justicia, este compromiso con la equidad.

Necesitamos una escuela justa y para tener una escuela justa precisamos docentes que asuman ese compromiso. Una escuela justa no es sólo procedimientos administrativos, también es incorporar

con mayor fuerza que en el pasado la subjetividad de los actores del proceso pedagógico. Sabemos que la educación que estamos requiriendo implica, obviamente, buenos edificios, bien equipados, con textos, computadoras y con todos los insumos materiales que caracterizan a una escuela de buena calidad. Pero lo que define que todos esos insumos materiales se traduzcan efectivamente en buena calidad es el desempeño docente, del equipo docente. Un desempeño basado en la confianza en la capacidad de aprendizaje de los alumnos, en la capacidad para promover proyectos, en el compromiso con los resultados.

[24] Michel Foucault asociaba las ideas de poder y territorio al feudalismo. Según Foucault, en el feudalismo se gobernaban territorios. Cuando se construyeron los Estados nacionales se pasó a gobernar “poblaciones”. Ahora, en cambio, tenemos que gobernar “sujetos”. Por supuesto que el pasaje de una etapa a otra no significa que la dimensión anterior quede suprimida: el territorio sigue existiendo, la población sigue existiendo, pero esa población que habita ese territorio hoy quiere ser considerada como sujeto, no como un grupo, no como una masa. Los factores de identidad y de cohesión que existían en el pasado hoy están erosionados, tenemos que construir bases nuevas de cohesión social a partir de la adhesión voluntaria, reflexiva, consciente, de los sujetos. Ésa es hoy la gran tarea de la educación: ¿cómo construimos sujetos solidarios, sujetos que consciente y voluntariamente adhieran al compromiso con el otro?

Ya sabemos que no resulta ni el neoliberalismo del individualismo asocial ni la cohesión del fundamentalismo autoritario. Aspiramos a una cohesión consciente, por eso el desempeño ciudadano para el cual la educación tiene hoy que prepararse es mucho más exigente que en el pasado, mucho más demandante. Gobernar la educación supone hoy convencer, conseguir adhesión, dialogar. Implica adhesión consciente, si es que no queremos, insisto, caer en el autoritarismo o en la irresponsabilidad de que cada uno se las arregle como pueda.

Las discusiones sobre políticas educativas tienen que incorporar estas nuevas dimensiones: la dimensión de la subjetividad, la dimensión de la comunicación. Comunicar es fundamental, por eso los órganos de participación también son fundamentales, y en lo local hay una dimensión importante para que esto se traduzca en acciones completas. Lo local es lo más cercano al maestro, al ciudadano, al vecino, al individuo, pero el compromiso con lo local no tiene que estar dissociado del acceso a lo universal, porque si vamos a lo local dejando a cada uno con lo que tiene y con lo que pide, la desigualdad y la fragmentación aumentarán. Tenemos que manejar esta tensión entre lo local y lo universal, entre el territorio, la población y el sujeto.

[25] Confío en que cada uno de los aportes que integran este texto colabore en la construcción social de las respuestas a estos problemas. Las respuestas a estos problemas no son, ni serán, respuestas individuales, elaboradas en un escritorio. Serán respuestas que se construyen socialmente, sólo será posible elaborarlas a través de mecanismos de participación. En este punto también el mundo académico, el mundo de la investigación, tiene enormes responsabilidades, fundamentalmente la de permitirnos acceder a información, análisis, reflexiones que eleven la calidad de nuestros debates. Debemos salir del slogan, de la acusación, de la agresión, de los debates empobrecidos a los cuales estamos acostumbrados. Es urgente comenzar a debatir en profundidad problemas que, insisto, son muy complejos y fundamentales, para construir esta sociedad justa a la cual todos aspiramos.

Juan Carlos Tedesco

AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA DEMOCRÁTICA DE PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

Marcelo Cavarozzi

Introducción

Las democracias latinoamericanas se enfrentan a una encrucijada. Se podría sostener que, en cierto sentido, esta circunstancia no constituye novedad alguna, pues desde que la cuestión democrática emergió en la región hacia fines del siglo XIX, a través de diferentes tipos de luchas y demandas, siempre se plantearon dilemas y senderos alternativos que impidieron, o al menos debilitaron, la posibilidad de consolidar democracias políticas relativamente efectivas. Las opciones en este principio del siglo XXI, sin embargo, son radicalmente diferentes a las que predominaron durante casi todo el siglo anterior, cuando la democracia era socavada, y a menudo destruida, por los ataques y sabotajes de las oligarquías y los actores del autoritarismo de origen civil y militar. En los últimos veinticinco años prácticamente se han evaporado en la región las posibilidades de establecer regímenes autoritarios pertenecientes a los diferentes linajes conocidos. Pero, a pesar de ello, no se puede concluir que las democracias en América Latina estén consolidadas, salvo por un par de excepciones.

En este cambio de siglo la fragilidad de las democracias de la región no se debe a las capacidades de sus enemigos de siempre, que procuraban derribarlas porque las percibían como una amenaza a sus intereses y sus valores, sino por el riesgo de su pérdida de sentido para muchos latinoamericanos y latinoamericanas. Y esta circunstancia no es atribuible a una presumible predisposición natural, cultural o ideológica de los latinoamericanos a apoyar fundamentalismos de corte étnico o religioso. Lo que sucede, más bien,

es que la mayoría de ellos se encuentra con que el funcionamiento de la democracia política ha perdido eficacia para influir de modo positivo sobre sus vidas cotidianas, contribuyendo a resolver los principales problemas que enfrentan en dicha cotidianidad. Paralelamente, la democracia ha visto desgastada su potencialidad para generar mitos que alimenten creíblemente las esperanzas de un futuro mejor.

Dicho en otras palabras, el último cuarto de siglo latinoamericano fue testigo de una combinación paradójica: aunque han desaparecido casi totalmente las amenazas antidemocráticas y se han debilitado las fuerzas que a menudo las gestaron eficazmente con los efectos conocidos –supervivencia de las prácticas oligárquicas y clientelistas, autoritarismo e inestabilidad política–, al mismo tiempo, la democracia ha perdido su capacidad de dotar de sentido a la mayoría de las demandas que las ciudadanía de América Latina, particularmente los sectores más empobrecidos, formulan a sus propias sociedades. ¿Cómo es posible afirmar que en América Latina la democracia se sostuvo como un mito verosímil durante buena parte del siglo XX, a pesar de que en la gran mayoría de los países los períodos plenamente democráticos fueron la excepción, y no la regla? La democracia tuvo vigencia en la región porque, a pesar de sus reiteradas derrotas como práctica institucional estable, las reivindicaciones democráticas funcionaron como organizadoras centrales de las luchas de los sectores medios y populares en contra de los diferentes mecanismos políticos, económicos y culturales que materializaban su exclusión. Así, durante una larga etapa que en México, Centroamérica y numerosas regiones de América del Sur de hecho se extendió hasta las postrimerías del siglo XX, el eje central de dichas luchas fue la demanda por un “sufragio efectivo”, como lo expresaba el *slogan* de la Revolución Mexicana. A partir de la etapa de entreguerras, sin que el tema del sufragio se desvaneciera totalmente en ningún país de América Latina, el eje se desplazó a otro ámbito de derechos: aquellos no tan vinculados con un código de valores políticos, sino, como señalara Wanderley

Guilherme dos Santos, con un sistema de estratificación ocupacional. Es decir, con lo que más vulgarmente se caracterizó en la región como la “justicia social”. A menudo estas demandas de justicia social se canalizaron dentro de los marcos de sociedades capitalistas profundamente injustas; en otras ocasiones, como en Cuba, se expresaron a través del cuestionamiento mismo de la explotación capitalista.

El propósito de este trabajo es el de identificar y explorar algunos vacíos conceptuales en las ciencias sociales contemporáneas, y en particular en la ciencia política y la sociología política, focalizándose en el análisis de las relaciones entre democracia y capitalismo en América Latina con el fin de proponer pistas que puedan contribuir a superar algunas lagunas en el pensamiento político contemporáneo. Para ello se distinguen tres etapas en las rutas históricas que han seguido los países de la región, subrayando, por un lado, cómo se han ido encadenando los desafíos que las sociedades latinoamericanas enfrentaron a lo largo de los dos siglos de su historia y las iniciativas y prácticas que desde la política han respondido a dichos desafíos y, por el otro, cómo se precipitan los legados de las etapas precedentes sobre la actual, es decir la etapa que se abrió a partir del derrumbe de la matriz Estadocéntrica y la crisis de la deuda de fines de la década de 1970 y principios de la siguiente. El objetivo del trabajo es, entonces, contribuir a llenar un vacío en el análisis del “largo plazo” latinoamericano. En ese sentido, e inspirándose en las conceptualizaciones pioneras de eminentes sociólogos, politólogos y economistas como Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Guillermo O’Donnell, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, se apunta en direcciones similares a las propuestas por Collier y Berins Collier y Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens¹, que

¹ Me refiero a los dos importantes textos producidos por dichos autores; David Collier y Ruth Berins Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991; y Dietrich Rueschemeyer, Evelyn Huber Stephens y John Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

intentaron, con menguado éxito, desarrollar las categorías analíticas para investigar las relaciones entre los tortuosos itinerarios que siguió la democracia y las modalidades específicas de capitalismo que han predominado en diferentes etapas históricas de la región. Esta reflexión, a su vez, aspira inmodestamente a dejar algunas indicaciones para una tarea de indudable relevancia, tanto política como intelectual: la de una reinención de la democracia en los albores del siglo XXI.

América Latina y sus rutas históricas

Una vez producidas las rupturas de los imperios ibéricos en las Américas, las sociedades emergentes se enfrentaron a un desafío que en la mayoría de los casos –salvo las excepciones de Chile y Paraguay– no llegó a resolverse hasta el último tercio del siglo XIX. Durante casi trescientos años, varios de los espacios coloniales de la región –especialmente Nueva España (México), Perú y Brasil– habían desempeñado papeles relevantes en relación con sus respectivas metrópolis, y como consecuencia, en la economía mundial que se fue centrando en Europa entre los siglos XVI y XVIII. Los recursos producidos en las Américas –sobre todo los minerales preciosos– y el impacto que tuvo en el comercio mundial el tráfico de esclavos africanos explican buena parte de los procesos de acumulación que se generaron en aquellos siglos. Sin embargo, y ya quebrados los lazos con España y Portugal, estos “nuevos mundos”, parafraseando a Göran Therborn, quedaron a la deriva durante varias décadas porque no consiguieron integrarse de manera estable en el emergente sistema capitalista mundial, y porque sus Estados no lograron controlar efectivamente los territorios que formalmente reclamaban². Más aún, en casos como en la región del Río de la Plata y en Centroamérica compitieron fórmulas alternativas de resolución

² Göran Therborn, *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies, 1945-2000*, Londres, Sage, 1995.

de la ecuación Estado-Nación-Territorio, sin que ninguna de ellas lograra imponerse de modo definitivo hasta bien avanzado el siglo XIX. Este período o este hiato, al cual Tulio Halperín Donghi bautizó sugerentemente como “La larga espera”, comenzó a cerrarse en México, Brasil, la Argentina y Uruguay a medida que sus elites sociales y políticas tuvieron éxito en la construcción de Estados nacionales y se integraron, como socios menores, pero socios al fin, al sistema mundial. En otros casos, como en los países derrotados en guerras regionales –esto es Paraguay, Bolivia y Perú– y en la mayor parte del espacio centroamericano y caribeño, la doble integración (hacia fuera y hacia dentro) no llegó a cuajar. En ellos, sus elites fueron comparativamente más débiles y la militarización de la política y el síndrome de Estados predatorios continuaron predominando como mecanismos fundamentales de resolución de los conflictos económicos y sociales.

En la coyuntura de fines del XIX se produjo una primera *bifurcación de rutas* cuyos aspectos económicos Albert Fishlow captó lúcidamente en un artículo al distinguir aquellos países latinoamericanos que recibieron *developmental loans* (préstamos para el desarrollo) de aquellos otros que, en cambio, sólo lograron colocar *revenue loans* (préstamos para gastos corrientes) en el mercado internacional de capitales³. No resultó accidental que fuera en los primeros donde *circa* 1880 un conjunto de hitos simbólicos marcó la presencia de un Estado nacional verosímil: en Chile la victoria en la Guerra del Pacífico y la consiguiente conquista de territorios peruanos y bolivianos; en Brasil la transición del imperio a la república;

³ “Lessons from the Past: Capital Markets during the 19th Century and the Inter-War Period”, en *International Organization*, 1985. Los préstamos para el desarrollo fueron decisivos para la construcción de infraestructura física (ferrocarriles, telégrafos, puertos y servicios urbanos) y para el desarrollo de las capacidades estatales para la organización y control del territorio y la población. En cambio, los préstamos destinados al financiamiento corriente generaron situaciones de dependencia extrema de los inversores extranjeros; a menudo los gobiernos de las potencias del Atlántico Norte intervinieron directamente en los asuntos internos restringiendo de manera drástica la autonomía de los Estados latinoamericanos.

en México la consolidación del liberalismo autoritario encarnado en el Porfiriato; en la Argentina la conquista de la Patagonia y el avance hacia el Chaco con el consiguiente exterminio de una fracción significativa de los aborígenes no sojuzgados por los españoles. En esa coyuntura crítica los casos anómalos fueron los de Colombia y Cuba. En la primera, las elites regionales, en particular las de Cundinamarca y Antioquia, lideraron el despegue de espacios económicos relativamente exitosos pero, de algún modo, prefirieron desalentar (o al menos no incurrir en los costos que conllevaba) la construcción de un Estado nacional con capacidad para controlar efectivamente el territorio. El resultado fue la continuidad de una guerra larvada entre Liberales y Conservadores hasta la mitad del siguiente siglo y el congelamiento de la dominación de los gamonales locales. En Cuba, en cambio, el quiebre tardío del lazo colonial que la ataba a España, “demora” que en parte se debió a los temores de las elites terratenientes y mercantiles a que se desatara una rebelión extendida de los esclavos de origen africano, contribuyó a generar una situación de extrema debilidad del Estado nacional en el siglo XX. Una de las manifestaciones de este síndrome fue la aguda desarticulación del sistema político que, ciertamente, fue también reforzada por la influencia directa de los capitalistas y especuladores norteamericanos y la práctica abierta de las políticas del *Big Stick* [o diplomacia del Gran Garrote] por parte de los gobiernos de ese país en las décadas que fueron de un Roosevelt a otro.

[32]

El capitalismo oligárquico y la democracia prometida

A partir del último tercio del siglo XIX en el Cono Sur, Brasil y México, en el plano político se estructuró una matriz de *capitalismo oligárquico*, cuyos rasgos he analizado en un texto incluido en una compilación de mis artículos⁴. Aquí sólo quiero destacar que en esta etapa las demandas democráticas emergieron como reacción

⁴ Se trata de “Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico”, en *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens, 1995.

a un patrón híbrido de exclusión e inclusión al cual fueron sometidas las clases populares y medias. Planteado de manera esquemática, se podría sostener que el capitalismo oligárquico combinó de un modo novedoso facetas de inclusión y exclusión. Por un lado, numerosos contingentes de individuos (sobre todo hombres) se incorporaron al mercado de trabajo; se expandió de modo significativo la fuerza de trabajo empleada en los servicios urbanos, en los medios de transporte y de comunicación, en la minería y en las agroindustrias. Asimismo, para muchos de ellos se materializó una promesa relativamente creíble de integración a la “civilización moderna” fundamentalmente a través de dos mecanismos: el ingreso a la escuela pública –que en varios países dejó de ser controlada por la Iglesia católica– y la incorporación a una vida urbana que con la creación de redes de transporte y la ampliación de los espacios públicos permitió que individuos de diferentes clases sociales compartieran experiencias cotidianamente. No resultó extraño, por ende, que los países de América Latina, especialmente Brasil, Uruguay, Argentina y Cuba, y en menor medida Chile, Perú, México y Venezuela, atrajeran más de una quinta parte de los 62 millones de europeos y asiáticos que emigraron desde mediados del siglo XIX hasta los comienzos de la Primera Guerra Mundial.

Por el otro lado, este capitalismo expansivo e integrador fue también excluyente de un modo deliberado y virulento. La exclusión operó en cuatro dimensiones diferentes. La primera fue la más obvia y estuvo asociada al total cercenamiento de la ciudadanía política que resultó del manejo tramposo del sufragio⁵. Las elites oligárquicas estaban absolutamente convencidas de que los mejores, o sea ellas mismas, debían gobernar y, por ello, no vacilaron en

[33]

⁵ El carácter fraudulento de los procesos electorales en los regímenes oligárquicos fue denunciado de manera pintoresca, pero certera, por el político Liberal colombiano Enrique Olaya Herrera en una misiva al ex presidente Conservador Carlos E. Restrepo, en la cual le comentaba irónicamente: “Recuerde, doctor, que entre nosotros no se computan votos sino trampas”. Citado por Marco Palacios, *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*, Bogotá, Norma, 2003, p. 145.

[34] recurrir a la coerción directa, el arreo de votantes y a todo tipo de fraude para evitar que el derecho al voto fuera efectivamente ejercido por las clases medias y populares. La segunda modalidad de exclusión tuvo que ver con la negación de la ciudadanía civil plena que afectó especialmente a las relaciones sociales en el lugar de trabajo. Los patrones, tanto los capitalistas como los tradicionales y el mismo sector público, tuvieron el apoyo de los aparatos coercitivos del Estado para negar a los trabajadores los más básicos derechos de asociación y expresión que les habrían permitido luchar de manera más simétrica por mejoras en los niveles salariales y las condiciones de trabajo. Habitualmente, esta atribución patronal se ejerció de manera privada y silenciosa; pero cuando la “rebeldía” de los proletarios alcanzó niveles intolerables desde la perspectiva de sus empleadores, el Estado nacional intervino brutalmente a través de las fuerzas armadas. Las matanzas de trabajadores tuvieron el claro objetivo de dar lecciones ejemplares a aquellos que demandaban salarios más altos, condiciones de trabajo más dignas o simplemente el derecho a formar sindicatos. Desde los obreros salitreros chilenos en Iquique hasta los trabajadores bananeros de la *United Fruit* en la costa colombiana vecina a Santa Marta y los trabajadores rurales de la Patagonia argentina, las primeras tres décadas del siglo XX presenciaron numerosos casos en los cuales las masacres afectaron a miles de trabajadores y a sus familias. Una tercera exclusión fue la de género: las mujeres fueron privadas de prácticamente todo derecho, tanto en el ámbito público como en el privado. La dominación patriarcal, la legislación, las prácticas judiciales y la continuada vigencia de la Iglesia católica se combinaron para negar de modo sistemático la autonomía de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos y sus bienes, como así también a participar de modo alguno en las arenas públicas. Por último, operó una feróz exclusión étnica: indios (pueblos originarios), mestizos, asiáticos (fundamentalmente chinos y japoneses) y afroamericanos fueron considerados seres humanos de segunda categoría con relación a los blancos de origen europeo.

Los cimientos del capitalismo oligárquico se desintegraron a partir de la Primera Guerra Mundial. En el orden interno, las permanentes desavenencias intraoligárquicas —que respondieron tanto a conflictos de valores y de intereses económicos como a clivajes regionales y desacuerdos en torno a cómo manejar la apertura del régimen político— se combinaron con las presiones de las clases populares y medias para producir el quiebre de los regímenes oligárquicos, en algunos casos de manera violenta, y en otros, como resultado de pactos implícitos o explícitos⁶. Por su parte, la Guerra del 14 marcó el comienzo del ocaso de la larga etapa expansiva del sistema mundial basada en el funcionamiento de un mercado de capitales liderado por Gran Bretaña —que aportó el 44 % de las exportaciones de capital del período—, la libre circulación de mercancías y las migraciones hacia América. Por ende, el fin del modelo del capitalismo del *laissez faire* —fenómeno que por cierto se confirmó y reforzó con la Gran Depresión de la década de 1930— arrastró consigo el agotamiento definitivo de la expansión hacia fuera que América Latina había experimentado a partir del último tercio del siglo anterior.

[35] El capitalismo estatista-nacional-desarrollista y la democracia regulada

Apenas comenzado el siglo XX fueron derrumbándose los regímenes oligárquicos de los países latinoamericanos más plenamente integrados al mercado mundial. En algunos casos la caída se produjo violentamente, y en otros, como ya señalé, a través de la liberalización, más o menos negociada, de las prácticas electorales. De todas maneras, a partir del período de entreguerras los regímenes post-oligárquicos tempranos —es decir los de Uruguay, México y Argentina, conjunto

⁶ Lo que las elites oligárquicas nunca llegaron a prever fue que la manipulación, descarada o no, de las prácticas electorales las vació como mecanismos legítimos para zanjar los variados conflictos de intereses y valores que emergieron dentro de las mismas elites. Ello implicó que dichos conflictos sólo pudieron ser dirimidos a través de dictaduras personalistas —como sucedió con el Porfiriato mexicano— o golpes militares.

inicial de transiciones al cual poco tiempo después se sumaron Brasil y Chile— se enfrentaron con una situación inédita que, ciertamente, no habían previsto los reformadores, ni tenía que ver con los fenómenos que habían alimentado su llegada al poder. Los legados políticos y económicos de la Primera Guerra Mundial —principalmente, la brusca desaparición de Gran Bretaña, Francia y Alemania como proveedores de nuevos capitales de inversión, e incluso el simétrico ascenso de los Estados Unidos como principal nuevo inversionista en la región, y la implementación de estrategias más autárquicas por parte de los países centrales— clausuraron definitivamente un largo ciclo. Más específicamente, se cerró la etapa de crecimiento hacia fuera de América Latina que había sido alimentada, como anotaba en el punto anterior, por los tres cuartos de siglo de expansión del capitalismo mundial previos a la guerra.

Las primeras respuestas que los políticos post-oligárquicos en el poder ensayaron frente a los cambios en el sistema mundial presu- mieron que dichas transformaciones no eran permanentes y que, en realidad, se estaba frente a una crisis pasajera. Desde el partido Radical argentino y los triunfantes revolucionarios mexicanos hasta el dictador chileno Ibáñez del Campo y el mismo Getúlio Vargas en sus primeros años de gobierno recurrieron inicialmente a recetarios relativamente ortodoxos que muy pronto se revelaron ineficaces⁷. Las respuestas más durables iban a tener que ver con las modificaciones que se dieron en el patrón de industrialización prevaleciente, y más genéricamente con el despliegue de una nueva matriz económica y política.

⁷ Como se sabe, la Unión Cívica Radical liderada por Hipólito Yrigoyen llegó y se mantuvo en el gobierno argentino gracias a las elecciones democráticas celebradas entre 1916 y 1930, mientras que los revolucionarios mexicanos consolidaron gradualmente una fórmula estable de gobierno durante la misma década de 1920; este proceso se coronó con la formación del partido de gobierno, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), creación del “Jefe Máximo”, Plutarco Elías Calles, en 1928. En cambio, en Chile el primer ensayo postoligárquico fue más breve y tuvo como figura fuerte al coronel Carlos Ibáñez del Campo, quien desde 1925 hasta 1931 controló, indirecta o directamente, la presidencia. Finalmente, en Brasil, la ruptura de la *República Velha* oligárquica se produjo en 1930 y permitió la llegada a la primera magistratura de Getulio Vargas, un político de origen *gaucho*, periférico a las tradicionales elites paulistas y *mineiras*.

Como ha señalado agudamente José Antonio Ocampo, el crecimiento manufacturero en América Latina había precedido a la Gran Depresión e incluso a la década de 1920. Las etapas iniciales de la industrialización se habían vinculado, en primer lugar, al procesamiento de los bienes de exportación con encadenamientos hacia delante; tanto en aquellos casos en que los costos de transporte de algunos minerales lo justificaban, como en los de determinados alimentos que debían ser procesados cerca del lugar de producción de la materia prima, como sucedía con el azúcar y la carne vacuna refrigerada⁸. En el mismo texto, Ocampo apunta que el segundo factor que explicó la industrialización temprana fue

la combinación de encadenamientos de demanda hacia atrás y de altos costos de transporte, que generaron una “sustitución natural de importaciones” en manufacturas tales como la cerveza, los productos editoriales y, más tarde, el cemento. Es posible que el término sustitución de importaciones sea inadecuado en estos casos, ya que la producción nacional acompañó directamente el crecimiento de la demanda, sin que se desarrollaran nunca importaciones considerables.

¿Si ya la industrialización se había iniciado en los albores del siglo XX, qué cambió entonces, según Ocampo, a partir del período de entreguerras? Para decirlo esquemáticamente, el grado de politicidad del proceso. La industrialización se tornó un proceso más deliberado que respondía a factores que no sólo iban más allá de las fuerzas de mercado, sino que a menudo contrariaban a dichas fuerzas. Concretamente, y de nuevo citando al economista colombiano, el “proceso fue dirigido por el Estado”:

⁸ El economista colombiano presenta estas ideas en un texto manuscrito de 2007, bajo el título: *América Latina y la economía mundial en el siglo XX largo*. Así como el azúcar, la carne, el cobre y el trigo tornaban conveniente el procesamiento cercano al lugar de producción, no ocurría lo mismo con otros productos exportables, como el petróleo o las bananas.

el Estado asumió un amplio conjunto de responsabilidades. En el ámbito económico, aparte de la intervención en los mercados de bienes y divisas, estas responsabilidades incluían un papel fortalecido (incluso monopolístico) en el desarrollo de la infraestructura, en la creación de bancos de desarrollo e incluso comerciales, en el diseño de mecanismos para obligar a las instituciones financieras privadas a canalizar fondos hacia sectores prioritarios, y el aliento a la empresa privada nacional mediante la protección y los contratos gubernamentales. En el ámbito social incluía un papel mayor en la provisión de educación, salud, vivienda y, en menor medida, seguridad social.

Pero, claro está, al asumir el Estado estas funciones se alteraron necesariamente los patrones de relación entre los distintos actores sociales, y las herramientas a través de las cuales el mismo Estado intermediaba dichas relaciones. En textos previos he caracterizado este proceso como la configuración de una matriz estado-céntrica (MEC)⁹. La construcción de esta nueva matriz se apoyó en el despliegue de una nueva modalidad de capitalismo, a la cual defino como un *capitalismo estatista-nacional-desarrollista*. En esta sección, como lo intenté con relación al capitalismo oligárquico, me propongo especificar mediante qué mecanismos se incluyó y excluyó.

La expansión de la inclusión se manifestó de tres maneras. En primer lugar, el “papel mayor” del Estado en la provisión de servicios sociales al que alude Ocampo –y el crecimiento concomitante de los instrumentos de intermediación del Estado en las relaciones entre las clases sociales– implicaron una ampliación de la ciudadanía social. En algunos casos, como en Chile, dichos procesos comenzaron con los empleados y los *white-collar workers*, mientras que en la Argentina, en los tramos iniciales, beneficiaron principalmente a

⁹ Me refiero a “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina” en José Luis Reyna (comp.), *América Latina a fines de siglo*, México, FCE, 1995; y “Politics: A Key for the Long-Term in South America”, en William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (comps.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*, New Brunswick, New Jersey, Transaction, 1994.

los trabajadores fabriles y los de servicios. En México, y también en la Argentina, las transformaciones que produjeron el cardenismo durante la década de 1930 y el peronismo durante la siguiente alcanzaron también a campesinos y trabajadores rurales. Una segunda arena de inclusión tuvo que ver con la expansión del sufragio, que fue alcanzando progresivamente a franjas más amplias de las clases populares y también a las mujeres. Por último, se aflojaron significativamente las restricciones a los derechos de asociación y de expresión de las clases trabajadoras y medias: en el caso de los trabajadores esa laxitud se reflejó, sobre todo, en la expansión de la sindicalización y, en menor medida, en una mayor capacidad para cuestionar la discrecionalidad patronal en los lugares de trabajo. En lo que respecta a las clases medias, la manifestación paradigmática de los cambios fue el resquebrajamiento del control que las elites tradicionales ejercían sobre las universidades públicas. La “Reforma” universitaria originada en Córdoba se convirtió en un símbolo con capacidad de irradiación incluso más allá de la Argentina.

En esta segunda etapa, la exclusión se manifestó de una manera peculiar: lo hizo a través de la pretensión de los ocupantes del poder ejecutivo de controlar, regular o minimizar los grados de autonomía de los procesos de inclusión. Ciertamente, lo que más preocupaba a los funcionarios públicos eran las potenciales disrupciones en la esfera de la producción. Por ello las principales cuestiones que fueron reguladas tuvieron que ver con derechos y obligaciones de los actores que participaban de los procesos productivos, especialmente, claro está, en lo que se refería a los trabajadores. Entonces, se legisló sobre salarios, condiciones de trabajo, estabilidad laboral, accidentes de trabajo y muchas otras cuestiones que habían sido previamente materia de decisión exclusiva de los capitalistas; esto implicó que el Estado se introdujera en relaciones que en los períodos anteriores habían permanecido en los espacios privados. De tal modo, se expandió la ciudadanía social; sin embargo, este avance fue, a la vez, temido y promovido por las elites políticas. Porque él no resultó ajeno a la meta de evitar la temida

desorganización del mundo del trabajo. Tanto desde la perspectiva de las elites oligárquicas como de sus adversarios reformistas, la posibilidad de desorden y anarquía se veía acrecentada por la presencia en las minas, las fábricas, los ferrocarriles, las escuelas y universidades, los ingenios y las plantaciones, de dirigentes y “agitadores” anarquistas y socialistas de variados linajes, tanto de origen doméstico como extranjero. Wanderley Guilherme dos Santos reflejó magistralmente los rasgos esenciales de este complejo proceso de ciudadanía para Brasil, pero sus señalamientos también son aplicables a los otros casos ya mencionados:

La extensión de la ciudadanía se hizo, por ende, vía la reglamentación de nuevas profesiones y ocupaciones, en primer lugar, y mediante la ampliación del alcance de los derechos asociados a dichas profesiones, antes que por la expansión de los valores inherentes al concepto de miembro de la comunidad. La ciudadanía está embutida en la profesión y los derechos del ciudadano se restringen a los derechos del lugar que ocupa en el proceso productivo, tal como es reconocido por la ley. Se tornan pre-ciudadanos, por lo tanto, todos aquellos cuya ocupación la ley desconoce¹⁰.

[40] La metáfora de Wanderley, sin embargo, puede ser ampliada para incluir asimismo esferas de regulación que se extiendan más allá de lo propiamente ocupacional, como así también de lo explícitamente alcanzado por una norma legal. Una de estas esferas se vinculó con la aparición de un nuevo estilo de liderazgo político que procuró explícitamente el apoyo de las masas con el objetivo de quebrar el monopolio oligárquico de las estructuras de dominación política. En este modelo de capitalismo, la democracia representativa fue integrada, sí, pero de manera espasmódica e híbrida. Emergió, así, un *patrón de ciudadanía convivientes* en el que ninguna de las modalidades de ciudadanía llegó, excepto quizás en el

¹⁰ Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira*, Río de Janeiro, Campus, 1979, p. 75.

caso uruguayo, a consolidarse como la modalidad dominante¹¹. Las más importantes de estas ciudadanía fueron:

- 1) la ciudadanía política clásica basada en el principio de un hombre (y más tarde, una persona), un voto. En América Latina esta forma de ciudadanía a menudo fue recortada, falseada, manipulada y/o amenazada de muerte, pero nunca llegó a ser abolida totalmente como sí ocurrió, en cambio, en los fascismos europeos y en el totalitarismo soviético;
- 2) la ciudadanía regulada propiamente dicha tal como la conceptualiza Wanderley Guilherme dos Santos, en la que los derechos y los deberes son atribuidos en función de la pertenencia del individuo a un estrato ocupacional; y
- 3) la ciudadanía plebiscitaria en la que la relación privilegiada con el líder –usualmente dotado de rasgos mesiánicos y paternalistas– proporciona un mecanismo, a la vez real y mágico, de incorporación e igualdad.

En conclusión, el capitalismo estatista-nacional-desarrollista integró ambiguamente a la democracia representativa; empero esta ambigüedad no conspiró en contra, si no todo lo contrario, de la conversión de la política en un espacio extraordinariamente relevante en las sociedades latinoamericanas de la primera mitad del siglo XX. Y en este terreno político en expansión, pero cuyos contornos, e incluso su misma superficie, eran relativamente indefinidos, prosperó de modo incontenible una manera de hacer política a la que hace alusión el concepto de populismo. Ubicados en esta perspectiva, ¿cuáles eran los rasgos predominantes de los políticos populistas? Por un lado, su genio para desplazarse sin mucha dificultad entre lógicas políticas que si bien no eran totalmente incompatibles, tampoco eran plenamente

¹¹ La excepcionalidad del caso uruguayo se debió a la temprana consolidación de un régimen democrático apoyado en el armado de un sistema consociativo que les permitió a los dos partidos tradicionales compartir el poder a pesar de que los Colorados mantuvieron el control de la presidencia hasta 1958.

homologables. El populista exitoso era un *broker* que articulaba eficazmente lógicas disímiles de acción política. Por el otro lado, y este rasgo es destacado en otro texto de Wanderley Guilherme dos Santos, el político populista tiene la capacidad para proponer políticas redistributivas, como si no lo fuesen, convirtiéndolas, por lo tanto, en transferencias enmascaradas de rentas¹².

La etapa del capitalismo estatista-nacional-desarrollista comenzó a agotarse en la década de 1970. En uno de mis textos ya citados analizo cómo la combinación de causas económicas y políticas contribuyó a dicho agotamiento, que culminó con el derrumbe inducido por la crisis de la deuda de 1980-1982¹³. Esta crisis condujo a una virtual *convergencia de rutas* económico-políticas en América Latina ya que, con la excepción parcial de Colombia, en el quinquenio previo el resto de los países había contraído préstamos que habían elevado su endeudamiento a niveles que resultaba prácticamente imposible afrontar¹⁴. Subrayo este patrón de convergencia, puesto que el proceso desatado por la crisis de la deuda fue el factor principal en la entrada de América Latina al nuevo mundo global. Y esta globalización *by default* tuvo como factor principal la desarticulación de muchas de las herramientas de intervención y regulación que el Estado había creado en el siglo previo.

¹² Cfr. *Razões da desordem*, Río de Janeiro, Rocco, 1993, p. 35.

¹³ Cfr. "Más allá de las transiciones..." , p. 475. Como es conocido, la Reserva Federal de Estados Unidos dispuso en 1980 un aumento drástico de las tasas de interés que frenó bruscamente los préstamos a gobiernos y firmas privadas de América Latina y otros "países emergentes". En agosto de 1982 el anuncio del *default* mexicano efectuado por su secretario de Hacienda y Crédito Público desató una corrida generalizada que llevó a similares anuncios por parte del resto de los países de la región.

¹⁴ Colombia, si bien se enfrentó a dificultades serias en su balanza de pagos a mediados de la década de 1980, escapó a la bancarrota que afectó a prácticamente todos los otros en la medida que su nivel de endeudamiento externo fue relativamente bajo. El caso chileno fue más complejo; el gobierno militar encabezado por Pinochet –y los empresarios privados nacionales– también habían contratado préstamos irresponsablemente, y hacia 1981-1982 la crisis económica y social era una de las más graves del continente. Empero, el dictador encontró un garante que estuvo dispuesto a avalarlo: la administración estadounidense presidida por Ronald Reagan.

La "superficie" política de fines de la década de 1970 presentaba una extrema diversidad de formas de régimen político: las dos democracias sobrevivientes –Venezuela y Costa Rica, los militarismos sultanísticos y patrimonialistas de Paraguay, Centroamérica y el Caribe, los desarrollismos militares de Perú y Brasil, las dictaduras fundacionales de Argentina y Chile, el desarrollismo autoritario mexicano, la "democracia de caballeros" colombiana, e incluso el socialismo "en un sólo país" liderado por Fidel Castro¹⁵. La coyuntura de la crisis de la deuda se convirtió en la divisoria de aguas entre dos épocas, marcando el ingreso a un nuevo estilo de capitalismo en la región. El capitalismo estatista-nacional-desarrollista se enfrentaba ciertamente a serios cuellos de botella, pero, como apunta certeramente Ocampo, no estaba todavía agotado¹⁶.

El capitalismo globalizado y la democracia en cuestión

Lejos de constituirse en el hito que, según pronosticaban muchos analistas latinoamericanos y externos, significaría el ingreso en una etapa de bienestar y estabilidad al ritmo de las "reformas duales" –es decir, las transiciones a la democracia y a la economía de mercado–, la década de 1980 inauguró, en cambio, un largo ciclo de novedosas penurias económicas y sociales. Nuevamente Ocampo, en el trabajo ya citado, apunta que si bien la "década perdida" de 1980 pareció

¹⁵ A esa altura el régimen oligárquico civil de Colombia transitaba todavía por los senderos de la alternancia Liberal-Conservadora, si bien ya informalmente al haberse clausurado en 1974 el período del denominado Frente Nacional. Para calificarlo recurro a la gráfica metáfora acuñada por Alexander Wilde en su "Conversations among gentlemen: oligarchical democracy in Colombia", en Juan Linz y Alfred Stepan (comps.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978. En 1979 se inauguró otra experiencia que se autotituló socialista, la del sandinismo nicaragüense; sin embargo, el régimen presidido por Daniel Ortega revelaría una transitoriedad que nadie –ni enemigos, ni amigos– presumía al momento de la caída del dictador y heredero de una de las dinastías autoritarias más nefastas de América Central, Anastasio "Tachito" Somoza.

¹⁶ Cfr. J. A. Ocampo, *ibidem*: "es improbable que, en ausencia de la crisis de la deuda, alguna economía latinoamericana se hubiese derrumbado por el mero peso de las ineficiencias de la industrialización dirigida por el Estado".

revertirse en la siguiente, también el siguiente decenio desembocó en una nueva “media década perdida” (mi subrayado, MC):

al ritmo de crecimiento económico aceptable que caracterizó el período 1990-1997, de 3,6% anual –que en todo caso estaba considerablemente por debajo del promedio de 1950-1980– siguió un estancamiento generalizado en 1998-2002. Desde 1998 disminuyó el PIB per cápita de la mitad de los países y del conjunto de América Latina.

El principal fenómeno del cuarto de siglo inaugurado en 1980 fue el arrinconamiento de la política, sometida a las restricciones que le impuso la economía dentro del modelo de *capitalismo globalizado*. Es por ello que en la Introducción señalo que la democracia se enfrenta a una encrucijada. Es cierto que en el último cuarto de siglo las reglas básicas de la democracia representativa han funcionado mucho más plenamente que en las etapas anteriores: se celebran elecciones relativamente libres de manera periódica y la vigencia de los derechos de expresión, prensa y asociación, si bien no es plena, está sujeta a amenazas de menor gravedad que en el pasado. Pero, al mismo tiempo, los Estados democráticos de América Latina han visto seriamente disminuidas sus capacidades para, parafraseando a Charles Maier, implementar las mismas reglas para “los que tienen” y “los que no tienen”¹⁷. ¿Cómo se ha manifestado concretamente este retroceso estatal en la esfera señalada por el destacado historiador? Los cuatro fenómenos más relevantes del período 1980-2002 han sido:

- 1) la concentración del ingreso y de la riqueza; en ningún país latinoamericano las desigualdades distributivas han disminuido y, en todo caso, en muchos han aumentado;
- 2) la precarización del empleo y el retroceso concomitante del poder de negociación de los sindicatos;

- 3) el aumento de la segmentación en la calidad de la educación, la salud (y los modos de vida), generando lo que el sociólogo argentino Rubén Kaztman designa agudamente como “sepulturas marginales”, es decir circuitos sociales en los que los pobres (y, asimismo, los ricos) interactúan cada vez más tenuemente con otros estratos sociales y por último, pero no menos importante,
- 4) la agudización de un patrón psicosocial de privatización que resulta especialmente evidente en el campo de la política. Este proceso, a su vez, alimenta el descrédito de la política, y de los políticos, reforzando un círculo vicioso en el cual concluye debilitándose la capacidad de la comunidad para resolver colectivamente las dificultades que enfrenta.

El ingreso en la etapa de capitalismo globalizado ha contribuido a generar procesos políticos novedosos. Y, para poner en otros términos lo que anoté en la Introducción, la política se ha descentrado con relación al funcionamiento de la sociedad y la economía. Quiero subrayar dos efectos de este descentramiento de la política. El primero es que aparece un nuevo tipo de crisis política en el que las instituciones democráticas no son derrumbadas, pero resultan sobrepasadas casi totalmente por las crisis económico-sociales, ya que se muestran absolutamente impotentes para encauzarlas. Esto se manifiesta, especial aunque no únicamente, con la repetición de episodios en los cuales los presidentes electos constitucionalmente son forzados a renunciar –o incluso se los declara incapaces para seguir gobernando a través de procedimientos poco convencionales– pero sin quebrar plenamente el marco constitucional y legal. ¿Cuál es la novedad, entonces, con respecto al pasado? Que durante buena parte del siglo XX, la ruptura de la institucionalidad abría un espacio en el cual se presentaba una alternativa política –generalmente una dictadura militar– que se postulaba creíblemente como “la” solución a la crisis. En los últimos veinte años, en cambio, y Ecuador resulta ser el ejemplo paradigmático de este

¹⁷ Cfr. Charles Maier, *In Search of Stability. Explorations in Historical Political Economy*, Cambridge, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1987.

fenómeno, se produce el reemplazo presidencial y la crisis continúa, o reaparece al poco tiempo, sin que se disipen las condiciones iniciales, ni se eliminen las causas que pueden generar un nuevo episodio del ciclo. También en Bolivia, Argentina y Perú, con las forzadas renunciadas, o destituciones, de Sánchez de Lozada, De la Rúa y Fujimori, se dieron episodios de características similares a los ecuatorianos.

Un segundo efecto del descentramiento de la política es la importancia que cobran movimientos sociales o manifestaciones de protesta social que tienen la potencialidad de derrumbar a las autoridades políticas, o al menos de deslegitimarlas seriamente, y que se presentan como posturas innegociables en torno a una o dos cuestiones y recurren a metodologías que quiebran la legalidad cotidiana. Lo que sucede es que estos movimientos sociales, a su vez, no tienen ni el poder ni la legitimidad para construir alternativas políticas viables.

A modo de conclusiones

[46] En conclusión, la democracia aparece inerme frente a nuevos, y viejos, procesos de exclusión que afectan a las sociedades de la región. Incluso ciertas modalidades novedosas de acción política parecen desplegarse por los márgenes de las instituciones y prácticas de la democracia representativa, sin que éstas demuestren la capacidad para encauzarlas, siquiera mínimamente. Algunas de estas modalidades tienen connotaciones positivas en la medida que están vinculadas a reclamos y protestas sociales que cuestionan exclusiones antiquísimas, como las que afectan a los pueblos originarios de las regiones andinas y patagónicas y también a productores rurales pobres, especialmente en zonas deprimidas. En este sentido, resaltan los ejemplos de Bolivia y Ecuador en los primeros años del siglo XXI. Otras modalidades, en cambio, están asociadas a prácticas subculturales, o incluso mafiosas, en las cuales la violencia y el sexismo pesan sobremedida y, a veces, generan espacios en los cuales predomina

una “legalidad” alternativa a la del Estado. Los ejemplos más atroces de esta modalidad de acción, que a menudo está asociada al tráfico de drogas, son las “maras” y otras pandillas, como las de El Salvador, Guatemala y Honduras, los comandos paulistas y cariocas que operan en las cárceles de esas dos grandes ciudades brasileñas, las “barras bravas” del fútbol argentino y los dirigentes y operadores de la “parapolítica” en las regiones rurales de Colombia. En el límite, se trata de experiencias paraestatales que medran en un contexto dominado por la corrupción de policías, políticos y jueces.

En última instancia, en la etapa actual del capitalismo en América Latina se ha agudizado un síndrome que ha afectado permanentemente a las sociedades de la región: la debilidad del Estado democrático de derecho. En ese sentido, Guillermo O’Donnell argumenta convincentemente en un manuscrito todavía no publicado que esa debilidad se manifiesta en los cuatro planos, o dimensiones, de la acción estatal: el Estado como un conjunto de aparatos burocráticos; el Estado como un cuerpo más o menos coherente de reglas jurídicas; el Estado como foco de identidades colectivas dentro de una nación y el Estado como fijador e implementador de límites entre el afuera y el adentro. Estas debilidades, para ponerlo de otra manera, constituyen el núcleo de la posible reinención democrática latinoamericana.

[47]

EL GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN DESPUÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN: EL CASO COLOMBIANO

Julia Rubiano de la Cruz

El proceso de descentralización en el sector educativo

Uno de los objetivos clave en el proceso de descentralización es la búsqueda de legitimidad y gobernabilidad del Estado, las cuales se expresan como equidad territorial, democracia representativa y participativa y mejoramiento de la capacidad de gestión y de la eficiencia administrativa. Este propósito se ha mantenido a lo largo del proceso de descentralización educativa llevado a cabo en Colombia, donde se logró el incremento de la cobertura del servicio, la calidad y pertinencia de la educación, así como la eficiencia en la utilización de los recursos. No obstante, aún son muchos los retos y desafíos que tenemos para alcanzar una óptima gestión del sector.

El proceso de descentralización educativa en Colombia fue impulsado por los movimientos sociales que buscaban dar mayor autonomía política y administrativa a las entidades territoriales¹. Dos etapas marcaron este proceso en el país. La primera tuvo como marco de referencia la Ley 12 de 1986 y la Ley 29 de 1989. La Ley 12, a través de la cesión de recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado (IVA), impuesto de recaudación nacional, entregó a los municipios la competencia de construir y conservar la infraestructura educativa. Luego, la Ley puso a los municipios a cargo de la administración del recurso humano. Sin embargo, la planeación integral del sector y las decisiones sobre el currículo continuaron siendo competencia del

¹ En Colombia, son entidades territoriales los departamentos, distritos y municipios.

Ministerio de Educación Nacional. La segunda etapa, luego de la promulgación de la Constitución de 1991 y de la expedición de la Ley 60 de 1993, estableció una nueva estructura administrativa, en la cual se estipularon, para cada nivel de gobierno, competencias en educación y salud. Para financiar las responsabilidades asignadas, la ley distribuyó los recursos en un esquema de reconocimiento de costos. No obstante, esta ley no establecía con claridad las competencias entre entidades territoriales. Esto, sumado a problemas de índole fiscal, condujo a la promulgación de la Ley 715 de 2001, la cual estableció competencias precisas para cada nivel de gobierno y definió que las sumas transferidas para prestar el servicio educativo se distribuirían conforme a la asignación por alumno, según las tipologías definidas por el Ministerio para cada entidad territorial. Esto permite mayor eficiencia en el manejo de recursos, ya que incentiva la gestión educativa territorial en términos de cobertura (MEN, 2005: 7 y 8).

Así, la Ley 715 de 2001 se constituye en el principio rector del proceso de descentralización educativa en el país, al establecer las competencias de la Nación y de las entidades territoriales certificadas en la administración del servicio educativo, y el modo de financiamiento de este servicio público por parte del Estado.

[50] La entrega de competencias a las entidades territoriales certificadas (transferencia de autoridad, responsabilidad y recursos) resulta exitosa en la medida en que éstas cuenten con la capacidad técnica, administrativa y financiera que les permita responsabilizarse de manera autónoma de la prestación del servicio educativo y así elevar los niveles de cobertura, calidad y eficiencia. De acuerdo con la Ley 715 de 2001, los departamentos y distritos son entidades territoriales certificadas, así como los municipios con más de 100.000 habitantes. Aquellos que al momento de expedirse la Ley cumplían con esta condición pasaron automáticamente a administrar los recursos. Los municipios con población inferior y que deseen dirigir, planificar, organizar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media deben demostrar ante el departamento el cumplimiento de los siguientes requisitos, según lo previsto en el Decreto 2700 de 2005:

- a) Plan de desarrollo municipal, armónico con las políticas educativas nacionales.
- b) Establecimientos educativos estatales organizados para ofrecer, por lo menos, el ciclo de educación básica completa.
- c) Planta de personal docente y directivo docente definida de acuerdo con los parámetros nacionales.
- d) Capacidad institucional para asumir los procesos y operar el sistema de información del sector educativo.

A partir de 2007, los municipios cuya población alcance los 100.000 habitantes deben adelantar un proceso similar ante el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 3940 de 2007.

Los dos decretos mencionados hacen explícito el contenido de cada uno de estos requisitos y reglamentan lo relacionado con el trámite, el plazo y la formalización de la entrega (por parte del departamento al municipio) del personal docente, directivo docente y administrativo de los establecimientos educativos estatales, así como los recursos físicos y los archivos de información².

Además de la Ley 715 de 2001 es conveniente tener en cuenta que existen otras normas fundamentales para comprender el funcionamiento del sector educativo después de la descentralización. Estas normas abarcan criterios pedagógicos y de estructuración del servicio en los diferentes niveles y regulan la autonomía de las entidades territoriales³.

² Una vez certificados, los recursos del Sistema General de Participaciones (constituido por los montos que la Nación transfiere por mandato constitucional a las entidades territoriales) llegan directamente a la nueva entidad certificada según el número de estudiantes atendidos. Además de estos recursos, las Secretarías de Educación deben administrar los recursos adicionales y los recursos propios.

³ Entre las principales normas se encuentran: la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994; los estatutos docentes en vigencia, Decreto Ley 2277 de 1979 y Decreto Ley 1278 de 2002; el decreto que establece las relaciones alumno-docente, Decreto 3020 de 2002 y las leyes que regulan la educación superior, Ley 30 de 1992 y Ley 749 de 2002.

Organización sectorial

En un esquema descentralizado, cada instancia (nacional, departamental, distrital y municipal) tiene ciertas competencias y responsabilidades que debe ejercer de manera autónoma. No obstante, estas funciones son complementarias de aquellas asumidas por otras instancias de gobierno de manera que la organización sectorial sea coherente y permita un ejercicio armónico y fluido en la prestación del servicio educativo.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) es el ente rector de las políticas educativas y desde el nivel nacional traza los lineamientos generales para la prestación del servicio, formula políticas y objetivos de desarrollo sectorial, emite regulaciones y realiza seguimiento y evaluación. Asimismo brinda asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales para fortalecer su capacidad de gestión y distribuye los recursos conforme a sus criterios.

La prestación del servicio educativo recae directamente en la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada, quien debe asumir la competencia de dirigir, organizar y planificar el servicio en los niveles de preescolar, básica y media y administrar los establecimientos educativos de su jurisdicción. Cuando la entidad territorial certificada es departamental, la Secretaría de Educación debe responder por la prestación del servicio educativo de todos sus municipios no certificados, si bien éstos tienen algunas responsabilidades directas. Aunque la entidad territorial es autónoma, debe tener siempre en cuenta la política sectorial.

La Guía N° 9 del Ministerio de Educación Nacional sobre certificación de municipios menores de 100.000 habitantes hace explícitas las incumbencias de las Secretarías de Educación de los municipios certificados, distritos y departamentos así como las de los municipios no certificados.

Así, las competencias de las entidades territoriales certificadas son:

- Organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción y responder por los resultados en cobertura y calidad (debe mantener la cobertura actual y propender a su ampliación).
- Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado. En el caso de los municipios, continuar administrando los recursos para alimentación escolar y para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad educativa.
- Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.
- Administrar los establecimientos educativos y prestarles asistencia técnica y administrativa.
- Distribuir y administrar entre los establecimientos educativos los docentes y la planta de cargos conforme con las necesidades del servicio (entendidas como población atendida y por atender), siguiendo la regulación nacional.
- Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en inversiones de infraestructura, calidad y dotación.
- Administrar el Sistema de Información Educativo y suministrar la información al departamento y la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.
- Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes, y determinar la inscripción y ascensos en el escalafón de los docentes.
- Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción.

[52]

[53]

- Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus establecimientos educativos.
- Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en los establecimientos educativos.
- Cofinanciar los procesos de evaluación de calidad educativa (MEN, 2005: 11).

Y las competencias que se establecen para los municipios no certificados son:

- Administrar y distribuir los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) que se le asignen para calidad y alimentación escolar.
- Trasladar plazas y docentes entre sus establecimientos educativos mediante acto administrativo debidamente motivado.
- Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación.
- Suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y oportunidad que señale el reglamento (MEN, 2005: 11).

Una vez establecidas las funciones de cada instancia de gobierno en el proceso de descentralización educativa es importante indicar que, finalmente, el centro de la atención de la gestión de una Secretaría de Educación es el establecimiento educativo. Es allí donde se cristalizan los esfuerzos de la entidad territorial para lograr sus metas en cobertura y calidad.

Los establecimientos educativos son autónomos en la estructuración del Proyecto Educativo Institucional (PEI), el cual fija, entre otros, los principios, fines y estrategias pedagógicas que guiarán su labor. Esto les permite organizar el plan de estudios alrededor de las áreas obligatorias establecidas para cada nivel, adaptar algunas

áreas a las necesidades regionales, introducir nuevos métodos de enseñanza, administrar los tiempos de los docentes así como los recursos de los Fondos de Servicios Educativos⁴. Es decir que aunque tienen algunas responsabilidades administrativas, sus incumbencias están enfocadas básicamente en el campo pedagógico, constituyéndose en los responsables directos de que los estudiantes desarrollen las competencias básicas de cada nivel.

Por esta razón, una de las principales funciones de las Secretarías de Educación es la de acompañar a los establecimientos educativos oficiales y privados (que presten el servicio público educativo formal y de educación para el trabajo y el desarrollo humano). Las secretarías deben velar por que los establecimientos educativos se encuentren en condiciones adecuadas para la atención de los estudiantes (tanto en infraestructura y dotación como en herramientas pedagógicas) y cuenten con el recurso humano adecuado para responder a las necesidades específicas de la población que atienden. Adicionalmente, las secretarías cuentan con funciones de inspección y vigilancia para verificar que la prestación del servicio educativo cumpla con las normas legales establecidas. Al igual que los procesos de evaluación de la calidad, el resultado de esta inspección debe utilizarse para orientar acciones de mejoramiento y seguimiento (MEN, 2008: 39).

Gestión de la cobertura y de la calidad del servicio educativo

Es importante detenernos en las responsabilidades que deben asumir los entes territoriales en los ejes de cobertura y calidad fundamentales dentro de la política de la Revolución Educativa que tuvo lugar en la década de 1990.

⁴ Mecanismo presupuestario de los establecimientos educativos para administrar sus rentas e ingresos, para atender sus gastos de funcionamiento e inversión, distintos de los gastos de personal (MEN, 2008: 46).

Gestión de la cobertura

El objetivo primordial de este eje de política es incrementar el acceso de todos los niños y niñas al sistema educativo y su permanencia en él, especialmente para las poblaciones vulnerables. Así, los departamentos, distritos y municipios certificados organizarán el proceso de matrícula y asignación de cupos en los establecimientos educativos de su jurisdicción (Resolución 1515 de 2003). Para realizar una buena gestión se deben realizar los siguientes procedimientos, establecidos en la Guía N° 9:

- **Proyección de cupos:** consiste en la estimación del número de cupos que estarían en capacidad de ofrecer los establecimientos educativos oficiales en el siguiente año escolar por grado, nivel, sedes y jornada, identificando los requeridos para alumnos antiguos y los disponibles para la vinculación de alumnos nuevos. En este proceso se definen las estrategias de ampliación de cobertura por: eficiencia mediante la aplicación de parámetros de alumno por docente, construcción y adecuación de la infraestructura o contratación de la prestación del servicio educativo⁵, entre otras.
- **Reserva y asignación de cupos:** los establecimientos educativos oficiales deben reservar los cupos necesarios para garantizar la continuidad en el sistema educativo a los estudiantes antiguos. Igualmente recibirán y reservarán cupos para los alumnos que por distintas razones quieran trasladarse de un plantel a otro. A su vez, la entidad territorial debe

⁵ “La contratación del servicio educativo con terceros es una alternativa efectiva para mantener y ampliar la cobertura educativa en el país, ya que éstos aportan una capacidad instalada y su experiencia en el sector. La contratación con terceros ofrece beneficios siempre y cuando ésta se realice de conformidad con la normatividad vigente y previo un riguroso proceso de selección que demuestre la trayectoria e idoneidad de los prestadores de estos servicios. Esta contratación está establecida en los artículos 365 de la Constitución Política, los artículos 200 de la Ley 115 de 1994 y 27 de la Ley 715 de 2001, modificados y adicionados por el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007, y reglamentada en el Decreto 4313 de 2004 y en la guía de contratación expedida por el Ministerio de Educación Nacional” (MEN, 2008: 50).

definir los procedimientos y herramientas para garantizar la inscripción o solicitud de cupo de niños y jóvenes que ingresarán por primera vez al sistema educativo oficial. En este momento se debe coordinar con las entidades de bienestar social o familiar la identificación de los niños que ingresarán al grado de transición.

- **Procedimiento de matrícula:** identificada ya la oferta y demanda de cupos, se efectúa el procedimiento de matrícula para alumnos antiguos y nuevos, el cual determina el número de alumnos que se vincularán efectivamente al sistema educativo.
- **Permanencia en el sistema:** la entidad territorial debe prever un conjunto de estrategias que impidan la deserción del sistema escolar, tales como programas de transporte escolar, alimentación, desarrollo de modelos educativos flexibles, entre otras.
- **Seguimiento y control de la cobertura:** consiste en la práctica de auditorías de matrícula (visitas de campo) para analizar la veracidad de la información proporcionada por los establecimientos educativos. La Secretaría de Educación debe contar con un aplicativo de sistemas que permita ingresar y actualizar la información relevante para el desarrollo del proceso de matrícula y su actualización durante el año (MEN, 2008: 39 y 40).

Gestión de la calidad

El objetivo de una educación de calidad es lograr que todos los estudiantes, independientemente de su procedencia, situación social, económica y cultural, cuenten con oportunidades para adquirir conocimientos, desarrollar las competencias y valores necesarios para vivir, convivir, ser productivos y seguir aprendiendo a lo largo de la vida. Tres procesos son cruciales para lograrlo: a) definición y difusión de estándares; b) evaluación de

estudiantes, docentes y directivos docentes y establecimientos educativos; y c) formulación y desarrollo de Planes de Mejoramiento por parte de los establecimientos educativos.

a) **Definición y difusión de estándares:** el Ministerio de Educación ha construido y divulgado los estándares básicos de competencias, que establecen las metas de llegada por conjunto de grados, en un nivel creciente de complejidad, de lo que los estudiantes deben aprender y saber hacer con lo que aprenden. Estos referentes comunes son los criterios respecto de los cuales se valoran los aprendizajes de los estudiantes en cuatro competencias básicas: comunicativa, científica, matemática y ciudadana. Adicionalmente, los estándares precisan las expectativas de comportamiento e incluyen valores sociales y de identidad cultural. Las Secretarías de Educación deben por lo tanto difundir y promover los estándares y acompañar a los establecimientos educativos, propiciando la apropiación de aquéllos y su inclusión dentro de los Proyectos Educativos Institucionales y en los Planes de Estudio.

b) **Evaluación de estudiantes, docentes y directivos docentes y establecimientos educativos:** Colombia cuenta con un Sistema Nacional de Evaluación donde convergen de forma articulada la evaluación de estudiantes, docentes, directivos docentes y establecimientos educativos. Las evaluaciones sirven para focalizar las acciones de apoyo a los establecimientos educativos con desempeños más bajos e identificar los que obtienen buenos resultados para divulgar sus experiencias. La Secretaría de Educación velará por la correcta aplicación de estas evaluaciones y consolidará, analizará y socializará los resultados.

Evaluación de estudiantes: uno de los indicadores del estado de la calidad de la educación es el desempeño de los estudiantes en pruebas que valoran el nivel de desarrollo de competencias básicas establecidas a partir de los estándares.

Contamos con la aplicación de pruebas censales SABER para 5° y 9° grados de educación básica, y el Examen de Estado para el grado 11 de educación media. Los resultados de las evaluaciones permiten evaluar los alcances de los desempeños de los estudiantes y verificar si los procesos para alcanzar las metas son adecuados. Esto permite orientar acciones de mejoramiento, que deben estar reflejadas en el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI). Igualmente, Colombia ha participado en algunas pruebas internacionales como el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA), el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), el Estudio de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS) y el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana de la Asociación Internacional de Evaluación del Logro Educativo (ICCS), las cuales permiten ubicarnos con respecto a otros países.

Evaluación de los docentes y directivos docentes y de aspirantes a docentes y directivos docentes: esta evaluación permite medir si éstos están capacitados para cumplir su función pedagógica y así establecer acciones de mejoramiento. Igualmente, constituye un insumo para los establecimientos de educación superior que se encargan de la formación docente. Contamos con una evaluación para el ingreso (concurso de méritos)⁶, una evaluación del período de prueba⁷, una evaluación anual de

⁶ Los aspirantes a los cargos de docente y directivo docente del sector oficial sólo podrán ocupar, en propiedad, las vacantes definitivas una vez superado el concurso de méritos que se convoque para el efecto, incluyendo el período de prueba. Este proceso comprende la evaluación de aptitudes, competencias básicas, experiencia, relaciones interpersonales y condiciones personales (MEN, 2008: 21).

⁷ Esta evaluación confirma la idoneidad y capacidad de los docentes y directivos docentes nombrados y se realiza al final de cada año académico. Los responsables de su aplicación son la Secretaría de Educación y sus establecimientos educativos. Los instrumentos de evaluación se diseñan a nivel nacional pero se incluyen variables que contemplan las características particulares de la región y la población (MEN, 2008: 22).

desempeño⁸ y una evaluación de competencias para el ascenso⁹.

Autoevaluación de los establecimientos educativos: la evaluación del funcionamiento, características y condiciones de los establecimientos educativos del país permite establecer si éstos están organizados adecuadamente para cumplir con los objetivos de la gestión educativa. Este proceso se lleva a cabo a través de la autoevaluación. Ésta se basa en el análisis del proceso escolar y sus resultados en relación con las metas y los objetivos formulados en el Proyecto Educativo Institucional (PEI). Incluye además un diagnóstico de la gestión en términos administrativos, financieros, pedagógicos y comunitarios. Sus resultados sustentan la formulación de planes de mejoramiento (realizados por los establecimientos educativos) y de planes de apoyo al mejoramiento (realizados por las Secretarías de Educación) (MEN 2008, p. 22).

c) Formulación y desarrollo de Planes de Mejoramiento: el Plan de Mejoramiento es entendido como el conjunto de metas, acciones, procedimientos y ajustes que el establecimiento educativo decide para el mejoramiento de la gestión educativa, conducentes principalmente a alcanzar mejores resultados en los estudiantes. Por su parte, la Secretaría de Educación debe realizar un Plan de Apoyo al

Mejoramiento, el cual es una herramienta de gestión para sistematizar, hacer seguimiento y evaluar las acciones explícitas de mejoramiento de la calidad educativa propuestas en los planes de mejoramiento. Asimismo revisará la actualización de los Proyectos Educativos Institucionales, promoverá la identificación de experiencias significativas, así como el diseño y ejecución de programas de formación de docentes y directivos docentes; promoverá proyectos transversales y la atención pertinente de poblaciones diversas y vulnerables a través de la implementación de estrategias y modelos flexibles¹⁰. Las secretarías también velarán por la pertinencia de la educación, que debe garantizar una mayor competitividad. Esto se logra mediante el fortalecimiento del desarrollo de las competencias laborales, facilitando la movilidad de los estudiantes entre el sistema educativo y el mercado laboral y fortaleciendo la educación técnica y tecnológica. Adicionalmente, se deben diseñar y ejecutar proyectos sobre Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) y bilingüismo (enfocado al dominio del inglés), teniendo en cuenta que estos temas se han convertido en uno de los vehículos más importantes para la construcción de la sociedad del conocimiento en un mundo globalizado (MEN, 2008: 24).

⁸ Este instrumento evalúa el cumplimiento de funciones y responsabilidades de los docentes y directivos docentes en relación con los logros propuestos con los estudiantes y el desarrollo de sus áreas de trabajo. La realiza la Secretaría de Educación al finalizar cada año escolar. Los instrumentos de evaluación se diseñan a nivel nacional pero se incluyen variables particulares de la región y la población (MEN, s.f.: 10 y 19).

⁹ Es una prueba nacional que determina los ascensos o cambios de grado en el escalafón docente. Es aplicada por la Comisión Nacional del Servicio Civil en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación, a los docentes y directivos docentes inscriptos en el escalafón que de manera voluntaria quieran presentarla y hayan cumplido al menos tres años de servicio en un nivel del escalafón (MEN, 2008: 23).

¹⁰ Estas estrategias y modelos resultan pertinentes al ser adaptables al entorno y a las necesidades de los estudiantes. En Colombia se promueven varios tipos de preescolares escolarizados y no escolarizados, Escuela Nueva, Escuela Nueva Costa Pacífica, Círculos de Aprendizaje, Aceleración del Aprendizaje, Postprimaria, Telesecundaria, Educación Media con Profundización en Educación para el Trabajo, Modelo de Educación Media Académica (MEMA), Grupos Juveniles Creativos, Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT), el Servicio Educativo Rural (SER) y los modelos de CAFAM y Transformemos de alfabetización, entre otros. Igualmente se desarrollan varias propuestas etnoeducativas específicas para cada grupo étnico.

Servicios que ofrece el Ministerio de Educación Nacional

Para llevar a cabo sus funciones en la prestación del servicio educativo, las Secretarías de Educación cuentan con el apoyo constante del Ministerio de Educación Nacional, que ha desarrollado herramientas para mejorar la cobertura, la calidad y la eficiencia del sistema educativo y para facilitar la gestión estratégica del sector. Una de ellas es el Proyecto de Modernización de las secretarías¹¹, el cual busca consolidar los procesos de reorganización y fortalecimiento de las secretarías, para que amplíen su capacidad de apoyo a los establecimientos educativos a su cargo y logren cumplir las metas fijadas por los tres ejes de la Revolución Educativa: cobertura, calidad y eficiencia. Adicionalmente, los servicios que ofrece el Ministerio se sintetizan en:

- a) Definición de políticas y normatividad: el Ministerio genera la política sectorial y la reglamentación para orientar la educación en los niveles de preescolar, básica, media y superior.
- b) Distribución y seguimiento de recursos financieros: el Ministerio distribuye los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), la Ley 30, la Ley 21 y otros recursos adicionales y realiza el seguimiento de su ejecución.
- c) Desarrollo de proyectos: el Ministerio desarrolla proyectos para ser ejecutados por las entidades territoriales con el fin de cumplir las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes Sectoriales de Educación.
- d) Asistencia técnica: consiste en el servicio de apoyo a la gestión que proporciona el Ministerio a las entidades

¹¹ Ministerio de Educación Nacional, *Proyecto de Modernización de las Secretarías de Educación*. Disponible en <http://www.modernizacionsecretarias.gov.co/modernizacion_que_es.asp>.

territoriales certificadas para contribuir con el mejoramiento de la prestación del servicio educativo.

- e) Divulgación de información: el Ministerio divulga la información generada por el sistema educativo (política, estadística, indicadores, publicaciones, eventos y noticias) y atiende las solicitudes puntuales de los ciudadanos. El objetivo es que la ciudadanía conozca y participe en el desarrollo de la gestión pública estatal, ejerciendo control y vigilancia sobre las actuaciones de los servidores públicos (MEN, 2008: 35).

Consideraciones finales

Una vez realizado este breve recorrido por los principales aspectos de la estructura descentralizada del sector educativo en Colombia es importante hacer algunas consideraciones finales sobre el mismo.

El Ministerio de Educación Nacional, como ente rector de las políticas educativas, orienta la gestión de las entidades territoriales buscando la coherencia entre las políticas y acciones del nivel nacional y territorial. Para lograr que estas políticas se cumplan (ya que el Ministerio no es el responsable directo de la prestación del servicio), ha sido necesario establecer diferentes mecanismos y estrategias que organizan las relaciones y acciones de los diferentes actores del sistema. Para comenzar, la formulación de leyes, decretos, resoluciones y directivas desde el nivel central marca claramente la forma y orientación de la organización sectorial en educación. En este sentido, uno de los principales aciertos ha sido la expedición de la Ley 715, que estableció una mayor claridad en la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, evitando duplicidades y marcando claramente las responsabilidades de cada instancia. Así, la prestación del servicio educativo es responsabilidad de los departamentos y municipios certificados, en condiciones de calidad y

eficiencia, y a la Nación le corresponde un nivel regulador del proceso. En este esquema, todos los niveles territoriales participan en la administración del sector, lo cual permite mayor control sobre las distintas variables que afectan la prestación del servicio educativo y por lo tanto su capacidad para comprometerse con la obtención de mejores resultados.

Adicionalmente, se ha avanzado en el uso eficiente de los recursos, ya que las entidades territoriales reciben recursos de acuerdo a la cantidad de alumnos atendidos y no en un esquema de reconocimiento de costos. Esto incentiva el aumento de cobertura por parte de las entidades territoriales y una asignación de docentes más eficiente.

En el tema de calidad contamos con unos establecimientos educativos con autonomía pedagógica, que pueden tomar decisiones con respecto a la estructuración del Proyecto Educativo Institucional (PEI), definir sus planes de estudio y currículo y formular sus planes de mejoramiento. Esto permite mayor cercanía del establecimiento con las demandas y necesidades de la población beneficiaria. Para guiar el ejercicio de esta autonomía, el Ministerio define referentes básicos de calidad y trabaja con las entidades territoriales para fortalecer la gestión de la calidad en sus instituciones educativas, lo que incluye desarrollar estrategias de acompañamiento a las mismas y definir políticas territoriales de formación docente, entre otras acciones.

Paralelo al componente normativo, dentro de los elementos que marcan la relación entre las entidades territoriales y los actores del sistema educativo se encuentran la formulación de recomendaciones y orientaciones de atención desde el nivel central para ayudar a las entidades territoriales en el ejercicio de sus competencias; la asistencia técnica y el acompañamiento directo que permite un diálogo con las regiones y busca posicionar de manera contextualizada los temas centrales de política y mejorar la capacidad de gestión local; y, finalmente, la intervención directa del Ministerio a través de proyectos y programas puntuales, llegando

hasta el docente y la institución educativa. Estas intervenciones siempre se dan de manera acordada y compartida con la entidad territorial y responden a prioridades de política.

A pesar de los avances alcanzados, el sector educativo aún plantea enormes desafíos para ampliar la cobertura y mejorar la calidad. En esta oportunidad se resaltarán dos aspectos centrales. Por un parte, se requiere fortalecer la capacidad de gestión de las secretarías y el apoyo de éstas a los establecimientos educativos a su cargo. La capacidad de gestión se construye y requiere procesos de preparación y acompañamiento. Para lograr esto, el Ministerio tiene claro que la asistencia técnica que presta debe ser focalizada, atendiendo de manera oportuna y pertinente las distintas necesidades locales.

Por otra parte, es importante hacer énfasis en el gran reto de generar esquemas efectivos de acompañamiento y apoyo a los establecimientos educativos. La actual política educativa se orienta hacia el fortalecimiento de la institución educativa como el espacio donde todos los niños deben desarrollar las competencias para su desempeño en los diferentes ámbitos de la vida. Para que esto sea una realidad, la institución educativa cuenta con una autonomía que abre grandes posibilidades, pero también requiere acompañamiento y guía. Los planes de mejoramiento que cada institución formula deben ser la base de la definición de las acciones de mejoramiento educativo. El propósito último de la política educativa es el aprendizaje de los estudiantes en la institución educativa, por ello es fundamental definir y seguir trabajando en los caminos para situar, concretar y hacer realidad la política en la institución.

[64]

[65]

Referencias bibliográficas

- MEN, Ministerio de Educación Nacional (Colombia) (2005). *Resolución 1515 de 2003, por la cual se establecen las directrices, criterios, procedimientos y cronograma para la organización del proceso de asignación de cupos y matrícula para los niveles de preescolar, básica y media de las instituciones de educación formal de carácter oficial en las entidades territoriales*, Bogotá.
- MEN, Ministerio de Educación Nacional (Colombia) (2005), *Guía N° 9. Certificación de municipios menores de cien mil habitantes*, Bogotá.
- MEN, Ministerio de Educación Nacional (Colombia) (2008), *Conceptos generales de la educación preescolar, básica y media*, Bogotá.
- MEN, Ministerio de Educación Nacional (Colombia) (s.f.), *Manual de la evaluación de desempeño*, Bogotá.

[66]

GOBERNABILIDAD Y POLÍTICAS EDUCATIVAS, SUS EFECTOS SOBRE EL TRABAJO DOCENTE: LA PERSPECTIVA CANADIENSE

Claude Lessard

Introducción

Este libro trata de la política educativa y la descentralización. En este artículo haré una exposición sobre la tradicional gobernabilidad educativa en Canadá, las reformas educativas actuales o recientes y sus efectos o vínculos, directos e indirectos, con la evolución de la condición y del trabajo docente en Canadá, país federal, y en Quebec, una provincia soberana en materia de educación.

Para ello, en primer lugar, esbozaré un sintético panorama de la gobernabilidad en materia de educación y de las políticas educativas actuales, distinguiendo lo que parece específico para el Canadá inglés y para Quebec, así como las diferentes estrategias de implementación de las políticas, en especial las que oscilan entre el mayor control del trabajo docente y el llamado al profesionalismo de cada uno. En segundo lugar, me concentraré en un aspecto de estos desarrollos, desde mi punto de vista muy importante: el de la regulación de la educación, el cual combina tres tipos de reglas (burocráticas, profesionales y cuasimercantiles). En tercer lugar, voy a analizar tres consecuencias de estos desarrollos: 1) el sentimiento fuertemente diseminado de pérdida o ausencia de confianza en los docentes y el mayor control, directo o indirecto, por parte de los superiores, 2) el incremento cuantitativo y cualitativo creciente de la carga laboral, 3) lo que está en juego en materia de autonomía profesional. Concluiré hablando de algunos impactos de estos desarrollos en la profesionalidad de los docentes, proponiendo como tesis que las evoluciones actuales generan una mayor distancia entre

[67]

los administradores escolares y los docentes. Esta distancia se convierte inevitablemente en fuente de tensión y de conflicto entre, por un lado, el nuevo profesionalismo (conocido como “moderno”) de los managers escolares que tienen una creciente influencia y, por el otro, el profesionalismo “tradicional” y “ciudadano” de los docentes, puestos por la coyuntura política actual a la defensiva.

Notemos que si bien la situación de los docentes depende en gran medida para su evolución de las políticas educativas, la tarea en sí evoluciona a partir del juego de un conjunto de factores más amplios que los estrictamente políticos: la cultura de los jóvenes, las generaciones de los docentes, la evolución económica y sus consecuencias sobre los grupos sociales, la evolución de las tecnologías de la comunicación y de la información, la cultura del contexto, etcétera. Por otra parte, es bastante sensible a estos factores.

1. Breve esbozo de las políticas educativas actuales en Canadá y en Quebec

[68] La gobernabilidad de la educación en Canadá: la herencia institucional histórica

Es importante señalar desde un principio que, en Canadá, las provincias y los territorios son responsables de la educación. Ésta no depende del gobierno federal, quien no tiene autoridad alguna sobre la enseñanza en el nivel de estudios primarios y secundarios. No hay una política canadiense de educación obligatoria, y aunque el gobierno intervenga en este ámbito, lo hace en nombre del desarrollo de la mano de obra y del desarrollo económico, que dependen de él, o simplemente porque tiene un poder económico que no tienen las provincias. La educación depende entonces de las provincias y de los territorios¹. Veamos cómo funciona, en estas

¹ Aparte de las provincias, Canadá tiene también territorios con un estatuto casi provincial. A lo largo del texto hablaremos simplemente de provincias.

jurisdicciones, la estructura desde el punto de vista de las responsabilidades y los poderes.

Históricamente, la gobernabilidad del sistema educativo en el ámbito público se ejerció en tres niveles: la autoridad provincial, la instancia intermedia llamada comisión escolar o distrito escolar, ya sea local o regional, y el establecimiento.

Según el caso, *la autoridad central o provincial* puede ser ejercida por el Parlamento provincial, el gobierno, el Ministerio de educación, o el Ministro. En general, es responsabilidad de la autoridad central definir las orientaciones y prioridades del sistema y los servicios educativos ofrecidos a los alumnos, promulgar las normas centrales sobre capacitación y la titularización del personal escolar, establecer las grandes finalidades y objetivos de los planes de estudio, formular normas relativas al recorrido de los alumnos y fijar las pautas para evaluarlos y para aprobar sus estudios. Como lo veremos más adelante, la tendencia dominante es a reforzar la autoridad central en estas materias, y no delegarlas a instancias intermedias o locales.

La comisión escolar (o el distrito), instancia intermedia, es una entidad a la que se le otorga un estatuto jurídico que la vuelve en varias provincias una entidad realmente descentralizada. Está administrada por un Consejo de Comisarios elegidos por los habitantes del territorio, tiene las responsabilidades y ejerce los poderes que la ley le da. Tiene un poder de deliberación y de decisión, y hasta hace poco, en todos los casos tenía la facultad de gravar impositivamente. La comisión escolar ejerce sus responsabilidades sobre un territorio delimitado, y la primordial entre ellas es la de asegurar que todos los alumnos bajo su jurisdicción reciban los servicios educativos a los que tienen derecho. Debe realizarlas de conformidad con sus orientaciones, obligaciones y la jerarquía determinada e impuesta por la autoridad central.

El establecimiento, ya sea la escuela, el centro de capacitación de adultos o el centro de formación profesional –utilizaremos las denominaciones empleadas en Quebec para designar los diferentes

tipos de establecimientos de la educación fundamental—, tiene como misión la de ofrecer los servicios educativos requeridos a las personas a las que les corresponden. El establecimiento es una creación de la comisión escolar y está, por ende, sometido a los parámetros establecidos por ésta. Esto lleva a pensar que las relaciones entre los establecimientos y la comisión escolar están signadas por la dialéctica del apoyo y del control.

Esta estructura de gobernabilidad dividida en tres niveles se encuentra en todas las provincias canadienses. Viene ya de origen: la evolución histórica desarrolla las características de cada nivel, mientras que la coyuntura influye en su importancia relativa y los diferentes ciclos de centralización y descentralización. Resulta útil distinguir dos conjuntos de problemáticas o alternativas, relativas al programa y al financiamiento, respectivamente, que dan lugar a evoluciones particulares de las relaciones entre los tres niveles del sistema de centralización y de descentralización y, por ende, también del tipo de control.

En lo que concierne al *programa*, mencionamos el rol determinante que tiene la autoridad central en la definición de las finalidades y los objetivos de los planes de estudio, desde el inicio del proceso, y del control que debe ejercer *a posteriori*.

En lo que respecta al *financiamiento*, observamos que en las últimas cinco décadas en su gran mayoría está centralizado en cada provincia. De hecho, los fondos de gastos otorgados al sistema educativo se votan anualmente en el Parlamento provincial. Anteriormente, una parte importante del financiamiento provenía de la comisión escolar, lo que provocaba grandes desigualdades entre los territorios beneficiarios. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX, la parte principal del financiamiento recayó, de manera progresiva, en los gobiernos provinciales, para garantizar cierta equidad social y para controlar el aumento de los costos.

Lo dicho anteriormente puede hacernos creer que existe una importante regulación vertical del sistema educativo de diversas provincias y territorios de Canadá. Como veremos en las siguientes secciones, la tendencia nos lleva en ese sentido, pero “la impronta de los

orígenes”, según la expresión de Merrien (1990, 2000), y la herencia histórica no son tan clara ni exclusivamente burocráticos o centralizados. De hecho cada nivel de la estructura de la gobernabilidad fue siempre concebido como un lugar de *participación democrática* tanto en la comisión escolar como en el establecimiento (aunque esta característica se extendió al establecimiento más recientemente), que se constituyó en el lugar de la *participación de la comunidad* regional o local. En efecto, si bien la autoridad central está en última instancia en manos de un ministro elegido², responsable democráticamente ante el Parlamento provincial, los comisarios³ que administran el nivel intermedio también son electos, por lo cual gozan de una legitimidad democrática, mientras que la concepción dominante del establecimiento desde hace al menos veinte o treinta años en Canadá está inspirada en una ideología comunitaria.

La gobernabilidad de la educación en Canadá se ejerce a la vez por la creación de normas (controles *a priori* y *a posteriori*) por parte de la autoridad central y la comisión escolar y por un sistema de participación democrática y comunitaria que tradicional e ideológicamente fue importante. ¿Qué sucede con lo que constituye de esta estructura una herencia del pasado? ¿Hacia dónde evoluciona la gobernabilidad de la educación?

Las principales tendencias de evolución de la gobernabilidad en educación: ¿un cuarto nivel y “una estrategia pancanadiense de base” con ejes en la obligación de obtener resultados y la rendición de cuentas?

El Consejo de Ministros de la Educación de Canadá (CMEC) fue creado por las provincias y los territorios en 1967 con el fin de ser

² En Quebec, la responsabilidad ministerial en materia de educación se remonta a principios de los años 1960.

³ Un comisario escolar (o consejero escolar) es una especie de equivalente del concejal municipal, pero con funciones de gestión escolar en los distritos escolares locales.

el portavoz de la educación en Canadá, de facilitar la concertación interprovincial, así como el intercambio con el Gobierno Federal y los organismos educativos canadienses. El CMEC manifiesta una voluntad compartida de supeditar la educación en cada una de las provincias y territorios a una forma de obligación de resultados, armada en base al lenguaje de indicadores y estándares de desempeño, haciendo hincapié en los resultados numéricos o por lo menos con miras a una progresión hacia esos resultados. En la Declaración de Victoria (1999)⁴, los ministros de educación de las provincias y los territorios acordaron las siguientes prioridades de acción:

- Prioridad acordada a los resultados de la educación.
- Intercambio de datos sobre prácticas ejemplares.
- Colaboración en el ámbito de los planes de estudio.

Estas prioridades son características de una voluntad de reforzar y armonizar una *gobernabilidad con ejes en los resultados y la rendición de cuentas* en la educación canadiense. Asimismo la Declaración de Victoria es explícita en el ordenamiento de los siguientes cinco polos: “rendición de cuentas, calidad de la educación, accesibilidad, movilidad y respuestas a las necesidades de los alumnos y alumnas”.

[72] Estas prioridades se traducen en las siguientes dos acciones pertenecientes a lo que el CMEC llama “*la estrategia pancanadiense de base*”:

- la *evaluación del rendimiento de los alumnos* de 13 y 16 años en matemática, lectura y escritura así como en ciencias;
- la *recopilación de datos estadísticos sobre el rendimiento de nuestros sistemas de educación*.

El CMEC dirige también la participación canadiense en el programa *PISA*. Es el elemento que permite que la educación canadiense se compare con las normas internacionales y pretende mostrar su capacidad de estar en un nivel internacional (“*world class*”). Recalquemos que si la educación canadiense se encuentra en un

⁴ Declaración del Consejo de Ministros de Educación de Canadá reunido en la ciudad de Victoria en el año 1999.

nivel internacional, podrá exportarse con mayor facilidad a los diversos países del mundo, sobre todo Asia y América Latina.

A estos progresos debemos sumar una reciente iniciativa del gobierno federal: la creación del Consejo Canadiense del Aprendizaje (CCA), que dispone de un presupuesto de 100 millones de dólares canadienses para ser utilizados durante los próximos cinco años. Este Consejo, cuyo director general fundador fue, anteriormente, el director general del CMEC, tendrá entre otras funciones la de hacer el seguimiento de los progresos en materia de aprendizaje en Canadá. Ello implica la creación de indicadores y la utilización de los ya existentes en Canadá, integrados a un índice único y permanente para comparar los progresos en materia de adquisición continua de saberes. Por ello, hace algunos años, el CCA confeccionó un *índice canadiense de calidad de la educación*. Los primeros resultados de este índice fueron publicados: revelaron que cada una de las provincias y los territorios, así como las 26 ciudades más importantes, tuvieron una nota (en un boletín) relacionada con el promedio canadiense. Se observó que las notas aumentan de Este a Oeste, es decir que hay una relación bastante visible entre el nivel de riqueza de las provincias y el puntaje del índice.

[73] Estos cuatro avances –es decir, la prioridad otorgada por el CMEC a los resultados escolares, los consorcios en materia de programas, la participación canadiense en el programa PISA, la puesta en marcha por el gobierno federal del consejo canadiense sobre el aprendizaje– evidencian la importancia otorgada a la obligatoriedad de disponer de resultados en materia de educación, luego de haberlos medido, enumerado y relacionado con estándares o normas explícitas. La posición relativa de las provincias, unas en relación a otras, a un promedio canadiense o a los demás países de la OCDE, se torna un elemento importante del debate público en educación. Por la parte superior de su pirámide, la educación canadiense se inserta en los cánones (o en las garras) de la globalización y está influenciada por su ética del desempeño y de la eficiencia.

Estos desarrollos contribuyen indudablemente a una relativa convergencia pancanadiense de las políticas educativas de las provincias con las de los territorios, sobre todo en materia de programas de educación y de evaluación. Podemos decir que el CMEC y, en el futuro, el Consejo Canadiense del Aprendizaje, contribuirán a la realización de la obra de regulación y coordinación pancanadiense con la que sueña el gobierno federal desde hace décadas.

Las políticas educativas recientes en Canadá y en Quebec

En Quebec y en el resto de Canadá (o ROC, *rest of Canada*: las provincias y los territorios aparte de Quebec) están detrás de los mismos objetivos en materia de políticas educativas y utilizan el mismo lenguaje, el de la mejora de la calidad de la educación y del nivel de los egresados, de la mayor eficiencia del sistema educativo y de la adaptación a la globalización y la competencia internacional. Empero, *el resto de Canadá toma caminos ligeramente diferentes de los elegidos por Quebec*.

Siguiendo la fuerte tradición de descentralización y de autonomía local, en el resto de Canadá observamos, siguiendo el modelo anglosajón globalizado, una tendencia reciente a centralizar el programa y el financiamiento así como la puesta en marcha de sistemas de evaluación estandarizada o uniforme de las enseñanzas. Las tres provincias más ricas y pobladas de Canadá, es decir Ontario, Alberta y Columbia Británica, siguen esta vía, con grados y ritmos variables. En estas tres provincias, este cambio fue impuesto de una manera fuertemente conflictiva y atacó frontalmente las asociaciones gremiales de docentes, cuya autonomía tradicional en materia de programa académico se vio reducida.

Por ello, invocando la eficiencia y la demografía, *el legislador redujo considerablemente la cantidad de instancias intermedias, las school boards, así como el margen de utilización presupuestaria*. Ampliando considerablemente la extensión de los territorios sobre los cuales tienen la responsabilidad de organizar los

servicios escolares, los gobiernos provinciales se las arreglan para que las *school boards* ya no sean responsabilidad del gobierno local. Como contrapartida de esta debilidad política del nivel intermedio, los gobiernos provinciales ceden un *mayor lugar a los padres en el mando de los establecimientos locales*, por medio de los comités o consejos de establecimiento y de un mayor grado de elección del establecimiento. Por ejemplo, en Alberta se abrió por completo el mercado educativo de la ciudad de Edmonton, al mismo tiempo que se instalaba el *site-based management* en esas escuelas públicas, otorgándoles más autonomía en el nivel presupuestario y en la elección de los educadores. De este modo, estas escuelas desarrollaron proyectos particulares, sometiéndose así a una regulación cuasimercantil. Por ello aparecieron tentativas de apoyar fiscalmente la educación privada.

La cuestión del *mayor grado de elección del establecimiento* cobra importancia en el Canadá anglófono, aun si esto no se traduce en un mayor auge de la enseñanza privada. Es más que nada una cuestión de *diversificación de la oferta en el seno del ámbito público*, de la posibilidad de abrir, con el apoyo del Estado, escuelas con orientaciones vocacionales específicas, religiosas, lingüísticas o étnico-culturales. Estos desarrollos tienen el aval de los *think tanks* privados, como el *Fraser Institute* (FI) y el *Atlantic Institute for Market Studies* (AIMS), que militan en Canadá en pos de la libre elección y de la privatización de la educación y la instauración de bonos de educación (*vouchers*). El FI elabora anualmente una *lista de los mejores establecimientos secundarios* en Columbia Británica, Ontario y Alberta (así como en Quebec, sobre el que volveremos más adelante) y acepta hacerlo extensivo en los próximos años a las demás provincias, incluso en el nivel primario. Ello justificado por la necesidad de rendir cuentas e informar al público consumidor de los servicios escolares. El modelo de referencia es el de la elección racional del ciudadano consumidor, elección que debe ser respaldada por una información de calidad y accesible para todos. Esta información toma, cada vez más, forma de indicador.

[74]

[75]

Esta *cultura de los indicadores* de calidad no fue creada solamente por los organismos privados ni se limita a los establecimientos escolares. Todos los niveles del sistema educativo elaboran indicadores: los establecimientos, las *school boards*, los ministerios de educación, así como los organismos pancanadienses cuya existencia es relativamente reciente y que buscan coordinar la educación a través de las provincias y los territorios (CMEC y CCA). Podemos pensar que esta cultura de los indicadores contribuye a una convergencia canadiense en materia de políticas educativas.

En Quebec, la centralización del programa y del financiamiento se puso en marcha a partir de la Revolución Tranquila⁵ de los años sesenta. Podríamos afirmar que en cuanto al programa, el ex departamento de la Instrucción Pública no era menos centralizador y controlador (gracias a su servicio de inspección) que el Ministerio de Educación en la actualidad. Esta elección de sistema distingue a Quebec del resto de Canadá. Podemos decir que el Ministerio quebequense de la educación es un actor de gran importancia en educación, y es así en todos los planos: en materia financiera, de programa, pedagógica, relaciones laborales, etcétera. A tal punto que podemos hablar, con cierta pertinencia, de Quebec como un Estado pedagógico.

En el informe del programa, el *Estado pedagógico* se manifestó con mayor claridad, recientemente, a favor de una mayor reforma del programa de enseñanza primaria y secundaria. No podemos hablar en este caso de un movimiento de centralización curricular, porque los planes de estudio en Quebec se vienen centralizando desde la Revolución Tranquila de los años sesenta. Esta reforma alimenta un intenso debate sobre la creación de un programa en función de las orientaciones de un enfoque llamado “por competencias” y sobre la evaluación del aprendizaje. En efecto, la voluntad de los “reformadores” del Ministerio de educación de *implementar un programa académico con ejes en*

⁵ N. del T. Es un período de cambios veloces acaecidos en Quebec de 1960 a 1966.

el desarrollo y la demostración de competencias disciplinarias y transversales se enfrenta a una oposición interna y externa (los medios de comunicación, una parte del cuerpo docente, sobre todo en el secundario, los padres preocupados por la pretendida desaparición o reducción de los conocimientos, los académicos, etcétera). En ciertos aspectos aparece por enésima vez la discusión entre los antiguos y los modernos, entre los partidarios de una cabeza bien formada y los que prefieren una cabeza bien llena, discusión que encontramos también en otros ámbitos, ámbitos que a veces aportan su folclore al debate.

El nuevo plan de estudios no sólo impone una revisión de los contenidos y una reorganización del lugar respectivo de las materias en pos del desarrollo de las competencias, sino que conlleva también la visión de una pedagogía innovadora. De hecho, podemos ver en él *una obligación de resultados* (menos repitencia y deserción escolar) pero también, aunque no se especifique realmente el detalle de las prácticas, *un mandato de innovación*, lo que contribuye a difundir la impresión de *un fuerte condicionante, a la vez multidimensional, amplio e impreciso*, que afecta tanto a los contenidos como a los métodos. Se plantea así una oposición que se alimenta de una estrategia de implementación híbrida y exigente para los docentes, a quienes se solicita inventar colectivamente nuevas prácticas en reemplazo de la repitencia de los alumnos, construir con sus colegas actividades de aprendizaje que contribuyan al desarrollo de competencias disciplinarias y transversales, practicar una pedagogía más diversificada, denominada de proyectos y diferenciación pedagógica, todo esto con un alumnado cada vez más heterogéneo (que responde a la política de integración de alumnos discapacitados o con dificultades de adaptación o de aprendizaje (EHDAA, por su sigla en francés). Esta reorganización del trabajo docente es sustancial –sobre todo en el secundario– y al mismo tiempo imprecisa o poco institucionalizada: parece evidente que las instancias de coordinación han subestimado su amplitud y profundidad.

[76]

[77]

El debate sobre el nuevo plan de estudios se presenta como una tarea difícil, incluso dentro de las instancias gremiales. Así, 7 sindicatos de zonas urbanas (Montreal, Laval), que representan al 20% de los docentes, se desafilieron de la Central de Sindicatos de Quebec, instancia que agrupaba desde mediados de los años sesenta a la totalidad de los docentes de las comisiones escolares (*school boards*) francófonas de Quebec. Para los gremios disidentes, la postura de la CSQ aparece como demasiado moderada y complaciente a la vez que poco reivindicativa y eficaz en sus relaciones con el empleador, por lo que se le reprocha no oponerse con suficiente vigor al nuevo plan de estudios.

Este debate sobre el plan de estudios no existe en el resto de Canadá o en Estados Unidos, al menos bajo esta forma. En efecto, en el Canadá anglófono, donde el debate se focaliza ante todo en la centralización y estandarización de la evaluación de los aprendizajes, estos desarrollos son percibidos como reductores y deshumanizantes, al tiempo que aparecen como serios límites a la autonomía profesional tradicional de los docentes.

En los otros planos, salvo en lo que respecta a la instancia intermedia de gobernabilidad y la rendición de cuentas de las unidades del sistema, Quebec evoluciona de manera ligeramente diferente al resto de Canadá y de América del Norte. En efecto, desde hace unos treinta años, en medio de dudas y dificultades, comienzan a ver la luz algunas tentativas de “descentralización”. La última, plasmada en la Ley 180 que nació con el cambio de milenio, fue “corregida” por la Ley 124 y lo será aún una vez más a través de un proyecto de ley enviado al Parlamento por la ministra actual. Parecería que todo lo que va en el sentido de la descentralización se acompañase de dos pasos para atrás o para el costado. Es preciso decir que los gremios de docentes son defensores de la centralización, en nombre de la integridad del servicio público de la educación y la igualdad de condiciones de empleo y trabajo. En este sentido, son aliados objetivos de la burocracia estatal, salvo cuando esta última se propone descentralizar.

Al igual que ha ocurrido en el resto de Canadá, en los últimos diez años *se redujo a la mitad la cantidad de comisiones escolares, y se implementaron políticas de “descentralización” de la comisión escolar en favor de los establecimientos*, en el marco de una perspectiva en la que éstos intentan dar respuesta a las particularidades (demandas) de su “medio”, y en la que *se acrecienta el poder de los padres a través de la creación de consejos de establecimientos*. Comparados con los desarrollos que se han producido en el resto de Canadá, los consejos de establecimiento quebequenses tienen más poder que sus contrapartes anglocanadienses. En materia escolar, los padres quebequenses son más poderosos que sus colegas anglocanadienses, limitados mayormente a desempeñar un papel de tipo consultivo. A pesar de todo, al día de hoy, la creación de consejos de establecimientos quebequenses parece haber sido relativamente exitosa, y a pesar de que su legitimidad plantea dificultades para los gremios de docentes, parecen haberse adaptado y haber encontrado un *modus operandi* que les resulta conveniente.

Quebec tiene una larga tradición en la enseñanza privada que lo distingue del resto de Canadá, sobre todo en el secundario, donde se puede hablar de una presencia histórica del sector privado. En este sentido, es preciso señalar el crecimiento reciente de la plantilla de efectivos de la enseñanza privada, al menos en zonas urbanas. En un contexto en el que la red pública es percibida como un eterno laboratorio pedagógico y ha sido tildada de laboratorio de relaciones de trabajo, la enseñanza privada aparece, para las clases medias preocupadas por la reproducción de su capital social, como un refugio y un elemento importante para la gestión de los riesgos asociados a la formación de sus hijos y a su inserción social y profesional (Ball y Van Zanten, 1998; Ball, 2003).

Existe no obstante un debate sobre la enseñanza privada y su financiación, como así también sobre la multiplicación de programas basados en la selección de los alumnos dentro de la red pública. El

debate opone a aquellos que quisieran extender la red privada financiándola al 100%, y a aquellos que defienden el servicio público de la educación y solicitan al poder legislativo que las escuelas privadas se integren a la red pública. Si bien los gremios de docentes defienden el concepto de una escuela común, se observan diversas formas de “aceptación / resignación” ante la competencia por parte de los directivos de las comisiones escolares, los directores y los jefes de establecimientos, muchos de los cuales consideran, con o sin razón, que podrán salir airoso del juego de la competencia, incluso dentro de la red pública.

La profunda ambivalencia de las elites quebequenses respecto de esta cuestión, así como la dificultad para entablar al respecto –como es también el caso con la pedagogía asociada a la reforma de los planes de estudio en curso– un debate relativamente racional y sereno, dejan como consecuencia el campo libre al desarrollo de la competencia escolar en zonas urbanas, tanto entre escuelas privadas y públicas como entre escuelas públicas entre sí. Esto también contribuye a difundir las prácticas selectivas desde el paso del primario al secundario. Es como si, a través del ruido de los debates y las divisiones, ante la impotencia de las elites políticas o su negativa a zanjar la cuestión y tomar una decisión, los actores locales siguieran actuando de todos modos, respondiendo a las dinámicas locales: en medios urbanos, esto conduce a la jerarquización de los establecimientos (secundarios), e incluso a una jerarquización dentro de estos establecimientos, donde se observa una diversificación de los programas en respuesta a las demandas de los padres. De manera que se plantea el siguiente interrogante: ¿la escuela pública está “perdiendo su alma” al adoptar el “enfoque centrado en el cliente”? (Lessard, 2006a).

Quebec también ha conocido un debate animado y encendido dentro del cuerpo docente mismo, a propósito de la *creación de un colegio profesional de docentes*. Apoyado por un partido político, por las facultades de educación y por el consejo pedagógico interdisciplinario que agrupa a asociaciones de docentes

en función de sus disciplinas, el proyecto fue rechazado por los gremios de docentes, que no la veían como una necesidad, convencidos como estaban de ser los más idóneos para promover los intereses profesionales de los docentes y defender el servicio público de la educación. La instancia gubernamental encargada de estudiar esta solicitud y recomendar una respuesta consideró que la creación de un organismo de este tipo era improcedente, que las protecciones existentes del público eran más o menos suficientes y que era importante fortalecerlas pero sin incorporar un organismo como el colegio profesional.

Existen pues tendencias comunes con América del Norte (el viento sopla fuerte desde Estados Unidos...) y particularidades propias de cada bloque político (Estados Unidos, Canadá anglófono y Quebec). Lo mismo ocurre en lo que respecta a los modos de implementación de las políticas.

2. Estrategias de cambio que oscilan entre el control creciente y el llamado al profesionalismo

La gran mayoría de los políticos y cuadros administrativos reconocen que no hay cambio posible sin la participación comprometida y responsable de los docentes. La experiencia y la investigación muestran también que las estrategias denominadas *top-down* (de arriba hacia abajo) no funcionan o sólo lo hacen cuando se trata de ciertos tipos de cambio relativamente simples y unívocos. A su vez, las estrategias *bottom-up* (de abajo hacia arriba), que recurren a la iniciativa y la creatividad de los actores de la base, resultan muchas veces aleatorias, frágiles, de corta duración, y pocas veces conducen a la institucionalización del cambio. Si bien en el primer caso las estrategias generan resistencia en los docentes, en el segundo son inestables, exigentes y sus efectos desiguales. Se sabe también que a medida que los cambios en una organización pasan

de arriba hacia abajo, son interpretados, adaptados, modificados en menor o mayor medida por los actores. Sobre todo, como es el caso en la educación, si tienen una fuerte dimensión axiológica, si remiten a múltiples sentidos y si pueden traducirse en una variedad de prácticas.

Es así como varios autores (Tyack y Cuban, 1995) proponen el concepto de hibridación de las políticas y reformas; es decir, considerar normal y deseable que, durante su implementación, una política sea interiorizada y hasta cierto punto transformada por aquellos encargados de realizarla. No sólo es preciso reconocer la hibridación sino también valorarla, o si se prefiere, conminar a los docentes a adaptar la política a las realidades y limitaciones prácticas del oficio, hacerle pasar la prueba de la "practicabilidad" a fin de que puedan recogerse los frutos esperados. No se sabe demasiado cómo puede lograrse a nivel de un sistema, pero el concepto de escuela piloto o experimental se acerca a esta idea.

Los políticos y los reformistas reconocen también que, si bien identificar los problemas puede resultar a veces relativamente fácil, lo es mucho menos identificar las soluciones, así como llegar a un consenso sobre estas últimas. Por ejemplo, los partidarios quebequenses de la reforma curricular actual sabían que la repitencia no es ni eficaz ni equitativa, pero debieron reconocer también que lo que hay que implementar en reemplazo de esta práctica bien establecida es aún "teórico" y no ha sido suficientemente desarrollado ni sometido a prueba en el terreno, aun cuando reciba el nombre de ciclos de aprendizaje y pedagogía diferenciada. Por lo tanto, no sólo es preciso tomar la decisión de abolir la repitencia, sino también obtener el consentimiento fundado de los docentes y movilizarlos para el desarrollo de prácticas nuevas cuyos contornos aún no se han definido con precisión y cuyos efectos aún no se conocen en su totalidad. Dicho de otro modo, lo que importa es convencer a los docentes de "correr el riesgo del cambio" y desarrollar nuevas prácticas. Es lo que proponen los escritos sobre las organizaciones de aprendizaje, puesto que este concepto vehicula la idea de que todos los empleados de

una organización, y en primer lugar aquellos que llevan adelante el trabajo de base, deben participar en la resolución de los problemas y en la adaptación creadora de la organización respecto de su entorno. Lo que aún no se sabe es de qué manera el aprendizaje organizativo puede convertirse en sistémico. Lo que nos lleva a la experimentación localizada y evaluada.

Según Rowan (1990), las diferentes olas de reformas en América del Norte oscilaron entre estos *dos polos*: ora, desde arriba, obligar y controlar a los actores, prescribir el trabajo hasta el mínimo detalle; ora intentar obtener su consentimiento y su compromiso dentro de un proceso de cambio construido colectivamente. Ora imponer; ora invocar y apoyar el compromiso profesional. Ora prescribir el detalle de los mecanismos; ora preconizar una gran libertad de medios pero imponer de todos modos una obligación de resultados. La primera estrategia se basa en la jerarquía y la autoridad burocrática; la segunda en el profesionalismo.

En la medida en que el llamado al profesionalismo es formulado por la jerarquía, es portador de ambigüedad y genera resistencia, diferente, claro está, de la que produce la primera estrategia, pero resistencia al fin. Y es que de alguna manera, este llamado al profesionalismo, y por ende a una mayor autonomía profesional, despierta en general suspicacias entre los trabajadores involucrados: ¿qué esconden estas "aperturas" y estas órdenes?, ¿una mayor carga laboral?, ¿una mayor responsabilidad?, ¿más presión por el rendimiento, sin compensación?, ¿un inaceptable intercambio de más autonomía contra menos seguridad en el empleo? Se plantea aquí un problema real que sólo puede resolver una verdadera negociación del cambio.

Las reacciones de los docentes frente a estas diferentes estrategias de reformas y sus diferentes combinaciones no son homogéneas. Así, McNeill (2000) muestra que los docentes norteamericanos de Texas se adaptaron a las mayores exigencias en materia de planes de estudio y evaluación, así como a la minuciosidad de las directivas pedagógicas y didácticas, cubriéndose

de alguna manera las espaldas mediante lo que se ha dado en llamar el *"defensive teaching"*, es decir, una enseñanza centrada en las previsiones explícitas de la institución. De esta manera, acatando las directivas y vinculando estrechamente su pedagogía a las exigencias de los exámenes estandarizados, los docentes se protegen de la arbitrariedad de una evaluación externa. Si bien esto lleva a algunos docentes a restringirse y limitar visiones y prácticas educativas más amplias, para otros es motivo de tranquilidad saber que las exigencias de la institución para con ellos son muy precisas y por lo tanto evaluables eventualmente de manera unívoca.

Osborn *et al.*, al analizar las reacciones de los docentes británicos ante la implementación de un plan de estudios nacional a partir de mediados de los años 80, observan fenómenos análogos de defensa del territorio profesional, acomodamiento, adaptación, e incluso mediación creadora.

Hargreaves (2003), al caracterizar las culturas profesionales en desarrollo, hace una distinción entre lo que denomina *"performance-training sects"* y las comunidades profesionales de aprendizaje. De esta manera, traza una línea y acentúa las oposiciones, considerando que la *"performance-training sect"* corresponde a lo que Anderson y Ben Jafaar (2004) consideran una regulación económica burocrática, mientras que las comunidades profesionales de aprendizaje funcionan según el modo de la regulación ética profesional. No obstante, él también observa que los docentes norteamericanos se encuentran tironeados entre estos dos modelos de funcionamiento: el primero provee referencias precisas que, al menos a corto plazo, parecen dar resultados; el segundo parece más exigente y prometedor a la vez, pero también más complejo, difícil e incierto en cuanto a sus efectos inmediatos. Hargreaves insiste con razón sobre la necesidad de adecuar ambos polos, asignándole al segundo cierta prelación o derecho de gerencia sobre el primero, ya que si bien el segundo puede incorporar los elementos pertinentes

del primero, este último no puede hacer lo mismo con el segundo. En suma, ante la ambivalencia de los docentes, Hargreaves intenta reconciliar los modelos del docente eficaz y del docente profesional.

Me parece que la reforma de los planes de estudio quebecuenses se inspira en el segundo modelo, "profesionalizante"; y si bien comparto esta elección estratégica, debo sin embargo reconocer que plantea algunos problemas. Transformar las escuelas en comunidades profesionales de aprendizaje no es poca cosa, ya que supone una transformación de la cultura y de la organización del trabajo que requiere gran dedicación, más allá de los llamados al profesionalismo, a la solidaridad corporativa y a la innovación. Como lo subrayan Maroy y Cattonar, "convertir los docentes" a una nueva visión del oficio, es decir, modificar sus representaciones y eventualmente sus prácticas para que emerja la identidad y se institucionalice el modelo del profesional reflexivo, no deja de ser válido pero tiene algo de utópico y ambiguo, en la medida en que da a entender que la mejora de la escuela recae esencialmente sobre los hombros de los docentes. Una vez más, la profundización de la reforma (la expresión angloamericana es *scaling up of reform*) se presenta como altamente problemática.

De allí la ambivalencia de los docentes, que de alguna manera se hacen eco de la oscilación y las ambigüedades de las estrategias de cambio instrumentadas en América del Norte.

¿Qué sentido dar a estas tendencias, tanto desde el punto de vista del contenido de las políticas como del de sus modos de implementación? Nos proponemos responder a esta pregunta refiriéndonos a las perspectivas actuales sobre la regulación de la educación y las estrategias de cambio que esto conlleva.

3. La puesta en práctica de una nueva regulación de la educación

De aquí en más, tres *dimensiones* o tres grandes registros de la regulación⁶ coexisten en el campo educativo: el de la *burocracia*, el de la *profesión* y el del *cuasimercado*. Estas tres dimensiones traen consigo la producción de reglas y de modos de control de la acción. En efecto, mientras que por una parte, la *burocracia* insiste en la regla jerárquica, la necesidad del control de los procesos, la conformidad a las directivas del trabajo y la sanción de cualquier desviación de la norma, la *profesión*, por otra parte, hace hincapié en la regla del saber y por ende en la capacitación continua y superadora, en el saber explícito y compartido dentro de una comunidad de profesionales colegas, en la autonomía y la responsabilidad como fundamento de la confianza del público. Finalmente, la *referencia mercantil*, insiste en la importancia de la respuesta a la demanda de los clientes o de los consumidores, cuya racionalidad se da por descontada, en la flexibilidad y la adaptación a las realidades locales, en las ventajas de la iniciativa privada y la competencia, y en la eficiencia.

[86] Es difícil desenmarañar las relaciones que existen entre estos modos de regulación, las tensiones, adaptaciones e hibridaciones que se dan entre ellos. Sin embargo, no debería subestimarse la importancia de las tensiones y su aparición en múltiples debates educativos actuales, sobre todo en aquellos que giran en torno a los colegios profesionales existentes o planificados,

⁶ Observemos con Dupriez y Maroy (2000) que los múltiples sentidos de la regulación pueden agruparse en tres acepciones principales: 1) la regulación sistémica, que comprende las acciones o retroacciones que contribuyen a mantener en equilibrio y garantizar el funcionamiento correcto de un sistema; 2) la regulación institucional o política, comprendida como el conjunto de reglas, convenciones y mecanismos de control instrumentados por una autoridad reconocida para orientar las acciones de actores sobre los cuales posee cierta autoridad; y 3) la regulación como acción de producción de reglas de juego en un campo de acción determinado. Los desarrollos que siguen se apoyan sobre todo en las dos últimas acepciones del concepto.

la evaluación del personal docente y sus finalidades, o la autonomía profesional del personal docente (autonomía concebida como ausencia de control externo o como autodeterminación individual y colectiva, o incluso definida como fruto de la regulación entre diversas formas de interdependencia y cooperación entre profesionales y colaboradores de la educación).

Estaríamos pues ante el despliegue y la institucionalización de una *nueva regulación de la educación* que crea una *tensión* entre el poder y las reglas burocráticas, la tradición del oficio y las normas de la práctica profesional, el ajuste mutuo y la solidaridad corporativa del personal docente, la satisfacción de los usuarios y la integración de sus demandas en un contexto de competencia. *Un juego de pesos y contrapesos permitiría que cada poder encontrase su lugar, y al mismo tiempo que se viera limitado por el ejercicio mismo de los demás poderes*. En consecuencia, no resulta sorprendente comprobar que una encuesta realizada en la población de Ontario revela que este juego dinámico parece corresponderse con las expectativas de la opinión pública, a la que tranquiliza comprobar que existe una forma de equilibrio político dentro del sistema educativo que permite evitar o limitar los “excesos” potenciales de uno u otro grupo, esto es, el corporativismo profesoral, las reformas de una noosfera tecnocrática alejada de la “realidad”, el egoísmo de clase de los padres, la “parentocracia”, etcétera.

Tradicionalmente, y sobre todo desde su masificación, el sistema educativo norteamericano se regulaba principalmente gracias a un *juego de equilibrio entre los poderes burocráticos y profesionales dominantes*. El poder de los padres y del mercado existía, ciertamente, pero relegado a dimensiones periféricas del funcionamiento del sistema educativo y mantenido a distancia de las actividades centrales por los dos grandes poderes tradicionales. Sin embargo, no es que no hubiese rendición de cuentas en ese sistema, sino que tomaba otra forma y era llevada a cabo por actores colectivos. En efecto, en los años cincuenta y sesenta, el

[87]

cuestionamiento de este orden burocrático profesional que había sido construido en la primera mitad del siglo XX se originó en movimientos sociales fuertes como el de los derechos cívicos de los negros, las minorías y las mujeres, movimientos portadores de una crítica radical de la escuela, que pedían que esta institución considerada discriminatoria, no igualitaria y poco democrática rindiera cuentas. Estos grupos tenían la impresión de que la escuela no cumplía con sus promesas y reivindicaban cambios fundados en una visión positiva y progresista de la escuela. Es por eso que la tradición norteamericana de la escuela comunitaria siempre legitimó diversas modalidades de rendición de cuentas de la escuela frente a los padres, que en este caso intervenían no en calidad de clientes o patrones, sino como miembros de una comunidad ciudadana con valores unificadores, fuente de identidad colectiva. Sería por lo tanto equivocado decir que no había rendición de cuentas antes del advenimiento del modelo neoliberal de la rendición de cuentas; pero se trataba de un *modelo más ciudadano, que apelaba al proyecto colectivo democrático de una sociedad justa e igualitaria*.

[88] Desde la revolución neoliberal impulsada en Estados Unidos por la administración Reagan, y su equivalente en las provincias canadienses más ricas, la importancia creciente de una rendición de cuentas y una regulación cuasimercantiles, en beneficio de padres clientes y patrones, modificó el escenario del juego político educativo y desestabilizó a los actores que se movían dentro del sistema. Esta visión se funda en una crítica de la escuela basada en un enfoque pesimista de la educación, elaborado por los pensadores de la decadencia de la sociedad americana (Tyack y Cuban, 1995: 22-37).

4. Los efectos sobre los docentes y su trabajo de las políticas educativas actuales y sus modos de instrumentación

En primer lugar, reconozcamos que *el cuerpo docente no es homogéneo* ni en sus orientaciones ni en sus prácticas, y que resulta pues difícil generalizar como si los docentes reaccionaran cual bloque monolítico a las múltiples y a veces contradictorias fuerzas que pesan sobre sus prácticas. En efecto, los docentes son el reflejo del conjunto de la sociedad: adoptan puntos de vista variados sobre la mayor parte de las cuestiones educativas, tienen prácticas que remiten a especificidades estructurales o culturales de los niveles primario y secundario, o incluso que fluctúan según valores y disposiciones generacionales, trayectorias personales, culturas locales, prismas disciplinarios, etcétera (Lessard y Tardif, 2003). El cuerpo docente no es pues homogéneo en su relación con las políticas, las reformas y los cambios; tampoco lo es en lo que respecta al desarrollo de programas diversificados, respuestas a las demandas de los padres, estrategias que tomen en cuenta el aumento de la competencia, la importancia de las prácticas selectivas durante la escolaridad obligatoria, etcétera. Podemos incluso pensar que existen *riesgos reales de división y fragmentación del cuerpo docente*, ligados a la evolución actual de estas problemáticas. Esta diversidad revela quizás también cierta perplejidad y una verdadera preocupación colectiva por las políticas educativas, en la medida en que éstas últimas *hacen tambalear algunos grandes mitos fundacionales del oficio* (sobre todo el de un servicio educativo público, garante de la democratización del saber y de una ciudadanía progresista a través de la escuela).

Sentimiento de pérdida de confianza e intensificación de la supervisión

Esta diversidad se expresa mediante diferentes reacciones ante las políticas educativas. Sin dejar de tener en cuenta esta diversidad real dentro del cuerpo docente, es incuestionable que se difunde dentro

de éste el sentimiento de que la sociedad ha perdido la confianza en ellos⁷. Los debates canadienses acerca de la evaluación estandarizada de los aprendizajes (Canadá anglófono y Quebec), los planes de estudio (Quebec), la calidad de los docentes y su formación (Quebec), la necesidad de imponerles una supervisión y una obligación de capacitación continua, o incluso exámenes de conocimientos y competencias a lo largo de la carrera (Ontario), la responsabilidad de los docentes en el aprendizaje de los alumnos (resto de Canadá), el colegio profesional (Quebec), todos estos debates tienen por efecto convencer a los docentes de que han pasado de un régimen tradicional de confianza del público hacia ellos a un régimen de responsabilidad profesional supervisado por la burocracia estatal y los padres patrones. Este régimen ejerce su control mediante indicadores cuantitativos de desempeño y éxito, y vincula la enseñanza impartida por los docentes con los aprendizajes demostrados por los alumnos.

El carácter conflictivo de las relaciones entre el Estado y las asociaciones profesionales y sindicales que agrupan a los docentes, en ocasión del debate sobre ciertas políticas, en contextos electorales o durante el mandato de un gobierno, sobre todo en Alberta, Ontario y Columbia Británica, así como la dureza de los términos utilizados por los políticos para referirse a los docentes, refuerzan en muchos de ellos el sentimiento de que están siendo juzgados, o incluso condenados injustamente y sometidos a políticas que desvalorizan la profesión y degradan las condiciones de su ejercicio, al menos dentro de la red pública de establecimientos.

Observamos también que existe una mirada mediática más crítica, que a menudo es percibida como entrometida y parcial. A esto se agrega el tenor de los debates propiamente pedagógicos, las pasiones a las que dan curso, el escarnio practicado por ciertos medios de difusión e intelectuales reconocidos. Todo esto sacude a una parte del cuerpo docente, que está dispuesta a escuchar con buena fe las finalidades perseguidas por los políticos, y que está relativamente abierta

⁷ Así ocurre en la mayor parte de los grupos profesionales. Esta pérdida de confianza no es privativa de los docentes.

a la innovación, pero mal pertrechada para enfrentar el conflicto y la animadversión de ciertos segmentos de la sociedad. En algunos docentes, esta situación provoca reacciones de repliegue defensivo, que son tanto más significativas en la medida que tengan la sensación de que los que toman las decisiones y los cuadros directivos del sistema escolar los dejan solos cuando las cosas se ponen difíciles.

Intensificación y ampliación del trabajo docente

La tarea del docente se vuelve más pesada y compleja, tanto en el aula como fuera de ella. Es un hecho que ha sido documentado por los estudios realizados por las asociaciones gremiales y algunos académicos. Por ejemplo, la Federación canadiense de docentes realizó encuestas entre sus miembros en dos oportunidades, en 2000 y en 2005 respectivamente. Trataba de medir con precisión el tiempo que los docentes dedicaban a diversas actividades a lo largo de una semana de trabajo. Cabe destacar que la medida del trabajo efectivo (al igual que la construcción de los indicadores sistémicos de desempeño en educación a los que se hiciera referencia anteriormente) es motivo de debate científico, y que los datos generados por la FCE, por Statistiques Canada o por aquellos investigadores quebequenses que trabajaban en el marco de la equidad salarial, no coinciden. Existen diferencias sustanciales en los resultados, debidas a metodologías distintas. Empero, lo que importa aquí es la observación innegable de que la tarea se ha modificado significativamente.

Los principales resultados de la encuesta realizada por la empresa *Global Economics* ante 2.000 docentes del resto de Canadá en diciembre de 2000 son los siguientes:

- más del 75% de los encuestados señala que su carga de trabajo aumentó en los últimos 5 años;
- el cuerpo docente de tiempo completo señala que trabaja aproximadamente 51,8 horas semanales, mientras que el de tiempo parcial lo hace a razón de 38,4 horas semanales;

- para preparar las clases y evaluar a los alumnos fuera del horario escolar habitual, los encuestados dedican en promedio 13,6 horas si trabajan con carga horaria completa y 10,4 si trabajan con carga parcial;
- la ayuda a los alumnos les lleva 3,2 horas (carga completa) y 2,6 (carga parcial) por semana;
- las reuniones de distinto tipo insumen 2,6 horas (carga completa) y 2,4 (carga parcial);
- el 75% de los encuestados dedica cierto tiempo a las actividades extraescolares y a la enseñanza correctiva⁸ o a las clases de recuperación: se trata en promedio de 4,1 horas por semana (carga completa) y 3,0 (carga parcial);
- cuatro de cada 10 docentes del resto de Canadá enseñan en clases multigrado;
- el 77% del personal docente señala que sus clases han incorporado a alumnos con dificultades;
- la mitad participa en salidas educativas o excursiones escolares, el 44% en actividades deportivas, el 39% en clubes de distintas actividades.

[92]

La encuesta nacional de 2005 permite medir la evolución desde el año 2001:

- ocho de cada 10 encuestados responde que tiene una carga laboral mayor que hace cuatro años;
- un tercio del personal docente indica que aumentó la cantidad de incidentes ocurridos con padres enojados o con comportamiento violento;

⁸ En la enseñanza correctiva, el docente induce al alumno a reflexionar sobre su aprendizaje con el fin de elaborar un diagnóstico de sus fuerzas y debilidades para ofrecerle una enseñanza correctiva pertinente.

- a pesar de diversos incidentes, ocho de cada 10 docentes no temen por su integridad física en la escuela;
- la mayoría (51%) tiene más alumnos por clase que hace dos años;
- el 75% declara que aumentó la cantidad de alumnos con necesidades especiales incorporados a las aulas, el 41% dice que el aumento fue considerable;
- más de nueve de cada 10 sacan plata de su bolsillo para comprar material para el aula y financiar actividades vinculadas a sus alumnos. En promedio se trata de 344 dólares canadienses por año escolar⁹.

Si en 2001 la semana laboral insumía 51,8 horas, en 2005 se lleva 55,6, de las cuales: 7,45 horas diarias en el aula, 12 horas de preparación de las clases y de evaluación de los alumnos, 2,4 horas para ayudar a los alumnos fuera de la jornada docente normal, 2 horas en reuniones de distinto tipo con los padres, y más de dos horas para actividades extraescolares.

También se realizó este tipo de estudio en Quebec, en el marco de la ley sobre equidad salarial de la función pública de la provincia. La tendencia a las cargas más pesadas es la misma que para la zona anglófona de Canadá, aunque con resultados un tanto distintos debidos a las metodologías, que también son distintas.

Surge acá el debate entre los gremios y la patronal. Pero más allá del debate relativo a las horas de trabajo realmente efectuadas, es interesante observar que el incremento de la carga laboral se concentra sobre todo en los dos ejes principales del trabajo docente: la tarea en el aula y el trabajo fuera de ella, en el establecimiento, con los colegas, en estructuras de mando locales y en la comunidad. Para el primer eje, tanto en la provincia de Quebec como en

⁹ En Quebec, el salario inicial promedio de un docente recién graduado durante los años 2005/2006 era de 36.196 dólares canadienses (www.mels.gouv.qc.ca/stat/indic07/docum07/F1_10_2007.pdf).

[93]

el resto del país, se insiste mucho en la heterogeneidad creciente en el aula y en la dificultad de los docentes para tomar en cuenta dicha diversidad. También pesa mucho la tarea realizada fuera del aula, en virtud de la coordinación entre docentes y con los padres y la participación en diversos comités e instancias con mayor o menor participación en la toma de decisiones.

No se puede hablar formalmente de una resistencia u oposición del cuerpo docente al incremento de la carga laboral, sino de una marcada preocupación por el impacto de esta reorganización laboral en la salud de los docentes, sobre todo en un contexto en el cual la competencia entre establecimientos (secundarios) se acentúa, al igual que la presión ejercida sobre la eficiencia y el desempeño de los establecimientos. Estos elementos llevan a temer lo peor y generan desconfianza en más de uno acerca de una reorganización del trabajo que busca “sacarles el jugo”, es decir que conduce a aumentar significativamente el volumen y la complejidad del trabajo.

Las actuales políticas obligan a la institución escolar a desarrollar *nuevas actividades para manejar nuevas demandas que pesan sobre la escuela y su personal*. Si bien las actividades centrales de la escuela están fuertemente institucionalizadas (la enseñanza asumida por un docente responsable de un grupo de alumnos reunidos en un aula, la evaluación de lo aprendido y la calificación de los alumnos), las nuevas reglamentaciones obligan a las escuelas a ampliar su espectro de acción a varios campos nuevos, todos ávidos consumidores de energía, de tiempo y de recursos: hay que organizarse colectivamente para recaudar aquellos fondos necesarios para compensar el estancamiento o la reducción del financiamiento por parte del Estado, hay que construir vínculos comunitarios en consonancia con la filosofía de la escuela comunitaria y para ganar la fidelidad de las familias del vecindario, hay que redactar una declaratoria de misión, un plan para lograrla, un folleto publicitario, hay que construir, con docentes y padres, consensos alrededor de los temas de política local, hay que organizar jornadas “puertas abiertas”, hacer publicidad en los periódicos del barrio, sondear a

los padres para conocer sus expectativas y, llegado el caso, diversificar el plan de estudios para responder a tales expectativas; los docentes deben también incorporar a sus aulas alumnos cada vez más diversos y reaccionar ante las conminaciones de la burocracia escolar (política de integración de las EHDAA, nuevo plan de estudios, nueva política de evaluación del alumnado, solicitudes pedagógicas, etcétera). Porque todas estas demandas y las actividades correspondientes están legitimadas por el entorno escolar: la escuela no puede, por lo tanto, pasarlas por alto sin pagar un precio difícil de estimar hasta tanto uno no haya podido tomar distancia del conjunto de dichas demandas. *Este crecimiento de múltiples actividades periféricas, así como ciertas incursiones en actividades centrales de la institución permiten explicar el agotamiento de los docentes y el discurso sobre el incremento de la carga laboral*. El grito del corazón de más de uno en el sentido de que la escuela y sus trabajadores necesitan oxígeno expresa ese sentimiento de sobrecarga y de imposibilidad de responder a todas las demandas y todas las expectativas.

También hay que ver en esto un *mecanismo de defensa de las actividades centrales de la escuela contra la proliferación de las actividades periféricas y su intromisión en las actividades cotidianas de los docentes*. En los grandes establecimientos, dicha protección pasa por una división del trabajo, al haber personas destacadas a tal fin, quienes asumen la responsabilidad de las actividades periféricas. Pero en los pequeños establecimientos, tales como las escuelas primarias e incluso las secundarias pequeñas o medianas, en un contexto demográfico de merma de la clientela, todo el personal debe cumplir con su parte y ocuparse de las actividades periféricas. De allí el sentimiento de agotamiento o sobrecarga.

Sin embargo, es innegable que se pueden observar *ciertos cambios voluntarios y aceptados como tales*. Por ejemplo, en el resto de Canadá, y a pesar de la fuerte oposición a la centralización del plan de estudios y a la normalización de la evaluación, los gremios docentes reconocen la responsabilidad de los docentes

en el aprendizaje de los alumnos y, por extensión, la legitimidad de una suerte de imputabilidad de los docentes. Incluso llegaron a proponer un modelo a tal efecto. En Quebec, los docentes se adaptan a los consejos de establecimiento y aceptan la participación de sus miembros en las instancias de consulta y deliberación en el nivel de la escuela. Adoptan por lo tanto un modelo de mayor participación y responsabilidad en su relación con el establecimiento sin dejar de aprender a adaptarse a la lógica mercantil. Así, al reconocer la dimensión colectiva de la autonomía profesional, aceptan la obligación de una concertación entre los docentes y los demás actores de la escuela.

Autonomía profesional

Como la sensación de pérdida de confianza es fuerte y difundida, al igual que la de pesadumbre y ampliación de la tarea, no debe sorprender que los *elementos de la autonomía profesional se tornen centrales*. No obstante, la vivencia de estos elementos no es la misma en la zona anglófona de Canadá que en Quebec. En el resto de Canadá las asociaciones profesionales y los gremios se han concentrado últimamente en la defensa de la autonomía profesional de los docentes que consideraban reducida en virtud de la centralización del plan de estudios y su normalización. *Este elemento está vinculado, para ellos, a una visión reduccionista y "tecnicista" de la educación*. Así, al defender la autonomía profesional se defiende también una visión amplia y generosa de la docencia, focalizada en el desarrollo completo del alumno. El discurso anglocanadiense sobre la enseñanza como oficio moral (*teaching as a moral craft*), sobre el cuidado (*caring*), sobre la focalización en el niño y su bien como valores educativos primarios y sobre el bien público o el bien común democráticamente definido en el campo de la educación tratan de limitar los daños percibidos vinculados a las políticas actuales de centralización y buscan oponerse a una rendición de cuentas reductora. Hay allí una fuerte afirmación de un núcleo duro de valores educativos que se

consideran al mismo tiempo amenazados y parte integral de un profesionalismo del oficio que yo calificaría como "tradicional" y ciudadano. Este núcleo profesional debe protegerse, más en el resto de Canadá que en Quebec, contra el vértice de la pirámide escolar y contra los políticos.

En Quebec, la defensa de la autonomía profesional toma un cariz algo distinto. Se expresa en términos de oposición a una "tecnocracia educativa invasiva" y desea "devolver la pedagogía a los docentes". El peligro a combatir es el de la uniformización de las prácticas y, detrás de ésta, el dogmatismo ideológico pedagógico o, si se prefiere, una forma de pensamiento único propio del Estado Pedagogo.

Dentro del cuerpo docente, esta defensa de la autonomía profesional, si bien suele tener un buen recibimiento, no deja de tener sus *ambivalencias*. En efecto, al mismo tiempo se reprocha a la autoridad ministerial el haber generado nuevos programas precisos y pormenorizados, manuales y material demasiado escaso, y tarde, una formación continua inadecuada, en pocas palabras se exige un mayor encuadre y pautas más precisas. Se critica al Estado Pedagogo por fijar no solamente los saberes que hay que transmitir sino también lo que son prácticas pedagógicas ejemplares al mismo tiempo que se le pide que sean más. Aparece entonces un círculo vicioso del que habrá que salir algún día: ello supone revisar el papel de ambos actores en cuestión, lo que se entiende por autonomía profesional y por encuadre ministerial del oficio.

A veces se hace una distinción entre autonomía curricular y autonomía pedagógica, es decir entre la que indica qué hay que enseñar y la que se ocupa del cómo, o sea la pedagogía. Si bien algunos aceptan que la autonomía curricular de los docentes de la enseñanza obligatoria sea fuertemente acotada por el Estado, responsable de definir el bien educativo común, en realidad se trata de afirmar mejor la centralidad de la autonomía pedagógica: "dígannos qué debemos enseñar pero déjennos enseñarlo a nuestra manera" podría representar adecuadamente este punto de vista. Pero la experiencia de Quebec de los últimos cuarenta años muestra que ambas

dimensiones tejen vínculos fuertes en la práctica. En efecto, la experiencia nos instruye que se asocian y combinan ambas dimensiones del trabajo docente de varias maneras: así, la reforma de los años 1960 se conformó con los programas académicos generales y poco desarrollados, en nombre del profesionalismo docente, al mismo tiempo que formulaba fuertes prescripciones pedagógicas (métodos activos, innovación); la de los años 1980 quiso corregir las vaguedades percibidas en los programas de los años 1960 prescribiendo miles de objetivos, con los que se pretendía reducir la diversidad de los contenidos enseñados y volver a una pedagogía más explícita que se ocupara del dominio de los contenidos básicos; con lo cual los programas por objetivos y la pedagogía del dominio¹⁰ pasan a ser conceptos fuertemente articulados entre sí; los programas actuales denominados “por competencias” contienen órdenes pedagógicas, tal vez imprecisas y aún no plenamente desarrolladas, pero mal se puede pensar que la adopción de este tipo de programa no tendrá consecuencias en la pedagogía implementada.

Si bien la autonomía profesional ha sido contemplada a menudo como ausencia de controles externos a la hora de realizar el trabajo, y si bien todo oficio o profesión busca mantener o aumentar su autonomía, también se puede entender la autonomía como una forma de autodeterminación individual y colectiva, como autodirección responsable en la realización de una tarea o actividad. La primera acepción es negativa: soy autónomo si me dejan trabajar sin obligaciones ni controles, es sinónimo de liberación. El idioma inglés propone *freedom from*. La segunda acepción es positiva: es la afirmación de una identidad, de una experiencia que se tiene, de una voluntad de actuar de manera competente y responsable. El idioma inglés propone *freedom to*. Esta libertad de acción exige una capacidad de saber, de juzgar y de actuar de

¹⁰ La pedagogía del dominio es una estrategia pedagógica desarrollada por el psicólogo educativo estadounidense Benjamín Bloom (1913-1999) que se basa en el supuesto de que todo aprendiz puede llegar a dominar la mayoría de las operaciones enseñadas si se le deja el tiempo suficiente y se utilizan los medios adecuados.

manera de promover el aprendizaje y el éxito educativo de todos. Conlleva el ejercicio del juicio, un juicio basado en conocimientos, experiencia, tradición y valores. De más está decir que ambos ejes están vinculados, aunque no dejen de diferenciarse.

En el discurso actual desde la perspectiva del *management*, se vincula autonomía profesional con responsabilidad y rendición de cuentas. Se pretende querer aflojar los controles (*freedom from*), en particular sobre los medios, y se conmina a los docentes a asumir su capacidad de acción (*freedom to*), aunque se entiende que ésta debe ser eficaz y garantizar así el éxito académico de los alumnos. Así entienden los administradores escolares de hoy el concepto de profesionalismo docente.

Para definir sociológicamente el concepto de autonomía, nos remitimos esencialmente al trabajo publicado por Chatzis *et al.* (1999). Allí se define autonomía como “margen de maniobra del individuo y el grupo con respecto a la prescripción y el control, margen negociado o impuesto en la práctica” (Veltz, 1999: 15). Está basada en reglas formales e informales admitidas en una organización. Al mismo tiempo está opuesta al control y es indisoluble de éste. Sin embargo, como lo recalca Veltz (1999), no se puede trazar una línea de demarcación entre regulación autónoma y regulación de control, ya que ambas funcionan como vasos comunicantes. Un hecho preocupante y que deja perplejos a los actores involucrados es que la evolución de la organización del trabajo en las sociedades actuales está marcada por un “desplazamiento de las formas, de una hacia otra, desplazamiento que puede saldarse por una mayor autonomía y un mayor control al mismo tiempo” (Veltz, 1999: 17).

Los estudios realizados sobre autonomía han resaltado la brecha que puede existir entre la norma (prescripción impuesta por la organización) y la acción del operador (individuo o grupo), entre el trabajo prescrito (previamente definido) y el trabajo efectivamente realizado. Según Chatzis (1999), esta brecha puede ser considerada como acto de resistencia (de apropiación y de afirmación de sí mismo) contra el orden impuesto, como

acto de los operadores tendiente a asumir las falencias, o como una combinación de ambos. Según esta postura, la autonomía no queda reducida a la independencia –espacio propio en el cual los individuos se mueven libremente– ni a la ausencia de injerencia de la jerarquía. Tiene otros dos componentes principales, a saber “eficacia” y “dominio de la acción”. En el contexto actual pareciera combinarse con nuevas formas de interdependencia del trabajo; el individuo que trabaja considera que una parte no despreciable de su autonomía individual tradicional está cercenada o transpuesta al plano colectivo del trabajo, responsabilizado a partir de entonces por el cumplimiento eficaz de un trabajo así “profesionalizado”.

Según esta lectura la autonomía profesional queda transformada por ciertas políticas, y el movimiento desde una autonomía concebida como característica individual y ausencia de control a una autonomía más colectiva y marcada por una mayor interdependencia con la tarea no está exento de dificultades para el cuerpo docente.

Conflicto entre dos profesionalismos

[100]

Se puede formular la hipótesis¹¹ según la cual tal vez una de las consecuencias de la evolución de la gobernabilidad y las políticas educativas actuales no sea tanto la profesionalización de la enseñanza (a pesar del discurso en tal sentido) como la profesionalización de la gestión escolar. Si bien durante mucho tiempo los directores de las escuelas de Canadá y de Quebec fueron considerados en primer término docentes de profesión, que terminaban sus carreras asumiendo la dirección de un establecimiento, y tradicionalmente no tenían una amplia formación en gestión, su condición y oficio

[101]

proceso de intensificación. Hay toda una bibliografía en materia de administración escolar (por ejemplo, Hargreaves *et al.*, 1998; Murphy y Seashore-Louis, 1999; Phillips, Raham y Reniham, 2003) que realiza este ejercicio del liderazgo tanto en sus dimensiones curricular y pedagógica como comunitaria, y que le agrega valor al establecimiento en un entorno más competitivo (Leclerc, 2005; Barrère, 2006). Es lógico pensar que los directores de escuela con formación en administración escolar adhieran a esta ideología del *manager* como agente de cambio y líder pedagógico.

Si bien los docentes parecen estar claramente sometidos a una intensificación del trabajo, ésta también rige para los directores de escuela, aunque éstos parecen soportarlo mejor porque las políticas educativas que generan dicha intensificación otorgan a los directores de escuela un papel central en la aplicación de las políticas. A pesar del precio que deben pagar (intensificación de su trabajo) son ganadores (ya que la representación de su papel ideal se despliega desde ser garante del orden escolar a empresario del cambio y líder pedagógico). Por el contrario, aquellas políticas que abogan al mismo tiempo por una mayor rendición de cuentas de los establecimientos y los docentes y por la profesionalización de la enseñanza no tienen tan buena acogida entre los docentes, que ven en ellas una mezcla ambigua de mayor autonomía y mayor control. Ello se debe a que la autonomía revalorizada por las políticas actuales está vinculada a una reorganización del trabajo docente y a una voluntad de mayor interdependencia profesional entre docentes al mismo tiempo que las autoridades insisten en la evaluación de su desempeño individual.

Los docentes viven su profesión como si se la atacase por todos lados con demandas múltiples y contradictorias (incluida la de autonomía). Por un lado está la tradición de la profesión: un docente maneja una clase y transmite un saber disciplinario; lo hace solo, ayudado por un conjunto de rutinas probadas y ejerciendo su juicio discrecional. Al realizar su labor a su mejor saber y entender cumple con una función social importante, un servicio público de primer orden, es el engranaje esencial de una

sociedad democrática iluminada. Por otro lado le piden, ejerciendo cada día mayor presión sobre él, que se adapte a los múltiples cambios (cultura de los jóvenes, pluralismo étnico y religioso, explosión de la masa de conocimientos, nuevas tecnologías de la comunicación, cultura popular de masas, exigencias de padres-usuarios y consumidores escolares, etc.) y que innove en su práctica pedagógica, que mezcle alumnos de distintos cursos y que explore la interdisciplinariedad, que para ello trabaje en equipo, que integre las nuevas tecnologías al aula, que haga trabajar a sus alumnos en proyectos, que sea más exigente (transmisión de conocimientos y desarrollo de competencias) y que logre que apruebe la mayor cantidad posible de alumnos (lucha contra el fracaso y el abandono escolar). Debe asimismo cooperar con sus colegas y participar en las instancias locales de toma de decisiones, construir proyectos aptos para permitir que a la escuela le vaya mejor que a la competencia y recaudar fondos para compensar las restricciones presupuestarias, en pocas palabras ser un “flexiprofe” o un “superprofe” apasionado, al que se le va la vida y la personalidad en su profesión.

Al mismo tiempo, a ese docente se le restringe o redefine la autonomía profesional tradicional: donde solía ser secreta se vuelve más pública (por lo tanto es más “responsable” y está obligado a rendir cuentas), donde era individual se vuelve colectiva, donde era sinónimo de independencia se caracteriza por relaciones de interdependencia, etcétera. Finalmente, el docente lucha también por conservar su *status*, el cual está amenazado por políticas de Estado que vuelven más precario el empleo en el sector público y facilitan el crecimiento del sector privado.

Es lógico pensar entonces que los docentes, en el período actual de cambios, tienen la sensación de que el control de su trabajo y el sentimiento de eficacia con el que viene se les escapan cada vez más. De allí que reaccionen.

Hay entonces como dos profesionalismos que se enfrentan: el de los administradores escolares, “moderno” y orientado a la gestión,

y el de los docentes, más tradicional y ciudadano, que va perdiendo vigencia. El mandato del primero consiste en cambiar el segundo, de allí el conflicto, la resistencia y el malestar de varios docentes.

Si nos detenemos a pensar, veremos que ese conflicto no es nuevo. Siempre hubo un conflicto potencial entre docentes y administradores. Los sociólogos de la educación de los años 1950 y 1960 analizaban la situación en términos de oposición entre las lógicas burocráticas y profesionales (típica de una regulación sistémica de tipo burocrática profesional) y consideraban que dentro de todo el conflicto estaba bastante bien acotado y manejado a través del establecimiento y del respeto de sendos grupos de las zonas de autonomía y de control propia de cada cual (el docente en el aula y el director en la escuela). Lo cual dio lugar a numerosos estudios sobre el tema de la autonomía y el control de los docentes (entre los cuales está el clásico de D. C. Lortie, de 1976).

El conflicto actual es de otra índole. Por un lado, amplía considerablemente el papel del director de escuela: dejó de ser un simple representante de la autoridad del Estado, un funcionario que debe velar por el respeto de las normas y cuidar que los alumnos estén en el aula y que los docentes realicen concienzudamente su tarea para convertirse en un *manager* profesional, un especialista en la movilización y, usando la terminología de moda, un “líder transformacional” capaz de garantizar la adaptación de su establecimiento a las nuevas realidades y conseguir el máximo desempeño posible de los alumnos y los docentes. Así nos alejamos considerablemente del papel tradicional de guardián de las reglas y del orden escolar tal como lo define el Estado central. Llegado el caso (por lo menos en la lógica neoliberal que propugna la privatización de las escuelas como forma culminante de la autonomía local) puede definir las reglas por su cuenta o interpretarlas en función de lo que considera que es la situación de su establecimiento. En cuanto a la “burocracia”, dejó de ser un principio de orden y justicia: hay que combatirla por ser fuente de rigidez e ineficiencia.

[104]

Por su parte, los docentes siempre se vieron a sí mismos como profesionales, es decir como trabajadores que tienen al mismo tiempo dotes disciplinarias (producto de su formación) y pedagógicas (resultado de la socialización, de la experiencia adquirida a lo largo de sus carreras y de una ética profesional orientada hacia el servicio público). Históricamente siempre se amoldaron a la burocracia escolar, tanto más cuando ésta los protegía de las intrusiones y particularidades locales (padres reivindicadores), las reglas que imponía se podían negociar en el marco de las relaciones laborales y la burocracia estaba repleta de ex-docentes imbuidos de la cultura tradicional de la profesión.

El profesionalismo gerencial de los administradores escolares, la referencia “mercantil” y el mayor poder de los padres en los establecimientos corren el riesgo de trastocar el orden burocrático-profesional tradicional y el profesionalismo docente como los conociéramos a lo largo de los “Treinta Gloriosos”¹².

A diferencia de los administradores escolares que viven la situación actual como “ganadora”, los docentes tienen más bien la sensación de perder algo que aprecian mucho y que nos remite a la imagen del docente como servicio público integrado a un proyecto de sociedad democrática. Los antiguos viven su profesión como si “la fortaleza estuviese sitiada” y el servicio público estuviese a punto de reventar al pasar la educación a manos de diversos grupos sociales y de los padres (la “parentocracia”). En cuanto a los jóvenes, no se sabe muy bien cómo reaccionan, si adhieren al profesionalismo de los mayores o si se amoldan al que les propone la nueva gestión escolar. Tema interesante de investigación si los hay.

[105]

¹² N. del T.: Así llaman los franceses al período de 30 años de crecimiento económico que tuvieron tras la Segunda Guerra Mundial

Conclusión

Lo esencial de lo antedicho señala que la reciente evolución de la regulación del sistema educativo en Canadá y en Quebec parece traducirse concretamente en una pérdida de confianza hacia los docentes, en el estrechamiento del marco del trabajo docente y en una carga de trabajo cada vez mayor y más amplia. Estas características no rigen únicamente para la enseñanza sino también para vastos sectores del mundo laboral y varios medios profesionales. En particular para los sectores y medios bien posicionados en el Estado-providencia, habiendo contribuido a su institucionalización y habiéndose aprovechado de ésta. Estos sectores y medios tienen pues la sensación de estar perdiendo algo, a medida que se cuestiona el Estado-providencia, que se lo transforma y acota. Bien podemos entender entonces las reacciones defensivas: en cierto modo *es cierto que la fortaleza está sitiada...*

Por otra parte, las adaptaciones a las nuevas realidades son inevitables. Los tiempos cambian y el trabajo también. Y no siempre para peor. El nuevo docente –el “flexiprofe” según la expresión acuñada por un periodista francés– que las reformas desean de todo corazón, tal vez se encuentre con más satisfacciones, menos aislamiento, más cosas compartidas, mayor sentimiento de competencia y de reconocimiento que en el viejo modelo escolar heredado de la sociedad industrial y del taylorismo.

Si bien el cuerpo docente no reacciona de modo homogéneo ante estos desarrollos, es necesario –como estrategia de evolución– que los docentes no se conformen con una postura defensiva, sino que adopten una concepción y una práctica más positivas de la autonomía profesional, más afirmativas a nivel profesional, más desprendidas de las obligaciones burocráticas y más comprometidas socialmente. Lo cual supone que negocien el cambio (en vez de conformarse con denunciarlo) y que se cercioren de que traiga consigo progreso social y profesionalización de la tarea que

realmente quieren desempeñar, es decir una profesionalización que, salvaguardando ciertos elementos importantes de la tradición del oficio, ceda el lugar a una forma de modernidad educativa y pedagógica. Dicen que la mejor defensa es el ataque...

Referencias bibliográficas

- Anderson, S. y Jaafar, Ben (2004), "Tensions in the intersection of accountability for education management and services: Accountability trends in Canadian education policies", Trabajo presentado ante la Red de análisis pluridisciplinario de las políticas educativas (RAPPE) en un seminario realizado en septiembre en la Universidad Católica de Lovaina, Bruselas, Bélgica.
- Barroso, J. (2005), "Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe: de la régulation du système à un système de régulation", pp. 151-172, en Y. Dutercq, *Les régulations des politiques d'éducation*, Francia, Presses Universitaires de Rennes, colección Des Sociétés.
- Ball, S. y Van Zanten, A. (1998), "Logiques de marché et éthiques contextualisées dans les systèmes français et britannique", en *Éducation et Sociétés*, 1, pp. 47-71.
- Ball, S. J. (2003), "The Risks of Social Reproduction, The Middle Class and Education Markets", en *London Review of Education*, 1 (3), pp. 163-75.
- Barrère, A. (2006), *Sociologie des chefs d'établissements: Les managers de la République*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Berthelot, J. (2006), *Une école pour le monde, une école pour tout le monde. L'éducation québécoise dans le contexte de la mondialisation*, s.l., Vlb éditeur.
- Cattonar, B., Lessard, C., Blais, J.-G., Larose, F., Riopel, M.-C., Tardif, M., Bourque, J. y Wright, A. (2007), "Les directeurs et les directrices d'école du Canada: contexte, profil et travail" [Los directores y directoras de escuela de Canadá: contexto, perfil y trabajo], Informe de investigación, Grands travaux de recherche du Conseil Canadien de la recherche en sciences sociales: évolution actuelle du personnel de l'enseignement primaire et secondaire au Canada [grandes trabajos de investigación del consejo canadiense de investigación en ciencias sociales: evolución actual del personal de la enseñanza primaria y secundaria en Canadá].
- Chatzis, K. (1999), "De l'autonomie par l'indépendance à l'autonomie dans l'interaction?", en Chatzis, K., Mounier, C., Velts, P., y Zarifian, P. (dir.), *L'autonomie dans les organisations. Quoi de neuf?*, Paris, Éditions L'Harmattan, pp. 27-37.
- CTF (2005), *2005 CTF National Teachers' Poll*. Economic and Member Services Bulletin, CTF.
- Deniger, M.-A., Berthelot, J. y Roy, G. (2005), "Décentralisation et nouvelle gouverne scolaire au Quebec: le point de vue du personnel enseignant sur les conseils d'établissement", en *Recherche et formation*, 49, 51-72.
- Dupriez, V. y Maroy, C. (2000), *Politiques scolaires et coordination de l'action*, documento inédito, GIRSEF, Louvain-la-Neuve.
- Grimmett, P. P. (2005), "L'impact des politiques publiques sur les conditions d'enseignement", en Biron, D., Cividini, M. y Desbiens, J-F. (eds.), *La profession enseignante au temps des réformes*, Sherbrooke, Éditions du CRP, pp. 59-72.
- Hargreaves, A. (2003), *Teaching in The Knowledge Society, Education in the Age of Insecurity*, Nueva York, Teachers College Press.
- Hargreaves, A., Lieberman, A., Fullan, M. y Hokkins, D. (1998), *International Handbook of Educational Change*, Londres, Kluwer Academic Press.
- Kamanzi, C., Lessard, C., Blais, J.-G., Riopel M.-C., Larose F., Tardif, M., Wright, A. y Bourque, J. (2007), "Les enseignants et les enseignantes du Canada: contexte, profil et travail" [Los docentes y las docentes de Canadá: contexto, perfil y trabajo], Informe de investigación, Grands travaux de recherche du Conseil Canadien de la recherche en sciences sociales: évolution actuelle du personnel de l'enseignement primaire

et secondaire au Canada [grandes trabajos de investigación del consejo canadiense de investigación en ciencias sociales: evolución actual del personal de la enseñanza primaria y secundaria en Canadá].

Leclerc, J.-M. (2005), "Perspective internationale: quelle direction pour les établissements scolaires?", en *Politiques d'éducation et de formation: Analyses et comparaisons internationales*, Número especial dedicado al tema de la dirección de los establecimientos escolares, Bruselas, Cecoeduc, pp. 79-100.

Lessard, C., Kamanzi, C. y Larochelle, M. (2008), "La perception des politiques éducatives chez les directions d'école et les enseignants canadiens: l'influence de l'idéologie professionnelle", en *Sociologie et Sociétés*, Número especial sobre políticas educativas, publicado por Presses de l'Université de Montréal y el departamento de sociología de la facultad de artes y ciencias de la Universidad de Montréal.

Lessard, C. (2006a), "Différentiation des formations et pratiques sélectives à l'école publique: le système éducatif est-il en train d'imploser?", en *Options*, Número especial 1, printemps-été, pp. 169-184.

Lessard, C. (2006b), "Le débat américain sur la certification des enseignants et le piège d'une politique éducative evidence-based", en *Revue Française de Pédagogie*, N° 154, pp. 19-31.

Lessard, C. (2005), "Travailler ensemble? points de vue syndicaux. Entretien de Claude Lessard avec Johanne Fortier. La place des enseignant(e)s dans la gouvernance de l'école et l'injonction au travail collaboratif: le point de vue syndical", en *Recherche et Formation*, N° 49, pp. 115-123.

Lessard, C. y Brassard, A. (2006), "La gouvernance de l'Éducation au Canada", en *Éducation et Sociétés*, revue internationale de sociologie de l'Éducation.

Lessard, C. y Meirieu, P. (2004), *L'obligation de résultats en éducation*, Quebec, Presses de l'Université Laval.

Lessard, C. y Tardif, M. (2003), *Les identités enseignantes. Analyse des facteurs de différenciation du corps enseignant québécois*, Sherbrooke, CPR.

Lortie, D.C. (1976), *School Teacher, a Sociological Study*, Chicago, Chicago University Press.

Maroy, C. y Dupriez, V. (2000), "La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique Francophone", en *Revue Française de Pédagogie*, N° 130, pp. 73-88.

McNeill, L. M. (2000), *Contradictions of School Reform: Educational Cost of Standardized Testing*, Nueva York, Routledge.

Merrien, F.-X. (1990), "État et politiques sociales: contribution à une théorie 'néo-institutionnaliste'", en *Sociologie du travail*, N° 3, 267-294.

Merrien, F.-X. (2000), "La restructuration des États-providence: sentier de dépendance, ou tournant néo-libéral. Une interprétation néo-institutionnaliste. Les nouvelles politiques sociales: une comparaison internationale", en *Recherches Sociologiques*, Vol. 31, N° 2, 29-44.

Murphy, J. y Seashore-Louis, K. (eds.) (1999), *Handbook of Research on Educational Administration* (2ª ed.), Projeet de L'AERA, San Francisco, Jossey-Bass.

Osborn, M., McNess, E. y Broadfoot, P. (2000), *What Teachers Do. Changing Policy and Practice in Primary Education*, Londres, Continuum.

Philipps, S., Raham, H. y Reniham, P. (2003), *The Role of The School Principal, Present Status and Future challenges in Managing Effective Schools*, Kelowna, BC, Society for The Advancement of Excellence in Education.

Rowan, B. (1990), "Commitment and Control: Alternative Strategies for The Organizational Design of Schools", en Cazden, C.B. (ed.), *Review of Research in Education*, Vol. 16, pp. 353-389, Washington, DC, American Educational Research Association.

Sachs, J. (2008), "Teacher Professional Identity: Competing Discourses, Competing Outcomes", en *Journal of Education Policy*, Vol. 16, N° 2, pp. 149-161.

Spillane, J. P., Resier, B. J. y Reimer, T. (2002), "Policy Implementation and Cognition: Reframing and Refocusing Implementation Research", en *Review of Educational Research*, Automne, Vol. 72, N° 3, pp. 387-431.

Tyack, D. y Cuban, L. (1995), *Tinkering Toward Utopia, A Century of Public School Reform*, Massachussets, Harvard University Press.

Veltz, P. (1999), "L'autonomie dans les organisation: de quoi parle-t-on?", en Chatzis, K., Mounier, C., Velts, P. y Zarifian, P. (dir.), *L'autonomie dans les organisations. Quoi de neuf?*, París, Éditions L'Harmattan, pp. 13-24.

[112]

Weick, K. E. (1976), "Educational Organizations as loosely Coupled systems", en *Administrative Science Quarterly*, mars, N° 21, pp. 1-19.

HISTORIA Y POLÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL GOBIERNO EDUCATIVO EN LA ARGENTINA

José Octavio Bordón

La pregunta general que los organizadores del Seminario nos plantearon: "¿Cuál es el grado de articulación entre las diversas instancias territoriales donde se deciden las políticas educativas?" lleva implícita la duda acerca de si el proceso de descentralización del sistema educativo argentino nos ha permitido tener mejor y más equitativo aprendizaje para más niños, jóvenes y adultos. Si avanzamos en los supuestos implícitos también nos cuestiona sobre si ha significado un incremento y mejor uso de los fondos destinados a la educación y sobre la pertinencia de los nuevos conocimientos y habilidades.

Consideramos que no sería correcto analizar este largo proceso de descentralización, sin incorporar los contextos ideológicos y políticos en que fue realizado, las perspectivas pedagógicas que predominaron, los intereses y conflictos sectoriales que existían o se generaron y, finalmente, pero no de menor importancia, las circunstancias económico-sociales que se atravesaron.

En 1994 culmina administrativamente el traspaso de los establecimientos de los niveles iniciales, primarios, secundarios y terciarios no universitarios a las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, en el marco de la Ley 24.049. Este proceso se había iniciado tres décadas antes con la Ley 18.878 que transfirió casi 700 escuelas primarias de la provincia de Buenos Aires, La Rioja y Río Negro. El inicial proyecto piloto se generalizó en 1978 con la transferencia de otras 7.000 escuelas del mismo nivel, lo que supuso el traspaso casi total de las escuelas primarias.

Si bien es cierto, como sostienen analistas y administradores del sistema educativo, que "el reclamo de descentralización de los servicios educativos en la Argentina ha significado históricamente una demanda democratizadora frente al poder central" esto no ha sido

[113]

siempre así. Los orígenes del sistema educativo que rigió en la Argentina durante más de cien años, desde las últimas dos décadas del siglo XIX, tuvo en Domingo Faustino Sarmiento y en la Ley 1420 el impulso, el marco filosófico y el encuadramiento legal. Estaba fuertemente influido por el diseño y desarrollo de la Escuela de Massachusetts, a la que el fundador del Sistema Educativo Argentino moderno, en su momento embajador argentino ante el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, tuvo directo acceso. Sarmiento definía al fundador de esta corriente, Horace Mann, como “el Apóstol Horacio, que disemina las ideas como el pájaro que transporta semillas en su pico a distintas tierras”. El educador y político norteamericano sostenía, en la primera mitad del siglo XIX, que “la Educación Pública es la gran igualadora de condiciones del hombre”.

Los actuales Consejos Escolares de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (heredera directa de la original Dirección de Escuelas) son un ejemplo de la influencia organizativa de esa Escuela del New England. Sin perjuicio de ello nuestro sistema tuvo una fuerte estructura centralizada. Es que si bien reconocía en la creación y funcionamiento de la Escuela la célula básica educativa, la necesidad de construir una democracia inspirada en los ideales liberales de la Revolución Francesa en un territorio “inhóspito”, como era el “Desierto Pampeano” (en realidad una de las tierras más férciles del planeta), que para la Generación del 38, para el espíritu de la Constitución de 1853 y el proyecto de la Generación del 80 sería al mismo tiempo “barbarie” y oportunidad, convocaba a un rol utilitario específico al sistema educativo. No podía crecer en ese “desierto” una “Nueva Acrópolis” sin la existencia de un Estado Democrático y no podía existir éste sin individuos que le dieran vida y sentido a la Ciudad, sin ciudadanos.

Se trataba entonces de formar los mismos a través del sistema educativo. Tanto a los “bárbaros” originales como a los nuevos inmigrantes, para poder acrisolar a través de la educación esta nueva polis. La educación no sólo había estado lejana a la mayoría de los habitantes sino que lo institucional de la misma estaba fuertemente

conectado con la Iglesia Católica, que más allá de la participación en ideas y luchas independentistas de muchos de sus miembros, era percibida como la continuidad de las tradicionales ideas coloniales y tradicionalistas. Por lo tanto debían ser una responsabilidad del Estado Nacional Liberal, a través del sistema educativo, las funciones de integración, identidad, cohesión social y transmisión de valores. Es que la debilidad de los actores sociales y económicos de esa Argentina reciente exigía al Estado Nacional una función más activa, sin perjuicio de que el cuerpo de la Constitución Nacional alberdiana se nutría de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, de sus debates sobre federalismo, y también de los “Pactos Federales Preexistentes” en la Argentina. La Ley 4874 del año 1905, conocida habitualmente como “Ley Láinez”, dio un sustento organizativo para fortalecer el cumplimiento de la Ley 1420 en las Provincias.

Tampoco es menor el distinto contexto de surgimiento de la “Democracia en América”, utilizando las palabras del lúcido ensayo que hace dos siglos realizó el francés Alexis de Tocqueville sobre la democracia estadounidense, respecto del nuestro. En el caso del Norte el proceso de construcción fue desde la comunidad de cada colonia hacia la formación de una nueva nación. En general en Latinoamérica, al igual que en Europa, se trató de una “toma del poder” del antiguo Estado del Absolutismo en las metrópolis o de sus subsidiarias virreinales en las colonias, por parte de las nuevas coaliciones sociales. Esto marcó la distinta relación entre Estado, gobierno, sociedad e individuos, más allá de los similares contextos ideológicos en las que estuvieron incluidas y, en el caso de nuestro hemisferio, de las largas guerras independentistas y civiles que marcaron el proceso de construcción de las emergentes democracias y de sus respectivos Estados Nacionales.

En este marco de interacciones entre cultura, imaginarios constituyentes, contexto histórico, política e instituciones, fueron surgiendo dos visiones distintas de lo “público”: desde el Norte, como una confluencia de responsabilidad individual, comunitaria, empresarial

y estatal; desde el Sur, con una preeminencia casi hegemónica del rol del Estado, de ese Estado Absolutista en Europa y virreinal en las colonias que había sido conquistado para transformarlo y ponerlo al servicio de la nueva sociedad democrática liberal. El impacto en la formación de la sociedad civil, en el funcionamiento del sistema educativo y en las expectativas hacia él y las conductas en él no sería menor. Recién a fines del siglo XX, en el marco de las nuevas leyes educativas y de importantes cambios domésticos e internacionales, llegaría una definición distinta de lo público en nuestro sistema educativo, al definir que existe un único sistema de educación, que es pública, con dos modalidades de gestión: estatal y privada.

Después del proceso político definido como el de la "Generación del 80" en el cual se creó el sistema educativo moderno, se vivieron otros dos procesos políticos de gran significación. El primero fue el del radicalismo, un hijo de esas ideas pero que con el proceso del irigoyenismo le dio una participación muy significativa a los nuevos sectores sociales. Éstos surgían de las entrañas de esa sociedad pero enfrentando dialécticamente los esfuerzos que los nuevos y tradicionales sectores dominantes hacían para restringir la participación de las emergentes clases medias y los sectores populares ligados a los inmigrantes, como así también al afianzamiento de culturas y sectores urbanos criollos. La Reforma Universitaria de 1918 fue coetánea del apogeo del radicalismo, que llegó al gobierno en 1916 a través del voto universal y secreto de los varones. Fue una hija de este proceso y abrió el espacio de gestación de nuevos cuadros profesionales para la sociedad, el Estado y también la dirigencia política emergente, al tiempo que generaba un ámbito e instrumento de movilidad social que superaba los estrechos márgenes de la "educación básica" como formadora de ciudadanos. De alguna manera también era su descendencia. Quizás por eso es que más allá de la profundidad cultural y política de los cambios en esta etapa, no se modificó el concepto de la educación básica sino que se extendió por cobertura su alcance y en profundidad hacia la educación universitaria. El rol central del Estado se mantuvo, en

consonancia también con un fuerte centralismo del gobierno radical que se hizo presente en no pocas intervenciones federales a las administraciones provinciales.

El segundo, el justicialismo, surge en 1945 y se afianza con el triunfo electoral de 1946. Es un heredero de la postguerra, de las enseñanzas de la crisis financiera del 29, tan similar a la actual, y de la respuesta que el "New Deal" de F. D. Roosevelt, a partir de 1933, va a generar con una nueva visión de la relación entre economía, mercado, Estado y bienestar. También va a influir la pérdida de la democracia tras el golpe militar en 1930, que destituye al gobierno democrático del radicalismo. Va a ser clave el surgimiento de una burguesía industrial nacional al abrigo de la sustitución de importaciones, como así también de una clase obrera creciente y de trabajadores rurales menos aislados del contexto global del país. No es menor la influencia que el laborismo inglés tendrá en esta nueva fuerza política y social. En ese contexto, social y de ideas, el nuevo gobierno ratifica el papel de la educación como trasmisor de valores y cohesionador social. Amplía la cobertura y la inclusión de los sectores marginados. Incorpora a las mujeres a la vida política e institucional de la República. Fortalece la idea de la pertenencia educativa intensificando el papel de las Escuelas Técnicas y la Universidad Obrera (actualmente Universidad Tecnológica Nacional). La Ley 13.407 del año 1947, que les da contexto, también incluye el subsidio a la educación privada, cuyo principal protagonista, aunque no exclusivo, es la escuela Católica. En este clima de importantes cambios sociales y políticos mantiene prácticamente inalterable las principales ideas originales de la educación básica sarmientina.

Podríamos decir que en el campo educativo se dio un extraño proceso de acumulación cultural positiva, más allá del sectarismo, fundacionalismo, fratricidio y fracturismo histórico que marcó a la Argentina, en el campo de la política y las instituciones, desde los orígenes de la Independencia. Es como si la pasión de Juan Bautista Alberdi por armonizar perspectivas y experiencias: las del pasado Federal con las de Caseros, las ideas modernizantes del puerto con

la tradición y la industria del interior, el federalismo descentralizador con la visión unitaria, hubieran penetrado en la institución imaginada y construida por Sarmiento, su gran polemista. Seguramente este proceso cultural desempeñó un papel relevante en la construcción de una Argentina que hacia mediados de 1970 estaba muy cerca de constituirse como una “sociedad de clase media”. La crisis del 75, el Proceso Militar iniciado en el 76 y otros hechos posteriores han desafiado esa posibilidad, y en ese contexto es que surgen el debate y los cambios que han dominado el proceso educativo en los 25 años de democracia, que se inician con el gobierno del radicalismo y el Presidente Raúl Alfonsín en 1983.

En un clima fundacional de la democracia, después de la pesadilla del Proceso Militar, acompañado por una amplia mayoría plural y multipartidaria, se inicia el “Congreso Pedagógico Nacional” que se extenderá desde 1984 hasta 1988. La Ley 23.114, que lo impulsa, es votada por unanimidad, al calor de la renovación de los dos partidos históricos (Unión Cívica Radical y Justicialismo), de un clima de unidad nacional que incluye a casi todas las fuerzas políticas y sociales y una confianza generalizada de la sociedad en el sistema democrático, en la república y en los partidos políticos. La idea central es que la democratización de la sociedad y de la escuela pueden realimentarse mutuamente en un círculo virtuoso de mejora institucional y ciudadana. La participación es muy amplia, mas allá de algunas desconfianzas que sectores de la sociedad y sindicales docentes expresan hacia la misma. También participa un grupo de expertos que producen en 1987 un “Informe sobre posibles reformas al sistema educativo”, previo a la finalización del Congreso en el Centro Turístico de Embalse, Córdoba.

Junto a este escenario democratizador aparece también la idea de la necesidad de adaptarse al cambio en el mundo del trabajo. En el marco del surgimiento de lo que posteriormente se denominará como “sociedad del conocimiento” aparece la idea de una educación permanente, de los riesgos del analfabetismo funcional de educandos básicos y profesionales, conectando los sistemas de

educación formal y no formal, e incluyendo junto a la tradicional perspectiva del conocimiento las ideas de habilidades y entrenamiento y con éstas la de la flexibilidad de los contenidos. Estos conceptos abonan el interés sobre la pertinencia educativa, que inspirará caminos de regionalización y localización educativa. A tono con ideas globales, se articulan el sentido constitucional histórico del federalismo con la idea de descentralización. En el marco de lo que alguna vez denominé “la ideología de la república perdida”, se instala la idea de que con el Golpe Militar de 1930 se había reinstalado el centralismo y que era necesario también superar este déficit de democracia y república. Estas propuestas serán posteriormente recuperadas en 1993, con otra mayoría partidaria y durante la administración del Presidente Menem, por la Ley 24.195, denominada “Ley Federal de Educación”, especialmente en los artículos 51, 53, 56 y 59.

En ese largo y complejo período que va desde 1983 hasta 1993, están fuertemente presentes y articuladas las ideas de democracia, federalismo, descentralización y participación. Los procesos de descentralización fueron dejando las tareas más complejas y difíciles de resolver en manos de las administraciones provinciales. Éstas tienen muy diversas capacidades de organización, reclutamiento y financiamiento pero también muy disímiles demandas, tanto por la distribución territorial como por las condiciones sociales, económicas y culturales de sus poblaciones. En un sistema donde el salario docente, considerado siempre insuficiente, cubre en general alrededor del 90% del gasto educativo, se han generado verdaderos círculos viciosos a la gestión, dejando poco espacio para la tarea pedagógica y la búsqueda de la calidad, presionados permanentemente por la compleja y desgastante resolución de los conflictos salariales, las condiciones de la infraestructura edilicia y las demandas sociales de los sectores más desprotegidos, tanto en el aspecto nutricional como en el de las condiciones de vida del hogar (y en muchos casos, la ausencia de éste). Una paradoja del proceso de descentralización es que, en la medida en que este fue avanzando con las insuficiencias

mencionadas, se incrementaron o crearon políticas compensatorias por parte de la administración central del sistema. De esta forma recapturó, en no pocos casos, facultades que originalmente se imaginó quedarían en manos más autónomas: de las autoridades provinciales o incluso de la gestión en la comunidad escolar.

Muchas de las decisiones de la transferencia original y algunas posteriores estuvieron conectadas a una lógica descentralizadora más influida por razones de ajuste financiero de los gobiernos centrales que por criterios pedagógicos. En otras ocasiones, fueron acciones basadas en la convicción de las ventajas de la descentralización para lograr más pertinencia, responsabilidad y eficiencia a través de una gestión en un nivel más cercano a la realidad de cada zona, escuela y comunidad educativa. Pero en general, en estos casos, se observa una visión “optimista ingenua” o “voluntarista”, que percibe básicamente las ventajas sin advertir las nuevas dificultades que suponen procesos tan complejos de descentralización, sin la correspondiente capacitación y organización de las instituciones de los gobiernos provinciales y sus respectivos subsistemas educativos. En este campo no es menor preparar y articular las distintas instancias de participación local, los docentes, los administradores educativos, los padres y los medios de comunicación masiva.

[120]

No se debe dejar de mencionar que de hecho ya se vivía en la práctica una política de fragmentación, en parte debido al “abandono” que el gobierno central venía desplegando por la falta de inversión en la educación secundaria, agravada por la correcta presión de familias y estudiantes que aspiraban crecientemente a recibir una educación en este nivel y en el terciario. Los gobiernos de provincias, especialmente los más habilitados por recursos y calidad de las instituciones, se iban progresivamente haciendo cargo del mantenimiento de edificios escolares preexistentes, pero también del sistemático aumento de la matrícula en la secundaria y los terciarios no universitarios y otro tanto frente a la creciente demanda social de educación inicial para los niños de 3, 4 y 5 años.

Este proceso autónomo de descentralización no se limitaba a la asunción de responsabilidades por parte de los gobiernos provinciales, sino que también se expresaba en el surgimiento de Consejos de Escuelas u organizaciones similares que comenzaron a darse en la segunda mitad de la década de 1980 en la provincia de Buenos Aires, así como en otros distritos como Mendoza y Río Negro, en el marco de experiencias democratizadoras que incluían la idea de la participación de la comunidad educativa en la gestión de la escuela, aunque con responsabilidades muy limitadas. Otro tanto ocurría con el desarrollo de Proyectos Autónomos en las Escuelas, promovidos incluso por fondos provenientes de las propias autoridades provinciales, tratando de articular en un círculo virtuoso la creatividad y responsabilidad en cada establecimiento como parte de la mejora en la gestión educativa y en la calidad del aprendizaje. Estas experiencias no siempre tuvieron consecuencias positivas, ya fuera por insuficiente diseño, déficit en la gestión y, en importante medida, porque despertaron por diversos motivos mucha resistencia. Ésta estuvo motivada, en algunos casos, por parte de sectores muy conservadores de la sociedad que temían la pérdida de control “ideológico” a partir de esta autonomía relativa, en otros, por parte de las autoridades de escuelas privadas que percibían podía ser una estrategia de los gobiernos para introducir instrumentos de “reapropiación” de autonomías privativas de su gestión. Similar reacción hubo en importantes sectores del sindicalismo docente que advertían sobre el riesgo de que fuera el inicio de lo que tradicionalmente mencionan como la “privatización de la educación”.

[121]

También ha sido creciente el accionar y participación de las comunidades locales a través de las Cooperadoras Escolares que, en algunos casos, han sido receptoras de recursos del Estado, quien en esos casos prefiere descentralizarlos para hacer más rápido y eficiente su uso y además como una motivación para movilizar la participación de padres y vecinos.

En el análisis sobre la eficiencia y logros de la descentralización, no debería dejarse de lado el impacto que ha significado para las

provincias recibir estas responsabilidades al mismo tiempo que también se incrementaba la provincialización de otros servicios públicos como la salud, aumentaba la demanda de seguridad ciudadana y servicios policiales, como así también se asumían nuevos roles en el campo de la producción y en la protección del medio ambiente. Ha existido no sólo una real competencia por la distribución del presupuesto provincial sino también por la inteligencia y organización de las estructuras burocráticas del Estado, en un marco en el que las administraciones atravesaron fuertes crisis financieras como la hiperinflación de los años 1989 y 1990, el impacto de la crisis del Tequila en la economía argentina en 1995 y finalmente la recesión 1998-2002, que culminó con una situación de anarquía económica y anomia social sin precedentes.

Este proceso de deterioro socioeconómico mostró otra paradoja. Por un lado, el aumento de la pobreza en los niños y jóvenes en edad escolar, como producto del desempleo y los bajos salarios que golpea especialmente a los sectores de más bajos recursos durante las crisis. Al mismo tiempo, un importante aumento en la cobertura escolar en jardín de infantes, secundaria y terciaria. El sistema educativo ha funcionado en los momentos más difíciles como una verdadera red de protección y contención social frente al fracaso del sistema productivo y laboral. Semeja una lancha navegando contra la corriente y recogiendo los hijos de los naufragos de la economía en debacle. A fines de los años 90, Juan Carlos Tedesco expresaba en una reunión de expertos internacionales, ministros de economía, educación y empresarios, convocada en Washington DC por el Banco Mundial y PREAL: “escucho con satisfacción que empresarios y economistas pongan como prioridad a la educación para darle competitividad a la producción y superar la pobreza, pero como soy educador les digo que necesitamos una economía que genere más y mejores empleos, una sociedad con chicos mejor alimentados y más sanos. Mejores condiciones de educabilidad son básicas para que podamos ser mejores en nuestros resultados pedagógicos, para tener mejores

docentes y alumnos, mejor aprendizaje”. (Nota: la versión escrita del comentario verbal de J.C.T. es de responsabilidad del autor de este artículo, testigo presencial del debate.)

Importantes especialistas reflexionan correctamente cuando se plantean si la tensión centralización-descentralización no estará superando el ámbito organizacional y se trata en realidad de un problema social para el cual no se cuenta aún con una propuesta de solución que encarne las expectativas e intereses de los distintos sectores involucrados.

Por eso es importante no sacralizar los procesos descentralizadores como supuestas herramientas automáticas de la democratización de la educación, la mejora de la calidad y la equidad educativa y una mayor eficiencia en la utilización de los recursos. Hay ejemplos históricos en que, con sociedades fuertemente fragmentadas y polarizadas, la descentralización educativa ha significado mayor polarización regional o social, e incluso en países con fuertes procesos de marginación racista ha significado en ciertos espacios un retroceso de las tareas de promoción del igualitarismo impulsadas por los gobiernos nacionales.

En otros casos, como el de la Argentina, con mayor integración, espíritu federal y organización local, es muy importante entender que la descentralización de funciones y responsabilidades debe ir siempre acompañada de los recursos financieros razonables, de la delegación real de autoridad y, por supuesto, de la preparación institucional, social y humana. Se sostiene, correctamente, que en un proceso de descentralización debe otorgarse un lugar de importancia a la administración de la misma, ya que la administración docente tiene una gran influencia en los resultados educativos. Incluso hay quienes dudan respecto del grado de descentralización de sistemas que no incluyan medidas sobre la administración docente.

Estos sistemas de organización complejos y superpuestos muestran cierta coherencia respecto de la transferencia de la administración a los Estados provinciales, pero como ya hemos mencionado, ésta no va acompañada por una razonable estructura de

distribución primaria y secundaria de los recursos y de los compromisos que las partes asumen con la inversión educativa. Es menos claro el papel de la Escuela en este proceso de descentralización. Mas allá de algunos proyectos provinciales focalizados, subsiste la idea de la misma más como un lugar de mera acción que como también de construcción y decisión educativa. Existe una baja autoridad de directores y administradores escolares y aún menor de la comunidad. Creemos que esta indefinición genera insuficiencias, problemas y conflictos en el proceso de descentralización y funcionamiento educativo.

En el marco de las múltiples dificultades mencionadas, el gobierno central del sistema educativo está tratando de asumir un liderazgo para buscar superar, con su asistencia técnica y recursos focalizados, el déficit en diseño de políticas y gestión, insuficiencias pedagógicas, inequidad y polarización social o territorial, etc. En ese sentido, desde 2005 la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo y la Ley 26.206 de Educación Nacional incorporan estos desafíos de manera explícita, tanto en los aspectos organizativos y pedagógicos como en el objetivo de llevar la inversión educativa del 4% al 6% del Producto Bruto Nacional (PIB).

[124]

Sin perjuicio de lo correcto de diseñar el funcionamiento del sistema educativo como un todo, que debe tener un desarrollo razonablemente armónico, no hay que desatender el peligro que conllevan las “presiones” sobre algunas acciones, no necesariamente percibidas como necesarias o pertinentes para su realidad por los responsables, como consecuencia del apoyo financiero que implican. Al igual que lo que ocurre con el financiamiento por parte de ciertos programas de las entidades multilaterales de crédito, implican el riesgo de desviar objetivos, políticas y partidas como consecuencia de los recursos y financiamientos ofrecidos y que no necesariamente son en todos los casos coherentes con las prioridades locales. En algunos casos pueden significar disminuir la capacidad de diseño y gestión provincial e incluso generar resultados diversos a los esperados, incrementando diferencias y polarizaciones entre distintas provincias.

En el corazón de este debate está un tema central al federalismo argentino: la política fiscal. Ésta supone necesariamente una redefinición del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, que había tenido un promisorio aunque débil inicio en el Acuerdo Provisorio que entre Nación y Provincias se firmó en 1988. El Plan de Convertibilidad, los Pactos Fiscales de la década del 90 y las nuevas medidas fiscales de los últimos años han llevado al mismo a una desproporción absoluta entre las crecientes responsabilidades operativas de las provincias y sus mermados recursos coparticipables. Incluso con grandes e inequitativas diferencias entre algunas de ellas. Esto afecta no sólo desde el punto de vista del monto de los recursos disponibles, sino que adicionalmente enerva la previsibilidad y responsabilidad de un sistema fiscal con mayor correspondencia y equidad. Es, además, institucionalmente grave, ya que la Reforma Constitucional de 1994 lo incluyó explícitamente y con plazos perentorios de legislación, los que han sido incumplidos largamente.

A modo de conclusión quisiera dejar algunas reflexiones y recomendaciones:

- Ha habido en estos 25 años de democracia un interés real por parte de muchos actores del sistema político-institucional y del sector educativo en mejorar la extensión, profundidad, equidad y pertinencia de la educación argentina. Algunas de las principales decisiones y leyes fueron aprobadas por amplísimas mayorías y en algunos casos por unanimidad, hecho no habitual en nuestra cultura social y política. Esto supone un capital social que no habría que olvidar y desaprovechar. Sin perjuicio de ello, y con la excepción del crecimiento en la cobertura escolar, los resultados no han sido satisfactorios. Políticas de ajuste autoritarias, crisis socioeconómicas, déficit de planificación y gestión y resistencias particularistas de sectores educativos parecen ser algunas de las causas de las insuficiencias.

[125]

- La descentralización y federalización del sistema educativo han estado en el corazón de las propuestas de mejoramiento educativo, pero también fueron utilizadas como instrumentos de ajuste y debilitamiento de responsabilidades de los distintos niveles del gobierno y la sociedad. En ese sentido el avance en el campo legal, de haber reconocido la necesidad de aumentar la inversión en educación, debe ir acompañado de una redefinición del sistema tributario argentino y en el marco del mismo de la distribución primaria y secundaria de los recursos, incrementando la equidad y correspondencia responsable del mismo.
- En ese campo la reformulación, diseño y fortalecimiento de la estructura de conducción nacional, de las provincias, las escuelas y los actores locales es fundamental. Debatir y consensuar sobre las responsabilidades de la escuela como lugar de construcción, decisión y acción educativa es una de las prioridades. La tensión entre Dirección de la Escuela y Estatuto del Docente es uno de los temas más complejos, que exige un trabajo profundo y equilibrado.
- Si bien existe la apariencia de un consenso social generalizado alrededor de la importancia central de la educación para fortalecer la democracia, ciudadanía y competitividad económica de la sociedad, es importante advertir sobre los “falsos consensos”, en los que no se pasa de la afirmación generalizada a la asunción de compromisos. Es muy importante un análisis detallado de la relación costo-beneficio de las reformas educativas y del proceso de descentralización en sus distintos niveles. Analizar si cuando no se avanza es por falta de seriedad en el compromiso con el consenso, o cuando es consecuencia de la resistencia típica de las burocracias administrativas, o en qué medida son trabas internas desde dentro del acto docente, o cuándo producto de insuficiencias del nivel provincial o local y también la influencia de la falta de conciencia u organización de los actores no escolares.
- Dada la importancia de la sustentabilidad y continuidad de los cambios que se impulsan, es muy importante balancear los

[126]

objetivos, las expectativas de los actores internos y externos y la construcción de capacidades organizativas que los sustenten. La organización educativa y los procesos de descentralización dentro de ella deben respetar los principios de legitimidad funcional y de integración. El primero responde a cumplir con los objetivos para los que ha sido creada, con las adecuaciones y actualizaciones a través del tiempo. El de integración tiene que ver con el sentido de pertenencia y satisfacción que los miembros de la organización sienten. En este segundo, en el campo educativo, creemos que hay una jerarquía: estudiante, docente, padres, comunidad. Un cambio y una descentralización de la organización educativa sólo orientada hacia la realización funcional fracasaría, y otro tanto si la dominan únicamente los objetivos de integración-satisfacción de la misma, especialmente si se dirige solamente a uno de los cuatro actores antes definidos.

- Consideramos que, para el estado de la sociedad mundial que vivimos, una sociedad como la argentina, con un sistema federal como el que tenemos y en el estadio de transformación y descentralización educativa en que estamos, sería muy útil usar las tecnologías digitales y los conocimientos de la sociedad de la información para gobernar y administrar el sistema educativo con transparencia, eficiencia, sustentabilidad, equidad y responsabilidad.
- Finalmente, pensamos que revitalizar un Pacto Federal Educativo, utilizando efectivamente el Consejo Federal Educativo, con el sustento normativo de las recientes leyes de Financiamiento Educativo y Ley Nacional de Educación y el postergado y necesario nuevo Sistema de Coparticipación de Impuestos, puede permitir una síntesis creativa de nuestra historia educativa a poco más de un año del Bicentenario, un positivo balance a 25 años de democracia y, por encima de todo, construir un sistema educativo causa y consecuencia de la sociedad de clase media que la Argentina pudo y debe ser.

[127]

Referencias bibliográficas

- Aguerrondo, Inés (2002), *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006), *Las políticas de las políticas públicas*, Washington DC, BID-Planeta.
- Carciofi, Ricardo (1996), *Evaluación de la descentralización educativa en la Argentina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Corrales, Javier (1999), *Aspectos políticos de la implementación de las reformas educativas*, Santiago de Chile-Washington DC, PREAL.
- Filmus, Daniel (1997), "La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto", Coloquio Regional sobre la descentralización de la educación, CLAD, Costa Rica.
- Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo (2008), *Barómetro del Financiamiento Educativo*, Informe N° 1, marzo.
- [128] Kauffman, R. R. y Nelson, J. M. (2005), *Políticas de Reforma Educativa: comparación entre países*, Santiago de Chile-Washington DC, PREAL, Boletín 33.
- Mezzadra, F. y Rivas, A. (2005), *Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación*, CIPPEC.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Argentina) (2000), *Evaluación del Pacto Federal Educativo*, Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. y Arango, A. (2007), *Gobernabilidad, gobernanza y educación en la Argentina*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Morduchowicz, Alejandro (2008), *¿Conviene descentralizar la administración docente?: quizás sí, quizás no*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

- Rivas, Axel (2003), *Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias*, Buenos Aires, CIPPEC.
- Rivas, Axel (2008), *¿Cómo gobernar la educación?*, Proyecto Nexos, Documento N° 1, Buenos Aires, CIPPEC.
- Tenti Fanfani, Emilio (2003), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LA PROFESIÓN DOCENTE: LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Dalila Andrade Oliveira

En este capítulo pretendo analizar el movimiento de construcción de la profesión docente de modo genérico y, en particular, en el contexto brasileño. Parte de la idea de que la noción de profesionalización estuvo presente en la organización de los trabajadores de la educación a partir de la institución y expansión de los sistemas escolares. Muchos autores han abordado la presente discusión en diferentes contextos nacionales¹, con ciertas semejanzas en los análisis que presentan. De modo general, observamos que existe una relativa aceptación de que el magisterio está constituido por un cuerpo de trabajadores que históricamente se han orientado a la profesionalización. En sus orígenes, los que se ocupaban del acto de enseñar lo hacían por vocación o sacerdocio. Con el desarrollo de la sociedad moderna, el magisterio pasó a constituirse en un oficio en búsqueda de profesionalización. Esta tesis es bastante aceptada en la literatura sobre el tema.

Tomando el concepto genérico de profesión como un término que se refiere a actividades especializadas que poseen un cuerpo de saberes específico y accesible sólo para un grupo profesional con códigos y normas propias e incluido en un determinado lugar en la división social del trabajo, es posible indagar hasta qué punto el magisterio obtuvo u obtiene las condiciones para definirse como tal. Probablemente, en el caso del magisterio, la profesionalización (entendida como el acto de tratar de transformar en profesional una actividad que se realiza de modo *amateur*) podría designar mejor al movimiento de organización y búsqueda de un lugar –en el sentido

¹ Apple (1995), Hargreaves (1998), Nóvoa (1991, 1993), Lessard y Tardif (2004), Contreras (2002), Tenti Fanfani (2005, 2007), entre otros.

del reconocimiento social y el valor económico— de un determinado grupo profesional que comporta en su seno distinciones y complejidades que no le permiten identificarse como profesión en el sentido más estricto de la palabra. Por lo tanto, podemos entender la profesionalización del magisterio como un proceso de construcción histórica que varía según el contexto socioeconómico al que está sometida, pero que, por sobre todas las cosas, ha definido tipos de formación y especialización, de carrera y remuneración para un determinado grupo social que viene creciendo y consolidándose.

Entendemos que el desarrollo de la noción de profesionalización es el resultado en cierta medida de una forma específica de organización del Estado, la forma racional burocrática de estructuración de los servicios públicos, que trae aparejada la instauración de un cuerpo funcional. Los estudios de Max Weber sobre la burocracia nos ofrecen elementos importantes para comprender cómo se estructura y mantiene en funcionamiento una organización de carácter racional, en la cual la impersonalidad y autoridad concedidas al cargo se presentan como características del Estado moderno, confiriéndole eficiencia y legitimidad, razones por las que ha mantenido su predominio durante tanto tiempo. Los sistemas escolares modernos emergen de la organización de este aparato estatal y se organizan como partes dependientes del mismo. Por lo tanto, la primera gran lucha por la profesionalización del magisterio tropieza con el estatuto funcional que, mediante su transformación en servidores públicos —y como tales, en empleados del Estado— les retira autonomía y autocontrol sobre su oficio. Como afirma Tenti Fanfani (2007: 342) al referirse a este proceso, con este tipo de organización los docentes tenían un *status* ambiguo:

Por una parte su actividad era definida como una misión cuya dignidad derivaba de la elevada función social que se le asignaba a la escuela (la conformación del ciudadano de la república moderna, la transmisión de valores universales que estaban más allá de toda discusión, la construcción de la idea de Patria, etc.). Pero por la otra el maestro era también un funcionario

con un lugar muy preciso en una estructura jerárquica dominada por un conjunto de regulaciones y normas que definían con precisión sus responsabilidades, tareas e incumbencias. En pocas palabras, el docente era un apóstol y al mismo tiempo un funcionario, es decir, alguien a quien se le ha asignado una función claramente establecida en los marcos legales, formativos y regulativos que estructuran su actividad. A su vez, el trabajo del maestro era supervisado por una serie de “superiores jerárquicos” (el vicedirector, el director de escuela, el supervisor, etc.). Su actividad no sólo era regulada, sino también supervisada de cerca y en forma continua por una serie de agentes especializados.

Por lo tanto, tal vez podríamos entender la historia de los trabajadores de la educación como un movimiento resultante de esta ambigüedad, de la lucha por la obtención de un *status* profesional aunque en usufructo de su condición de servidores públicos. O, también, como la historia de supuestos profesionales que se fueron transformando en empleados públicos y pasaron a organizarse para defender sus intereses, luchando contra algunos obstáculos que les dificultaban la posibilidad de obtener mayores libertades y autonomía en el ejercicio de su trabajo.

Según Rodrigues (2002), se puede aceptar el concepto de profesión como una ocupación que, de manera simultánea, ejerce autoridad y jurisdicción exclusiva sobre un área de actividad y formación o conocimiento, después de haber convencido al público de que sus servicios son los únicos aceptables. Entonces, es posible considerar que la historia de la organización y constitución del magisterio estuvo marcada por la lucha por instituirse como profesión, intento que tropezó con numerosos obstáculos, sobre todo por los corolarios correspondientes a esta condición: la autonomía, el control sobre el reclutamiento, el monopolio, un estatuto único, entre otros. Como consecuencia de esta insistencia en construir esta noción de profesionalización, en los estudios sobre educación se desarrollaron profusos debates sobre el tema.

Los estudios sobre la profesión docente básicamente provienen de dos vertientes. Se podría describir a la primera como situada en la tradición pedagógica humanista, focalizada en la formación docente, comprendida como un proceso más amplio de constitución del sujeto en su quehacer pedagógico, con énfasis en los saberes adquiridos por la experiencia, la práctica pedagógica y los procesos de formación. Nóvoa (2000), al analizar las tendencias actuales de los estudios sobre la profesión docente, identifica la existencia de una literatura que reduce la profesión docente a un conjunto de competencias y capacidades y en esencia destaca la dimensión técnica de la acción pedagógica.

Podemos identificar la segunda vertiente en los análisis sobre la profesión docente formulados por la perspectiva sociológica, desde la cual se entiende la identidad profesional en relación con sus actividades laborales, con la inserción de estos sujetos en la división social del trabajo. Desde sus orígenes, las profesiones constituyen un importante objeto de la sociología. En las *Lecciones de sociología*, Émile Durkheim considera a las corporaciones profesionales como la mejor mediación entre el Estado y el individuo. La organización de los grupos profesionales sería vital para la cohesión social y el equilibrio y armonía en las relaciones entre sociedad política y Estado, ya que la integración social se realiza por medio de la división del trabajo.

En la vertiente sociológica se destacan dos abordajes diferentes: estudios que se sitúan en las referencias que trae la sociología del trabajo, sobre todo en las relaciones de trabajo, con preponderancia de la matriz marxista; y otro que se orienta por las referencias que ofrece la sociología de las profesiones. Las tesis sobre la proletarianización, desvalorización y descalificación del trabajo docente se elaboraron a partir de las referencias basadas en la primera orientación y/o en la confluencia entre ambas. La amenaza de la proletarianización, que se caracteriza por la pérdida del control del trabajador, en particular el profesor, sobre su proceso de trabajo, se contraponía a la profesionalización como condición de preservación y garantía de

un estatuto profesional que tuviera en cuenta la autorregulación, la competencia específica, los rendimientos, la licencia para el ejercicio, las ventajas y beneficios propios, la independencia, etc. En este abordaje, la discusión sobre la autonomía y el control sobre el trabajo constituyen el punto esencial.

Los análisis críticos que se produjeron en ese contexto en el ámbito de la educación tienden a interpretar las relaciones de trabajo en la escuela como una reproducción de las relaciones de trabajo fabril. Apuntaban en esa dirección y su elemento principal se refería a la amenaza o pérdida efectiva de la autonomía que experimentaban los profesores ante las reformas educacionales. Tales reformas, resultantes de la búsqueda de adecuación de los sistemas escolares a la expansión de la cobertura social, traían nuevas normas de organización de la enseñanza tendientes a la estandarización de procesos importantes, tales como el libro didáctico, las propuestas curriculares centralizadas y las evaluaciones externas, entre otros. La estandarización de estos procesos fue duramente criticada en ese abordaje, ya que revelaba una tendencia creciente a la masificación de la educación, con perjuicio de las condiciones de trabajo de los profesores y pérdida de autonomía e implicaba procesos de descalificación y desvalorización del cuerpo docente².

En el caso brasileño, de modo contradictorio, esta discusión surge en un momento –fines de los años setenta e inicios de los ochenta– en el que la lucha por la profesionalización del magisterio y el reconocimiento de sus derechos marcaron profundamente la historia del movimiento docente. Tal vez por esta razón, en el contexto brasileño, esa ambigüedad referida por Tenti Fanfani (2007) fuera más flagrante, porque al mismo tiempo que, por un lado, se cuestionaba la proletarianización del magisterio, por el otro, se la analizaba en la dimensión de la lucha de clases y de la posibilidad de una organización sindical de esos trabajadores como categoría profesional que se organiza según su ramo de

² Carnoy y Levin (1993), Costa (1995), Apple (1995), Popkewitz (1997), Hargreaves (1998).

actividad económica. La positividad ideológica planteada por la proletarianización, en el sentido de promover el reconocimiento y autorreconocimiento del magisterio como clase trabajadora y unir esfuerzos a otras clases en una dimensión político-transformadora fue utilizada por los liderazgos políticos y sindicales y por autores críticos (Arroyo, 1985).

Pero, sin duda, la mayor ambigüedad aparecía entre el profesionalismo y la proletarianización, como advertía Enguita (1991). El autor llamaba la atención hacia el hecho de que la profesionalización no es sinónimo de capacitación, calificación, conocimiento o formación, sino “expresión de una posición social y ocupacional, de la inserción en un tipo determinado de relaciones sociales de producción y de proceso de trabajo”. Describía a un grupo profesional como una categoría autorregulada de personas que trabajan directamente para el mercado en una situación de privilegio y monopolio, y resaltaba que los profesionales tienen autonomía plena en su proceso de trabajo, no debiendo someterse a regulaciones externas. Con respecto a la proletarianización, el mismo autor la describe en sentido opuesto al que usualmente se le daba a la profesionalización.

[136]

La tesis de la proletarianización aparece entonces como un proceso irreversible al cual los profesores están sometidos en la medida en que los sistemas escolares expanden su cobertura, y es entendido como una falencia de la democratización de la enseñanza. La discusión vigente en esa época está relacionada entonces con la búsqueda de autoprotección por parte de los profesores y demás trabajadores de la educación por medio de la lucha por la profesionalización, ya que la proletarianización venía acompañada por un proceso de descalificación. Apple (1995) identificaba la descalificación que afectaba a los profesores como una tendencia creciente ante la imposición de procedimientos de control técnico sobre la currícula de las escuelas.

El paradigma central de estos análisis reposa sobre la organización del trabajo fabril. En ese sentido, el libro *Trabajo y capital*

monopolista, de Braverman, que describe el proceso de expropiación histórica del saber obrero durante las primeras décadas del siglo XX –con la introducción de la llamada “administración científica del trabajo”–, fue una referencia central. La pérdida de autonomía y control sobre el proceso de trabajo ocupa el centro de estos análisis, que toman como referencia el trabajo artesanal. Sostienen la tesis de que cada trabajador es históricamente expropiado de su saber, control, ritmo y producto de su trabajo, generando un proceso de alienación y degradación del trabajo, consecuencia del capitalismo monopolista.

Por lo tanto, la profesionalización aparece en ese contexto como una salida defensiva de los trabajadores de la educación en relación con los procesos de pérdida de autonomía en el trabajo y de descalificación, en el sentido señalado por Braverman (1980). O sea, el trabajador que pierde el control del proceso de trabajo pierde la noción de integridad del proceso, y comienza a ejecutar únicamente una parte y a alienarse de su concepción. Por otro lado, la profesionalización parece indicar lo contrario: obtención de *status* social, mayor protección, reserva de mercado, etc.

Según palabras de Nóvoa (1993: 23), “la profesionalización es un proceso a través del cual los trabajadores mejoran su condición, aumentan sus ingresos y aumentan su poder/autonomía. Al contrario, la proletarianización provoca una degradación del *status*, de los ingresos y del poder/autonomía; es útil subrayar cuatro elementos del último proceso: la separación entre la concepción y la ejecución, la estandarización de las tareas, la reducción de los costos necesarios para la adquisición de la fuerza de trabajo y la intensificación de las exigencias con relación a la actividad laboral”.

De este modo, la profesionalización se constituye en un verdadero instrumento de defensa contra el carácter normativo del Estado, ya que, como nos muestra Rodrigues (2002: 73): “el aumento del asalariamiento y el ingreso de los profesionales a organizaciones tendrían como consecuencia principal la proletarianización técnica –pérdida del control sobre el proceso y producto de su trabajo– y/o

[137]

la proletarianización ideológica, que significa la expropiación de valores a partir de la pérdida de control sobre el producto del trabajo y de la relación con la comunidad”.

La confluencia de las tesis sobre profesionalización y proletarianización pone en evidencia el problema de la identidad del magisterio. Se trata de trabajadores que no se ven a sí mismos plenamente como tales, debido a la herencia y tradición que tiene el magisterio en la noción de vocación y sacerdocio. El que se los identifique como trabajadores los remite a la condición económicamente determinada de estar insertos en relaciones objetivas y de ser contratados para que ejecuten sus actividades durante una jornada, de modo subordinado, que cobren un salario y a su trabajo se le extraiga la plusvalía. Esta identificación es objeto de grandes resistencias, probablemente por alejar a esos trabajadores de su lugar tradicional.

Por otro lado, la identidad como profesionales tampoco satisface totalmente la demanda de reconocimiento pretendida. En general, los profesores son empleados públicos o empleados de instituciones privadas que cada vez más trabajan sometidos a orientaciones y controles externos. Según Nóvoa (2008), la crisis de identidad de los profesores, objeto de innumerables debates durante –por lo menos– los últimos veinte años, tiene relación con una evolución que ha ido imponiendo la separación entre el yo personal y el yo profesional de estos sujetos. Para este autor, la transposición de esta actitud del plano científico hacia el institucional contribuyó a intensificar el control sobre los profesores, hecho que favoreció su proceso de desprofesionalización.

Es en este contexto que surge con bastante fuerza la tesis de la tendencia a la desprofesionalización, a pesar de no haberse resuelto el problema de la profesionalización en sí misma. Rodrigues (2002), al revisar la literatura sociológica referente a las profesiones, explica que esa tendencia a la desprofesionalización que se observa en algunas profesiones actuales se debe a diversos factores tales como: la emergencia de consumidores menos pasivos y con mayores expectativas de

participación, la escolarización generalizada y universal, lo que implica mejoras en los niveles educativos e informacionales de los individuos y, además, el aumento de la especialización. Todo lo enumerado tendría como consecuencia la pérdida, por parte de los profesionales, de la confianza de los clientes, que resultaría a su vez en la pérdida de autonomía, poder y autoridad.

El profesor, ante las diversas funciones que asume la escuela pública, debe responder a exigencias que van más allá de su formación. Muchas veces los docentes, en sus jornadas de trabajo en las escuelas, sobre todo en contextos menos favorecidos, se ven obligados a desempeñar funciones de empleado público, asistente social, enfermero y psicólogo, entre otras. Estas exigencias contribuyen a generar un sentimiento de desprofesionalización, de pérdida de identidad, de constatación de que, a veces, enseñar no es lo más importante (Noronha, 2001). Esta situación además contribuye a la desvalorización y sospecha, por parte de la población, de que en la actividad educativa, lo más importante –la enseñanza– está por hacerse, o no se hace con la competencia esperada. Los exámenes externos promovidos por los sistemas nacionales de evaluación, la búsqueda permanente de la medición del desempeño académico de los alumnos y la participación de la familia en la gestión de la escuela a menudo instalan una sensación de sospecha, de que es necesario fiscalizar y mantener bajo una vigilancia estrecha y permanente el cuerpo docente.

Los profesores y la profesionalización

Nóvoa (2000: 16) afirma que “La identidad es un lugar de luchas y conflictos, un espacio en el cual se construyen modos de ser y estar en la profesión”. Esta acepción se basa en la idea de que en la construcción de esa identidad se hace presente la acción política. La identidad es, ante todo, una construcción política.

En el caso particular de los profesores, el autor observa una cierta falta de disponibilidad al cambio por parte de los mismos.

Recuerda que cada profesor “tiene su estilo particular de organizar las clases, de moverse en el salón, de dirigirse a los alumnos, de utilizar los medios pedagógicos, lo que constituye una segunda piel profesional” (Nóvoa, 2000: 16). Para él, los profesores constituyen un grupo profesional particularmente sensible a los efectos de la moda y, al mismo tiempo, resistente a la moda, lo que denomina rigidez y plasticidad. Según este autor, la adhesión a los modismos llevó a ciertos pedagogos a la creación de ortodoxias como defensa contra la degradación de sus métodos o técnicas: “una vez que entran en el dominio público, las técnicas y los métodos pedagógicos se asimilan rápidamente, y de inmediato se pierde el control sobre la forma en que se utilizan” (Nóvoa, 2000: 17).

Después de que se los considerara como insumos y se los ignorara en la primera ola de reformas que caracterizó a las décadas del cincuenta y sesenta del siglo pasado en Latinoamérica en el seno del desarrollismo nacionalista, orientadas por la Teoría del Capital Humano, los profesores resurgen en las reformas iniciadas en los años noventa como agentes centrales de los programas de cambio (Hypólito, 1997; Shiroma, 2003; Oliveira, 2004). Ahora se sitúan en el otro extremo: se los considera como principales responsables del desempeño de los alumnos, de la escuela y del sistema, y cargan sobre sus espaldas la responsabilidad del éxito o fracaso de los programas.

La participación de los profesionales docentes y de la comunidad en la elaboración y decisión de las políticas públicas para la educación pasa a ser una exigencia de la gestión escolar, que se refleja en mecanismos más colectivos y participativos, presentes en esas reformas. La gestión democrática de la educación, con mayor autonomía administrativa, financiera y pedagógica así como también la participación de la comunidad en la escuela son exigencias de los tiempos actuales. Estos mecanismos, al mismo tiempo que pretenden democratizar la escuela, representan una gran amenaza para estos profesionales en lo que se refiere a las supuestas garantías de exclusividad sobre determinados terrenos. Un buen ejemplo es la conocida dificultad para pautar discusiones sobre contenidos

pedagógicos y prácticas de evaluación en los órganos colegiados escolares en los cuales participan padres y alumnos.

Muchos profesores se sienten amenazados cuando se abre la llamada “caja negra” del salón de clases y a menudo reaccionan con dureza ante estos intentos. Consideran un atentado a su condición de profesionales el revelar los contenidos y prácticas de su quehacer diario. La idea de que aquello que sucede en la escuela no es cuestión de especialistas, no exige conocimientos específicos y, por lo tanto, puede ser discutido por legos, muchas veces es entendida como un proceso de desprofesionalización.

Según Rodrigues (2002: 71), “la tendencia a la desprofesionalización está basada en lo que podemos llamar mecanismos de descalificación de los profesionales, pérdida o transferencia de conocimientos y saberes, ya sea hacia los consumidores, el público en general, las computadoras o los manuales”. Desde esta perspectiva, debido a diversos factores, los trabajadores de la educación estarían sufriendo procesos de desprofesionalización, o sea, el proceso no podría ser explicado solamente como debido a cambios endógenos al trabajo, y sí por cuestiones de otra naturaleza que han interferido en la relación entre educación y sociedad, y también en el papel que la escuela desempeña hoy en día.

La principal crítica que se les atribuye a las profesiones, de acuerdo con Rodrigues (2002), se relaciona con el hecho de que el poder acumulado y las prerrogativas especiales que disfrutaban sean utilizados en provecho propio y no de la colectividad, lo que constituiría un obstáculo e impediría el normal acceso a sus servicios para la mayoría de la población. En ese sentido, la autora advierte que la sociología de las profesiones, al transformar esta doctrina en teoría, cumplió una función ideológica y contribuyó a legitimar y perpetuar el *statu quo*.

La autonomía, el control sobre el reclutamiento, la formación, los títulos y el ejercicio del monopolio serían prerrogativas de poder extensivas a las profesiones establecidas. Se observa que los profesores reaccionan con mucha indignación ante los cambios que se

les imponen a través de la actuación de especialistas de otras áreas. Otro factor que origina resistencias en los profesores es el hecho de aceptar la participación de voluntarios en las escuelas. Las diversas campañas a favor de la educación para todos –que frecuentemente convocan voluntarios– pueden estar así promoviendo la desprofesionalización del espacio escolar en el sentido que ya señalamos. O sea, van a contramano del movimiento que tiene como objetivo transformar el trabajo escolar en trabajo profesional, ofreciéndolo con frecuencia a los *amateurs*, a los que no fueron formados y convocados para esa finalidad.

Rodrigues (2002: 42) observa que en la ideología del profesionalismo está presente la posibilidad de que se manipule el conocimiento y de que se le impriman modificaciones “con el fin de servir mejor a las necesidades de los miembros de la profesión, como medio de defensa, exclusividad y autoperpetuación ante amenazas de innovación y racionalización de tareas y ocupación y también como instrumento en las luchas entre grupos ocupacionales que se disputan la misma área”. En ese sentido, las observaciones de Nóvoa (2000) sobre el carácter refractario a los cambios que se observa en los docentes podrían revelar esta tentativa de autoprotección. Algunas evidencias en ese sentido pueden encontrarse en investigaciones que se realizaron con la participación de órganos colegiados escolares.

Para Popkewitz (1997), el rótulo *profesión* habitualmente se utiliza para identificar a un grupo especializado, con una importante formación, competente y digno de la confianza pública. Sin embargo, con frecuencia, la profesión hace de sus servicios un mecanismo de obtención de prestigio, poder y un cierto *status* económico, es decir, desarrolla autoridad cultural y social. El argumento que se opone a los procesos de desprofesionalización del espacio escolar producidos por las campañas que apelan al voluntariado se basa en la necesidad de poseer títulos académicos como habilitación para el ejercicio profesional responsable. La profesionalización pasa a ser cada vez más un bien otorgado por el Estado, mediante diplomas,

en lugar de ser un reconocimiento del saber obtenido a través de la experiencia, en el desempeño de un oficio.

La valorización de la educación escolar y de los centros de formación universitaria como locus de obtención de la habilitación para el ejercicio de las profesiones es una tendencia que se observa en la mayoría de las profesiones reconocidas y reglamentadas. Específicamente en el caso de Brasil, la constitución de sus universidades tiene raíces históricas asentadas en el ideal de la profesionalización³ en el sentido de que sus diplomas otorgan la habilitación profesional. En esa dirección debemos considerar el razonamiento de Giddens (1991), cuando cuestiona la confianza en los sistemas abstractos.

El autor realiza una distinción entre dos tipos de compromisos que están presentes en la relación del poseedor del saber especializado con aquellos que dependen de ese saber: son los llamados compromisos con rostro y compromisos sin rostro. Los primeros se refieren a aquellos compromisos asentados en relaciones verdaderas, que se mantienen o expresan mediante conexiones sociales, establecidas en circunstancias copresenciales. Los segundos se refieren a la fe en fichas simbólicas o sistemas peritos, o sistemas abstractos⁴. La confianza que los individuos depositan en los sistemas peritos es responsable de la naturaleza de las instituciones modernas, “el carácter contractual –orientado hacia el futuro– de la modernidad se estructura principalmente por la confianza otorgada a los sistemas

³ Sobre el carácter profesional de las universidades brasileñas, ver Durham (1998).

⁴ El sociólogo inglés Anthony Giddens propone los conceptos de sistemas peritos o sistemas expertos y fichas simbólicas para explicar los procesos de deslocalización producidos por la modernidad. Las fichas simbólicas son medios de intercambio que pueden circular sin tener en cuenta las características específicas de los individuos o grupos que los usan en coyunturas particulares. La expresión “sistema perito” (o “sistema experto”) remite a sistemas de excelencia técnica o competencia profesional que organizan dimensiones relevantes del ambiente material y social en el que vivimos, como por ejemplo el sistema de aerotransporte o el sistema hospitalario. Giddens desarrolla estos conceptos en: *Las consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.

abstractos que, por su propia naturaleza, se filtra a través de la confiabilidad de la pericia establecida” (Giddens, 1991: 87).

Para el autor, esto incluye el carácter fidedigno que los legos atribuyen a los sistemas peritos. Es la confianza en el conocimiento y las habilidades a los cuales este tipo de personas no tienen acceso efectivo. Por lo tanto, “la confianza en sistemas asume la forma de compromisos sin rostro, en los que se mantiene la fe en el funcionamiento del conocimiento con relación al cual una persona lego es básicamente ignorante” (Giddens, 1991: 91). El autor llama la atención sobre el hecho de que la ciencia intenta mantener una imagen de conocimiento fidedigno, que se expresa en una actitud de respeto para con la mayoría de las formas de la especialidad técnica y, de este modo, ignora cualquier improvisación que se sabe presente en el desempeño de todos los oficios. Argumenta que:

en este caso, la influencia de la currícula oculta en los procesos de educación formal probablemente sea decisiva. Aquello que se le transmite al niño en la enseñanza de la ciencia no es sólo el contenido de los descubrimientos técnicos, sino –lo que es más importante para las actitudes sociales generales– un aura de respeto por el conocimiento técnico de cualquier tipo (Giddens, 1991: 92).

Las constantes campañas a favor de la calidad de la educación pública –que se fundamentan en el bajo desempeño que presentan los alumnos en los exámenes nacionales–, que apelan a los voluntarios para contribuir a mejorar los indicadores de rendimiento escolar, terminan por promover un sentimiento de incompetencia en los profesores, provocándoles la sensación de que sus dominios no son peritos y de que su trabajo posee un nivel cercano a la improvisación. Con respecto a los alumnos y a la comunidad en general, estas campañas debilitan el compromiso citado por Giddens, la confianza en los sistemas abstractos y, como consecuencia, el respeto por la escuela y por los profesionales que en ella se desempeñan. En este sentido, estas campañas

no sólo contribuyen con el proceso de desprofesionalización del espacio escolar, sino que también ponen en riesgo la institucionalización de la educación regular, el lugar que ocupa la escuela en la sociedad moderna. Para Giddens (2002), la modernidad, si bien es un orden postradicional, no es un orden en el que las certezas de la tradición y el hábito hayan sido reemplazadas por la certeza del conocimiento racional. En circunstancias de incertidumbre y múltiples opciones, las nociones de confianza y riesgo se aplican de un modo particular. La confianza es un fenómeno genérico vital para el desarrollo de la personalidad y posee una relevancia distintiva y específica para un mundo de mecanismos de desajustes y sistemas abstractos. La modernidad es una cultura del riesgo. Pensar en términos de riesgo es vital para evaluar hasta qué punto podría haber divergencias entre los resultados reales y las previsiones del proyecto. La modernidad reduce el riesgo general de ciertas áreas y modos de vida, no obstante, al mismo tiempo, introduce nuevos parámetros de riesgo, poco conocidos o totalmente desconocidos en épocas anteriores. Estos parámetros incluyen riesgos de consecuencias importantes, derivados del carácter globalizado de los sistemas sociales de la modernidad. La planificación de la vida reflexivamente organizada, lo que habitualmente presupone considerar los riesgos que se filtran por el contacto con el conocimiento especializado, se transforma en una característica central en la estructuración de la propia identidad.

Lo que se observa en las investigaciones realizadas en las escuelas es que los trabajadores docentes se sienten obligados a responder a las nuevas exigencias pedagógicas y administrativas, y lo hacen en situaciones adversas, sin las condiciones de trabajo adecuadas, tanto desde el punto de vista material como subjetivo (Oliveira, 2007). En realidad, la antigua escuela tradicional cambió. Las diferentes administraciones públicas asimilaron y reinterpretaron valores como la autonomía, la participación y la democratización, objetivados en procedimientos normativos que modificaron de modo considerable el trabajo escolar. De hecho,

el trabajo pedagógico fue reestructurado, dando lugar a una nueva organización escolar, y estas transformaciones se produjeron sin las adaptaciones necesarias.

Antecedentes históricos del caso brasileño

En Brasil, la discusión sobre la identidad docente, tanto desde el punto de vista político como del académico, se reglamentó en los años ochenta. A fines de la década del setenta y comienzos de los años ochenta el movimiento sindical aumentó su presencia en la escena política brasileña (Sader, 1981), y se constituyó en un importante sujeto político que contribuyó al desgaste del régimen militar y a la apertura política. Entre las categorías que se movilizaron en este período, el magisterio figuró como un sujeto importante. La discusión sobre la identidad y el profesionalismo del magisterio surgió en el debate sobre la organización de los sindicatos⁵. El magisterio estaba constituido, en su inmensa mayoría, por profesores de escuelas públicas y no podía organizarse en sindicatos debido a que los empleados públicos no tenían autorización para hacerlo.

[146]

La búsqueda de la construcción de una identidad única que congregara a todos los trabajadores de la educación –desde los profesores y especialistas hasta los empleados administrativos y de apoyo– orientó las luchas sindicales de las dos décadas siguientes, lo que se refleja en el nombre y estatuto de las instituciones sindicales que se crearon en la época. Como ejemplo, podemos citar la União dos Trabalhadores do Ensino em Minas Gerais (Unión de los Trabajadores de Enseñanza en Minas Gerais). Después de treinta años, se observa que esa identidad de

⁵ Este período estuvo marcado por una intensa lucha por el reconocimiento del derecho a formar una organización sindical en el contexto del nuevo sindicalismo brasileño, ampliamente influido por el principio de organización clasista que resultó en la creación de la Central Única de los Trabajadores (CUT). La Constitución Federal de 1988 autoriza a los empleados públicos a organizarse en sindicatos, lo que hasta entonces estaba prohibido.

trabajadores de la educación, perseguida en las luchas sindicales clasistas de los tiempos de la dictadura, no funcionó. Existe una nítida separación entre los profesores y empleados en el seno de las escuelas, que se refleja en la organización política⁶ y en el compromiso que presentan con la escuela. Esta distancia puede haber sido reforzada aun más por los procesos de tercerización de los servicios de apoyo escolar, tales como vigilancia, limpieza y, en algunos casos, inclusive, funciones administrativas.

Tal separación se explica sobre todo por el argumento de la identidad, definida por el criterio de interés económico y *status* profesional. Además de poseer títulos superiores y de ser mejor remunerados, los profesores son los responsables por el logro de los fines de la escuela. De este modo, los profesores se sienten más responsabilizados por la escuela, mientras que, por parte de los empleados, es posible encontrar un comportamiento que exprese un compromiso menor con el logro de los fines, sin la presencia de vínculos más estrechos con la tarea educativa. Este hecho se explica en parte por el carácter inestable de sus contratos de trabajo, o inclusive por la rotatividad de los trabajadores tercerizados, que aunque mantengan sus contratos con la empresa contratante, muchas veces pueden no tener un lugar fijo de trabajo. Esta situación les impide crear vínculos más duraderos o estables con la escuela, lo que puede determinar su nivel de compromiso con respecto a los objetivos del establecimiento de enseñanza en el cual se desempeñan. Sin embargo, esta relación no puede explicarse por el desinterés o la falta de motivación de los empleados tercerizados, porque aun en las escuelas que todavía conservan un número razonable de empleados de apoyo con contratos efectivos se puede verificar la misma división entre los profesores –o el personal responsable por lo que definimos como enseñanza o docencia– y el resto de los trabajadores. Lo que nos

[147]

⁶ La separación entre los empleados y los profesores se hace evidente cuando se observa quiénes protagonizan los conflictos docentes. En una investigación reciente observamos que la gran mayoría de los conflictos suscitados tuvo como protagonistas a los profesores (Oliveira y Melo, 2004).

lleva a preguntarnos si de hecho es posible pensar en una identidad docente que incluya a los que no están directamente involucrados con la enseñanza.

Otra división importante en la escuela, en la que se advierten obstáculos en referencia a la formación de una identidad docente, es la observada entre los profesores y los especialistas. Esta división en particular se revela de otra manera. Los especialistas, que siempre tuvieron un lugar destacado en la jerarquía escolar, como superiores al cuerpo de profesores, fueron duramente criticados y su papel fue cuestionado en las luchas sindicales. Esas críticas terminaron desautorizando, en gran medida, a los especialistas en cuanto a su *status* y dominio profesional. Durante los años ochenta, las críticas a la Administración Escolar de orientación empresarial originaron un nuevo paradigma de gestión escolar en Brasil, lo que resultó en una mayor autonomía y participación democrática (Oliveira, 2004). Las críticas a la jerarquización, centralización de la administración escolar y al modelo burocrático y centrado en las especializaciones condujeron a la consolidación de otras referencias de gestión educacional, que constan en la Constitución Federal de 1988, Art. 206, Inciso VI. El principio constitucional de la gestión democrática de la enseñanza pública fue finalmente reglamentado en muchos sistemas locales de enseñanza, a través de la elección directa del director de la escuela por la comunidad, lo que contribuyó a que la función del administrador escolar se fuera extinguiendo. Además de los directores, los coordinadores escolares surgen en ese contexto, desempeñando en algunas redes el papel que antes ocupaban los especialistas en las escuelas. Por lo tanto, algunas redes pasaron a elegir o contratar coordinadores pedagógicos en reemplazo de las funciones de supervisión y orientación escolares. Estos cambios repercutieron en la formación del pedagogo.

Las directivas curriculares para las carreras de pedagogía aprobadas en mayo de 2006 centralizan la formación del pedagogo en la docencia, dándole gran énfasis a la gestión. En Brasil, las carreras de graduación en pedagogía se fueron constituyendo en el principal

locus de la formación docente para actuar en la educación básica, preescolar y en los primeros años de la educación primaria. Durante los años noventa se produjo un intenso movimiento de discusión y elaboración de las Directivas de la Pedagogía con la participación de las entidades del sector (Associação Nacional de Formação de Professores, ANFOPE; Fórum de Diretores de Faculdades de Educação, FORUMDIR; Associação Nacional de Política e Administração da Educação, ANPAE; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, ANPEd; Centro de Estudos Educação e Sociedade, CEDES; Mesa Directiva Nacional de los Estudiantes de Pedagogía). El resultado de ese proceso fue la elaboración del Documento de las Directivas y su elevación al Consejo Nacional de Educación (Conselho Nacional de Educação) en 1999, después de una importante presión ejercida por todos los actores interesados junto a la Secretaría de Educación Superior y la Secretaría de Educación Básica, ambas del Ministerio de Educación. Este movimiento tenía una posición contraria a la del gobierno de turno, que intentaba consolidar la formación de los docentes de Educación Básica –para los años iniciales– mediante la Carrera Normal Superior.

A pesar del amplio y dilatado proceso de discusión y negociación que atravesaron, las directivas fueron muy bien acogidas por el sector. No obstante, recibieron algunas críticas provenientes de distintos ámbitos, aunque minoritarios, debido a que, como consecuencia de los procesos de negociación, se ampliaron mucho las competencias del docente que se gradúa como pedagogo, tanto en relación con la escuela como con el proceso de aprendizaje. Por otro lado, se restringió la formación del pedagogo para el ejercicio de la docencia. Por parte de un sector se observan críticas de carácter corporativo, defensivo, que sugieren que el pedagogo fue reducido a profesor, y se niegan a aceptar la condición impuesta por los nuevos modelos de organización escolar, que centralizan en el profesor las responsabilidades de la gestión, coordinación y planificación de la escuela. Estas críticas presentan argumentos retrógrados, que invocan la necesaria división del trabajo en la escuela.

Otra línea crítica considera que el perfil que las directivas esperan formar –al asumir una concepción ampliada de la docencia– responde a las demandas de la sociedad capitalista, ya que adopta como principios orientadores la adaptabilidad, la polivalencia y la flexibilidad (Vieira, 2008).

Feldfeber e Imen (2003), basándose en la realidad argentina, observan que las propuestas de cambio para la formación docente centradas en la idea de profesionalización se inscriben entre los nuevos mecanismos de regulación social que establece el Estado que, al mismo tiempo que los cuestiona como profesionales, establece mecanismos que limitan la posibilidad del ejercicio autónomo de la profesión, sometiéndolos a la lógica tecnocrática y a la instrumentación de un único modelo de reforma.

En el caso brasileño, las directivas pretendieron reglamentar la formación del pedagogo, adecuándola a la tendencia creciente en la cual los profesores empezaban a ocupar, a través de la elección libre y directa de sus pares y de la comunidad, las funciones que antes se les asignaban a los especialistas. Se observa que, contrariamente a lo que defendían los sindicatos a fines de los años setenta y comienzos de los años ochenta, la construcción de una identidad profesional que implique la aceptación de que todos comparten la condición de docentes y pueden organizarse de forma horizontal en las escuelas es ampliamente resistida por el magisterio.

[150]

La profesión docente ante una nueva regulación: consideraciones finales

Las reformas educacionales de los años noventa se implementaron en un período de relativa estabilidad en la lucha político-sindical, marcada por una débil movilización y por la burocratización de las jerarquías sindicales. Se observa un distanciamiento entre el sindicato y la actividad cotidiana escolar, en el sentido de que éste parece poco atento a los cambios más recientes que afectan a la escuela, así como

también a las repercusiones que éstos tienen en la subjetividad de los profesores (Tenti Fanfani, 2005; Oliveira y Melo, 2004). Al mismo tiempo, estas reformas acarrearán una fuerte retórica que valora aspectos de la lucha por una educación más democrática. Las nociones de colectividad, autonomía y participación son profusamente evocadas en los documentos de las reformas educativas actuales (CEPAL/UNESCO, 2005), sin embargo, están incluidas en un abordaje que privilegia la flexibilidad. Podemos observar que esa mayor flexibilidad, tanto en las estructuras curriculares como en los procesos de evaluación, corrobora la idea de que nos encontramos ante nuevos patrones de organización también en el trabajo escolar, que pueden estar forjando un nuevo perfil de trabajadores docentes y una nueva identidad, hecho que incide en el movimiento de profesionalización del magisterio.

Cattonar y Maroy (2001), al discutir la retórica del cambio en el quehacer profesional a partir de elementos de la realidad belga francófona, señalan en la misma dirección las exigencias presentes en los documentos de las reformas más recientes. Comprueban que la retórica sobre la transformación del quehacer docente no aspira únicamente a los cambios técnicos en el modo de enseñar y de algunas competencias, sino a un cambio más profundo en la identidad profesional de los docentes.

Observando la realidad chilena y de los países latinoamericanos, Medina y Kelly (2001) consideran que las exigencias de un mayor profesionalismo de los docentes formuladas en la actualidad, en el contexto de las reformas de los sistemas escolares, aspiran a una educación de mejor calidad, basada esencialmente en el desarrollo de la autonomía del profesor. Lo que significa pasar de un rol de funcionario o técnico de la gestión pedagógica a otro de ejercicio de la autonomía, en el cual el profesor debe poseer las condiciones necesarias para proponer acciones y solucionar problemas de acuerdo con su contexto. Estos autores identifican dos grupos de demandas internas y externas al sistema escolar: un primer grupo en el cual podemos señalar aquellas derivadas de la masificación de

[151]

la educación, de los fenómenos de descentralización y privatización que generaron una mayor heterogeneidad. En esos casos, se hace necesario adaptar las metodologías de enseñanza a las realidades locales y, eventualmente, generar respuestas inmediatas. Y un segundo grupo que se refiere a las demandas socioculturales externas a los sistemas escolares, que exigen el dominio de ciertas competencias y códigos de lenguaje, vitales para los procesos de formación de una ciudadanía coherente con las demandas del complejo y dinámico mundo actual. De este modo, estos autores señalan que las demandas introducidas por los cambios curriculares y pedagógicos más recientes expresan un modo de ejercicio profesional que se caracteriza por tener dos dimensiones: un modo de hacer fundamentado en la reflexión, la autonomía, la flexibilidad y la capacidad de generar –individual y colectivamente– respuestas adecuadas a las situaciones particulares; y una relación con el conocimiento que permite el desarrollo de aprendizajes significativos.

El panorama que describen los autores antes citados, a partir de la realidad chilena, puede confirmarse en el Informe de la Comisión Europea para Educación (Delors, 1998) y otros documentos puntualmente elaborados para la realidad latinoamericana (CEPAL/UNESCO, 2005). A pesar de que los autores consideran que en el primer grupo de demandas no existe, en términos generales, la capacidad de reflexión que se espera de los profesores, parecen considerar que, de hecho, la toma de decisiones descendió del nivel central hacia la escuela. La pregunta que surge es: ¿cuál fue el grado de descentralización que sufrió el poder y en qué medida los sujetos involucrados en la implementación de estas políticas poseen las aptitudes necesarias para ejecutarlas de un modo mejor?

No se puede negar que los cambios experimentados a nivel mundial en las últimas décadas del siglo XX se orientan hacia nuevas formas de organización de la producción, el trabajo y la vida económica. Obviamente, la escuela no es inmune a estos procesos. Se observa una regulación social que ya no está basada en el trabajo reglamentado, en la sociedad de pleno empleo, en

el Estado proveedor. La reestructuración productiva propone un nuevo modelo de acumulación denominado “flexible”, y con él propone la creación de nuevas formas de organización del trabajo, menos fragmentadas, menos rígidas, bajo una orientación más flexible, exigiendo una mayor plurifuncionalidad y polivalencia (Coriat, 1994). En general, las profesiones tienden a perder fuerza en ese contexto, incidiendo sobre la identidad de los que trabajan (Bauman, 2005). Los trabajadores comienzan a buscar nuevas formas de ocupación y, como consecuencia, de formación, para adaptarse a las nuevas tendencias. Ese carácter flexible de las ocupaciones se instala en la escuela de dos maneras: en el objeto del trabajo docente (ellos deberán adecuar su trabajo a las exigencias actuales, ya que forman parte de la fuerza de trabajo, en un mundo que está cambiando); y en la organización de su propio trabajo, que también tiende cada vez más a adoptar el carácter de mayor flexibilidad y autonomía que asume el trabajo en general.

Los profesores se encuentran ante una nueva ambivalencia: si bien por un lado las formas más flexibles y autónomas de organización del trabajo les ofrecen más autonomía y mayor control sobre sus actividades, por otro lado, esa misma organización les quita poder y control como grupo profesional, debido a que al mismo tiempo confiere autonomía a los demás sujetos que participan de la escuela y del sistema, y que se encuentran investidos del poder de reclamar y exigir una rendición de cuentas sobre las actividades que se realizan en el espacio que antes era de estricto dominio profesional.

Lo que se observa es que el movimiento de reformas surgido en los países de Latinoamérica en los años noventa delimitó una nueva regulación de las políticas educacionales, con consecuencias significativas para la organización y gestión escolares, dando lugar a la reestructuración del trabajo docente –además de provocar alteraciones en su naturaleza y definición– con efectos en la identidad y profesionalización del magisterio. El trabajo docente ya no puede definirse únicamente como una actividad

propia del salón de clases, ya que actualmente comprende la gestión de la escuela –en lo que se refiere a la planificación, elaboración de proyectos, discusión colectiva de la currícula y evaluación, por parte de los profesores–, y estas nuevas demandas plantean nuevos desafíos para pensar la construcción de la profesión docente en esas realidades.

[154]

Referencias bibliográficas

- Apple, M. W. (1995), *Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e de gênero em educação*, Porto Alegre, Artes Médicas.
- Arroyo, M. (1985), “Mestre, educador e trabalhador: organização do trabalho e profissionalização”, Tesis, concurso de profesor titular, Belo Horizonte, FAE/UFMG.
- Bauman, Z. (2005), *Identidade*, Río de Janeiro, Zahar.
- Brasil (1998), *Constituição da República Federativa do Brasil*. 18ª ed., actualizada y ampliada, San Pablo, Saraiva.
- Brasil (1996), *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, Lei Nº 9.394 de 20 dez.
- Braverman, H. (1980), *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*, Río de Janeiro, Guanabara.
- Carnoy, M. y Levin, H. (1993), *Escola e trabalho no Estado capitalista*, San Pablo, Cortez.
- Cattonar, B. y Maroy, C. (2001), “Rhétorique du changement du métier d’enseignant et stratégie de transformation de l’institution scolaire”, en *Revue Éducation et Sociétés*, Nº 6 2000/2, París/ Bruselas, Département De Boeck Université.
- CEPAL/UNESCO (2005), *Invertir mejor para invertir más*, Santiago de Chile.
- Contreras, J. (2002), *Autonomia de professores*, San Pablo, Cortez.
- Coriat, B. (1994), *Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização*, Río de Janeiro, Revan/UFRJ.
- Costa, M. C. V. (1995), *Trabalho docente e profissionalismo*, Porto Alegre, Sulina.
- Delors, J. (1998), *Educação: um tesouro a descobrir*, San Pablo, Cortez; Brasilia, MEC/UNESCO.

[155]

[156]

- Durkheim, E. (1983), *Lições de sociologia: a moral, o direito e o Estado*, San Pablo, T. A. Queiroz/Ed. da USP.
- Durham, E. (1998), "O ensino superior na América Latina: tradições e tendências", en *Revista Novos Estudos*, San Pablo, CEBRAP, Nº 51, julio.
- Enguita, M. F. (1991), "A ambigüidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização", en *Revista Teoria & Educação*, Nº 4.
- Feldfeber, M. e Imen, P. (2003), "A formação continuada dos docentes: os imperativos da profissionalização em contexto de reforma", en Carapeto, N. (org.), *Formação continuada e gestão da educação*, San Pablo, Cortez.
- Giddens, A. (1991), *As conseqüências da modernidade*, San Pablo, Editora UNESP.
- Giddens, A. (2002), *Modernidade e identidade*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Hargreaves, A. (1998), *Os Professores em Tempos de Mudança: O Trabalho e a Cultura na Idade Pós-Moderna*, Alfragide-Portugal, McGraw-Hill de Portugal.
- Hypólito, A. L. M. (1997), *Trabalho Docente, Classe Social e Relações de Gênero*, Campinas, Papirus.
- Lessard, C. y Tardif, M. (2004), "Les transformations actuelles de l'enseignement: trois scénarios possibles dans l'évolution de la profession enseignante?", en Lessard, C. y Tardif, M., *La profession d'enseignant aujourd'hui: évolutions, perspectives et enjeux internationaux*, Montreal, La Presses de L'Université Laval.
- Medina, S. A. y Kelly, E. P. (2001), "Professionnalisme et procès de formation: l'expérience latino-américaine", en *Revue Éducation et Sociétés*, Nº 6 2000/2, Paris/Bruselas, Département De Boeck Université.
- Noronha, M. M. B. (2001), "Condições do exercício profissional da professora e os seus possíveis efeitos sobre a saúde: estudo de casos das professoras do ensino fundamental em uma escola

pública de Montes Claros, Minas Gerais", Tesis de maestría, Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, Mestrado Interinstitucional UFMG / UNIMONTES, Belo Horizonte, UFMG; Montes Claros, UNIMONTES.

- Nóvoa, A. (2008), "Os professores e o 'novo' espaço público da educação, en Tardif, M. y Lessard, C., *Ofício de professor: história, perspectivas e desafios internacionais*, Petrópolis, Vozes.
- Nóvoa, A. (2000), "Os professores e a história da sua vida", en Nóvoa, A. (org.), *Vida de professores*, 2ª. ed., Porto, Porto Editora.
- Nóvoa, A. (org.) (1993), *Os professores e a sua formação*, Lisboa, D.Quixote.
- Nóvoa, A. (org.) (1991), *Profissão professor*, Porto, Porto Editora.
- Oliveira, D. A. (2007), "Gestão escolar e trabalho docente: as reformas em curso nas redes públicas de ensino de Minas Gerais", Informe técnico, Belo Horizonte, Faculdade de Educação/FAPEMIG.
- Oliveira, D. A. (2006), "Os trabalhadores docentes no contexto de nova regulação das políticas educacionais na América Latina", Informe de investigación Capes, Belo Horizonte, Faculdade de Educação/UFMG.
- Oliveira, D. A. y Melo, S. D. (2004), "Estudio de los conflictos en los sistemas educativos de la región: agendas, actores, evolucion, manejo e desenlaces", Informe de estudio del caso de Brasil, Santiago, LPP/UERJ/OREALC/UNESCO.
- Oliveira, D. A. (2004), "A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização", en *Educ. Soc.*, Vol.25, Nº 89, diciembre.
- Popkewitz, T. S. (1997), *Reforma Educacional: uma política sociológica*, Porto Alegre, Artes Médicas.
- Rodrigues, M. L. (2002), *Sociologia das profissões*, Oeiras, Portugal, Celta.

[157]

Sader, E. (1981), *Quando Novos Personagens Entraram em Cena: Experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970- 1980*, Río de Janeiro, Paz e Terra.

Shiroma, E. O. (2003), "O eufemismo da profissionalização", en Moraes, M. C. M. (org.), *Iluminismo às avessas: produção de conhecimento e políticas de formação docente*, Río de Janeiro, DP&A.

Tenti Fanfani, E. (2007), "Consideraciones sociológicas sobre profesionalización docente", en *Educ. Soc.*, Vol.28, Nº 99, Campinas, mayo/agosto.

Tenti Fanfani, E. (2005), *La condición docente*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

Torres, M. G., Mouta, C. y Meneses, A. L. (2002), "Investigação, profissão, profissionalidade e profissionalização dos educadores de infância", en *Cadernos de Educação de Infância*, enero/marzo.

Vieira, S.R. (2008), *Diretrizes curriculares para o curso de pedagogia: pedagogo, docente ou professor?* Disponible en <http://www.tede.ufsc.br/tedesimplificado//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=148>.

Weber, M. (1991), *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, Brasília, Universidade de Brasília.

ACERCA DE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE EN LA ARGENTINA

María Inés Vollmer

En otros capítulos de esta publicación, Juan Carlos Tedesco afirma que el sentido de la educación es la construcción política de una sociedad más justa, y Marcelo Cavarozzi nos recuerda que la política es la herramienta principal para la reducción de las desigualdades. En este artículo desearía retomar estos conceptos para luego introducir aspectos centrales en relación con los ámbitos y niveles que intervienen en la construcción de las políticas públicas vinculadas con la formación docente.

La construcción de las políticas públicas

Las afirmaciones precedentes constituyen un encuadre para presentar las políticas públicas desarrolladas en la Argentina con referencia a la formación docente y los procesos de diseño e implementación que se llevan a cabo para alcanzar la profesionalización docente. El presente trabajo centra su análisis en el gobierno de la educación, que, tal como se establece en la Ley de Educación Nacional, produce definiciones políticas nacionales en un ámbito específico, como el Consejo Federal de Educación, que dispone de instrumentos y herramientas para legitimar el proceso de construcción de estas políticas públicas. La Ley hace una fuerte apuesta por la recuperación de la capacidad estatal del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, quienes, como miembros plenos de un Consejo Federal, priorizan los problemas y encauzan soluciones a través de acuerdos de políticas, estrategias y líneas de acción.

Además, hay un avance importante: las políticas que se aprueban en el Consejo Federal de Educación a partir de la Ley de Educación

Nacional son vinculantes para los gobiernos que las acuerdan. Esto significa que se cuenta con una valiosa herramienta de construcción política. Poner en marcha procesos de transformación del sistema educativo para atender las demandas sociales y avanzar en la universalización de la educación inicial, la extensión de la jornada escolar (en especial para los sectores más populares), la obligatoriedad de la enseñanza media, la educación técnica y la formación docente requiere que los gobiernos educativos desarrollen capacidades para debatir –hasta que se logren los consensos– y conseguir la aprobación de acuerdos vinculantes.

Las políticas de formación docente inicial y continua

En el caso particular de la formación docente, la Ley ya mencionada establece con mayor precisión los derechos, deberes y obligaciones de los docentes, y determina los objetivos generales de la formación, la especialización y la profesionalización docente. Amplía a cuatro años académicos la formación inicial de todas las carreras de profesorado para garantizar efectivamente los niveles de formación requeridos. Es un avance importante, considerando que hay provincias que otorgan un título docente con dos años y medio, tres o tres años y medio.

De esta manera, en virtud de los consensos logrados en la construcción de las políticas públicas de formación, a partir del año 2009 se inicia el cumplimiento de un artículo de la Ley que intenta fortalecer la formación docente para dar respuesta a los nuevos desafíos, desarrollando en los profesores capacidades para afrontar la diversidad de situaciones que enfrentan en las escuelas y en las aulas, y estar en mejores condiciones de superar un contexto de inseguridad, de desprofesionalización y de creciente malestar.

Otra prescripción de la Ley de Educación Nacional es que el debate de las políticas públicas en materia de formación docente tenga varios ámbitos y niveles de construcción que aseguren su

legitimidad. Los mencionaremos describiendo brevemente sus principales atribuciones y responsabilidades.

En primer lugar, cabe citar al Consejo Federal de Educación, en el cual los ministros formalizan acuerdos vinculantes y definen los aspectos comunes de una política nacional que, como tal, debe ser de aplicación en todas las jurisdicciones.

En segundo término, debe resaltarse la Mesa Federal, establecida en el artículo 139. Está conformada por todos los Directores de Educación Superior de las provincias o equivalente, y en ella se acuerdan las cuestiones prioritarias de la agenda, se analizan distintos temas relacionados con la formación inicial, la formación continua, los planes de trabajo y se inicia el tratamiento de los borradores de lineamientos curriculares, institucionales o de desarrollo profesional, que expresan los aspectos comunes de la formación de todos los docentes del país. En esta etapa, se trabaja consensuando lo que cada provincia aporta por su experiencia, por su tradición, por su producción de saberes, tanto a nivel de los cuerpos provinciales como de las universidades y de los institutos superiores de formación docente.

En tercer lugar, corresponde citar el Instituto Nacional de Formación Docente, establecido en el artículo 76 de la Ley de Educación Nacional, que genera una nueva institucionalidad para la formación docente a partir de su consagración como organismo nacional responsable de planificar y acompañar la ejecución de políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua. Este Instituto jerarquiza las políticas de formación docente y expresa la recuperación de la capacidad estatal del gobierno nacional a través de la generación de consensos para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas, de asistencia técnica y financiera, de producción de saber experto, de investigaciones e innovaciones, fortaleciendo a la vez la capacidad de gestión del sistema de formación docente.

En cuarto lugar, cabe hacer referencia al Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Formación Docente, creado por el artículo 77,

que integra a representantes de los sectores y actores que participan en la elaboración de las políticas: el Consejo de Universidades Nacionales, el Consejo de Universidades Privadas, la Secretaría de Política Universitaria, los Ministros de Educación provinciales, académicos y representantes de los cinco gremios docentes con personería nacional. Ese conjunto de actores tan diversos, que representan distintos intereses y perspectivas, tiene como función la asistencia y el asesoramiento al Instituto en la formulación de políticas de formación docente. Intervienen en el tratamiento de los documentos preparados por el INFOD y la Mesa Federal de Directores de Educación Superior, antes de ser analizados y aprobados por los Ministros en el Consejo Federal de Educación.

En el transcurso de los años 2007 y 2008, en estos tres ámbitos de construcción y legitimación de políticas, se logró la aprobación de cuatro acuerdos importantes: el Plan Nacional de Formación Docente de mediano y corto plazo, y los Lineamientos Curriculares Nacionales, que orientaron en el año 2008 la revisión y la elaboración de nuevos planes de estudio para los Profesorados de Nivel Inicial y de Nivel Primario en todo el país, incorporan cuatro años académicos e introducen nuevas formas de residencia pedagógicas. Por otra parte, se aprobaron los Lineamientos Institucionales para la Formación Docente y el Desarrollo Profesional, que orientan la revisión y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación Docente. En el caso de la Argentina, este sistema tiene dos actores clave: las universidades y los institutos superiores de formación docente. En la actualidad, la oferta es muy amplia: existen 700 institutos de carácter estatal en todo el país y 500 privados, con una expansión territorial muy importante de la formación docente (que en ocasiones genera problemas de superposición o vacíos de ofertas, así como un acceso democrático a los estudios superiores de jóvenes pertenecientes a sectores populares). Por último, en relación con los ámbitos de discusión y desarrollo de las políticas, es importante mencionar el papel de los Institutos de Formación Docente que trabajan sobre los documentos antes mencionados consensuados y

aprobados, y realizan sus aportes cuando se organizan los diseños y la implementación de las transformaciones a nivel local.

Las secuencias de la formación de un docente

En relación con algunos aspectos centrales de las políticas que se han acordado y sobre las que el INFoD, con el conjunto de las instancias mencionadas en el apartado anterior, se encuentra trabajando, se pueden identificar tres momentos clave en la formación de todo docente: la elección de la carrera, la formación inicial y el momento del desempeño profesional.

El primer momento, la elección de la docencia, presenta un problema porque no siempre es la primera elección, sino que los jóvenes optan por otras carreras que les significan formas de trabajo más convenientes y luego o en forma simultánea ingresan a la formación. Esta debilidad con respecto a la vocación docente como adhesión a un modelo de vida que implica un importante compromiso puede trabajarse con políticas activas que promuevan becas con la finalidad de estimular la elección por la docencia.

El segundo momento es el de la formación inicial. Uno de los problemas identificados es la gran distancia entre el modelo formativo que impera en nuestros institutos superiores y los desafíos a los cuales el docente se enfrenta cuando trabaja en las escuelas, donde, como consecuencia de la expansión educativa y el acceso de los sectores populares, ha cambiado el paradigma de la formación para una escuela única, con alumnos homogéneos. Un docente recién recibido tiene sus primeros trabajos en contextos muy diversos, y en algunos casos, adversos y complejos. La formación inicial debe ofrecerles a los futuros docentes herramientas para desempeñarse en ellos, lo que no significa solamente más horas de matemática o de ciencias sociales, sino lograr que el futuro docente entienda mejor la institución educativa, la dinámica de su inserción en la comunidad, la comprensión de las nuevas infancias, adolescencias y juventudes, y fundamentalmente que se apropie de las herramientas de trabajo que garanticen que todos los alumnos aprendan. “La

única forma de que todos aprendan es el trabajo uno a uno”, dice el especialista portugués Joaquim Azevedo. Para aplicar el paradigma de que todos los alumnos pueden aprender se requiere que el docente domine y ejercite múltiples formas pedagógicas y didácticas para llevar adelante estos procesos.

El tercer momento es el del desempeño docente que lo fortalece para enfrentar nuevas situaciones problemáticas. Uno de los artículos de la Ley establece que, en los lugares donde la situación de las escuelas sea más adversa, hay que mandar a los mejores maestros, a los maestros más experimentados, a aquellos que no se van a abatir personalmente frente a las experiencias adversas que les toque vivir. Para lograrlo, habrá que definir estrategias y acciones, estímulos económicos y profesionales que favorezcan esta elección de parte del docente. Otro problema que tiene hoy el ejercicio de la profesión docente es el individualismo y el aislamiento. Para compartir y ejercitarse en la participación y el trabajo en equipo, se requiere la voluntad del docente, su decisión personal, pero además las condiciones institucionales y nuevos modelos del trabajo docente que faciliten la tarea de la articulación, de la participación y del debate. La Ley también plantea la importancia de generar en la Argentina procesos horizontales de carrera docente, donde un educador que es buen docente de aula pueda tener la posibilidad de progresar en su carrera ascendiendo a tramos profesionales de mayor complejidad, coordinaciones, tutorías, asesorías, trabajos en equipo con escuelas, procesos que requieren decisiones en el ámbito de la paritaria nacional, del consenso entre los gremios y los gobiernos.

[164]

LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE EN MÉXICO

Alba Martínez Olivé

Introducción

Este texto pretende ser útil para quienes toman decisiones en materia educativa, mostrando la peculiaridad de una experiencia nacional de profesionalización docente, específicamente de construcción de instituciones para la formación continua de maestros de educación básica. Ha sido escrito por alguien que, con formación académica en el terreno educativo, se desempeñó como funcionaria de la Secretaría de Educación Pública de México. La mirada es ejercida desde el lugar de la gestión.

El artículo tiene tres partes. En la primera se hace un somero recuento de los hitos de la profesionalización de los docentes en México, atendiendo al surgimiento de los actores centrales del proceso. En la segunda parte se describe y analiza la experiencia de la construcción del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) entre 1995 y 2006. Un desarrollo en medio de un esfuerzo de descentralización y emergencia de nuevos actores en el quehacer educativo que debió superar tensiones de diversa índole para poder arraigar. En la tercera parte del texto se hacen algunas reflexiones finales.

[165]

Nota inicial

México es una República Federal conformada por un Distrito Federal y 31 estados libres y soberanos, de ahí la denominación “Estados Unidos Mexicanos” cuyo escaso uso público es muestra de cuán poco está instalada en el imaginario mexicano dicha realidad jurídica.

I. La profesionalización docente en México. Un proceso de larga data

La primera centuria

Las primeras escuelas normales son decimonónicas. Su aparición marca el inicio de la conversión de la docencia en tarea pública. En el México recién nacido a la vida independiente, las fundó la Compañía Lancasteriana.

En el último tercio del siglo XIX, también los gobiernos de los estados¹ crearon escuelas normales o impartieron estudios de magisterio en liceos, colegios e institutos. En 1887, la escuela normal de la capital –que aún presta sus servicios– fue fundada con carácter nacional y abierta a jóvenes de todo el país (Galván, 2002).

Eran tiempos en que se buscaba constituir la nación, y la escuela se consideraba ya como la institución privilegiada para hacerlo; sin embargo, no se disponía aún de algo que pudiera ser denominado “sistema educativo”. Poco hacía el gobierno central para extender la escolarización en el país; la batuta la llevaban los gobiernos estatales. Esta etapa se cierra al concluir la fase bélica de la Revolución. Como señala Luz Elena Galván: “anteriormente a esta fecha, cada estado manejara su sistema educativo de manera independiente y de acuerdo con el presupuesto que tuviera”.

Es un siglo en el cual el término “federalización”, clave ambigua de las acciones reformadoras de la educación mexicana, significa descentralización *de facto*, desarrollo educativo basado, sobre todo, en las fuerzas locales.

La política postrevolucionaria entenderá, durante los setenta años siguientes, “federalización” como lo opuesto: concentrar el poder en el gobierno central, denominado “la federación” o el “gobierno federal”.

¹ Provincias.

La construcción del México moderno y la enseñanza

México era, en 1917, un país rural con arraigadas y profundas desigualdades y devastado por la Revolución, con una mayoría analfabeta y una pequeña elite ilustrada. El Artículo 3º de la Constitución, promulgada ese año después de arduos debates, garantizó a todos los mexicanos el derecho a la educación, laica, gratuita, obligatoria en su tramo básico, democrática y basada en el progreso científico.

La Secretaría de Educación Pública, fundada en 1921 “con concepción civilizadora y espíritu misionero” (Martínez Rizo, 2001), fue la construcción institucional, nacional y altamente centralizada que impulsó la extensión de la escuela a cada rincón del país. En la misión de constituir la nación moderna y unificada, los docentes aparecieron como pieza fundamental.

Diversos, innovadores y potentes fueron los proyectos emprendidos desde los tempranos años veinte para crear las instituciones que formaron a toda una estirpe: los maestros de la escuela rural mexicana, a través de iniciativas de alta originalidad, pertinencia y calidad, propias de una época caracterizada por la dinámica social enfebrecida de la revolución.

No había mucho margen en ese entonces para las negociaciones ni para la emergencia de fuerzas alternativas; los vencedores lo eran también en el terreno educativo. Sus disputas eran de orden ideológico y en ellas había triunfado claramente el laicismo. La Iglesia católica poco a poco levantaba de nuevo la cabeza para intentar abrirse espacios, los obreros y los campesinos exigían cumplir las promesas revolucionarias, pero las decisiones y las iniciativas educativas se tomaban indiscutiblemente en la Secretaría de Educación Pública.

En los años 40, con el fin de profesionalizar a los maestros que habían sido reclutados al concluir la primaria elemental, la SEP creó el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, institución pionera de la educación. Alrededor de 60 mil profesores obtuvieron así su título a lo largo de más de tres décadas.

La unidad nacional a la que llamaba la situación creada por la Segunda Guerra Mundial reclamaba fortalecer aún más el proyecto

educativo, y éste dependía del gobierno federal. El centralismo se refrendaba. Las disidencias de izquierda y de derecha poco contaban a la hora de decidir sobre el contenido de la educación destinada a las masas.

Los recursos financieros se manejaban también en el gobierno central: “las aportaciones del gobierno federal al SEM [Sistema Educativo Mexicano] se incrementaban en la medida en que las de los estados se estancaban o tendían a disminuir. Esto en correspondencia con el fortalecimiento de la hacienda del gobierno federal en detrimento de la recaudación de impuestos en los estados” (Ornelas, 2006).

Los años cuarenta son los de la revolución en proceso de institucionalización o, dicho de otra forma, el auge de la construcción corporativa del Estado mexicano basado en un partido único cuyos pilares son los “sectores sociales”, entre los cuales se cuentan los sindicatos.

Para ese momento, los maestros eran un sector numeroso, influyente y politizado. Habían ido creando agrupaciones gremiales diversas, activas y contrapuestas que eran vistas como amenazantes por el gobierno.

Para contrarrestar esa amenaza, en 1943 se impulsó, desde las más altas esferas del poder, la creación de un sindicato único, de afiliación obligatoria (como se hizo, por cierto, con todas las ramas de la economía y de la burocracia). Un organismo, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), afiliado al Partido Revolucionario Institucional, que aseguró el debilitamiento de las disidencias y permitió la aplicación generalizada de las políticas de la SEP, al tiempo que se iba infiltrando en los espacios de poder de esta dependencia y ganando prebendas políticas en el seno del PRI que aseguraban una cuota creciente de diputaciones, presidencias municipales, regidurías y otros cargos públicos a los maestros que ocupaban espacios de privilegio en el seno de la organización sindical (Ornelas, 2006; Arnaut, 1997).

Se dio curso, de esta manera, a una serie de fenómenos que alteraron –y siguen haciéndolo con fuerza creciente– el curso de las

políticas educativas, así como la vida cotidiana de las escuelas y de las estructuras educativas intermedias.

El SNTE se convirtió en un actor con una fuerza descomunal, que marchó codo con codo y sin conflictos mayores con la autoridad educativa mientras se trató de expandir el sistema educativo², ya que la fundación de escuelas significaba para el sindicato incrementar la cantidad de afiliados, su capacidad para obtener canonjías y su poder económico. Por ejemplo, el Plan de Once Años, primera experiencia de planeación en el SEM, que abarcó desde 1959 hasta 1970, preveía simultáneamente “incorporar al sistema de enseñanza primaria a los niños en edad escolar de 6 a 14 años que no la recibían y establecer plazas suficientes de profesores de primaria para inscribir anualmente a todos los niños de 6 años” (Olivera, 2002).

Dentro del SNTE, el Comité Ejecutivo Nacional era el espacio supremo desde donde se manejaba todo lo relacionado con los aspectos laborales de la inmensa mayoría de los maestros del país³, federales, estatales y municipales, y se concentraban las cuotas descontadas cada mes del salario de todo maestro⁴ por el gobierno. El Secretario General era la personificación de la omnipotencia de este órgano⁵.

Este proceso dio lugar, desde los años cuarenta del siglo pasado, a una doble e imbricada centralización, la de la SEP y la del SNTE; centralización curricular, administrativa, laboral y gremial que marcó los destinos educativos del país durante toda la época de expansión del Sistema Educativo Mexicano (SEM) y que fue, indudablemente, útil para conseguirla pues aseguró la gobernabilidad⁶ necesaria.

² Hasta los años setenta del siglo XX.

³ Existen unos cuantos sindicatos docentes locales al margen del SNTE.

⁴ Se trata del 1% del salario mensual de cada profesor o trabajador de la educación.

⁵ Tras el secretario general hay un “líder moral”, un cacique que pervive o arrebató el poder con las armas en la mano y/o con la “venia” del presidente del país. Tres han sido en los sesenta años del SNTE.

⁶ Un tipo de gobernabilidad que hoy, desde una visión democrática, consideramos inaceptable.

La gobernabilidad corporativa y clientelar instalada por los pactos entre el SNTE y el gobierno central en el sistema educativo, se vio refrendada y hasta valorada por el éxito cotidiano de éste, que garantizó durante muchos años la movilidad social y la construcción de la identidad cultural de los mexicanos.

Veinte años de intentos reformadores y descentralizadores

A principios de los años setenta, se hizo visible el agotamiento del modelo populista y corporativo del Estado mexicano y la transformación política y cultural de un sector importante de la población, cuya expresión más nítida fue el movimiento estudiantil y popular del 68.

Como una reacción ante el movimiento y sus consecuencias, el gobierno central propuso medidas inéditas en el campo educativo. Fue notable la creación de un conjunto de nuevas instituciones que sirvieron para masificar la educación superior y la media.

Se manifestaron, asimismo, intenciones fallidas de descentralizar la educación básica, lo que desató la oposición inicial del SNTE que, a la postre, encontró la manera de adueñarse de los nuevos cargos burocráticos que se habían creado en los estados con la llamada “desconcentración”.

La sacudida social del 68 llevó a crear la Ley Federal de Educación (1973), que decretó, entre otras cosas, que la formación docente era de nivel superior⁷, y a poner en marcha la primera de las grandes reformas educativas del último tercio del siglo XX. Como las subsiguientes, centrada en lo curricular, promulgando un nuevo enfoque pedagógico a través de los nuevos libros de texto gratuitos y sin intención alguna de transformar los pactos con el SNTE que daban por resultado las peculiares condiciones de operación cotidiana del SEM, el contexto del acto educativo.

Se crean, en 1973, las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USEDES) y las “Subunidades” correspondientes. Como

⁷ Se trató de una intención que pudo concretarse recién en 1984.

señala Latapí (2004): “el sindicato supo aprovecharlo para incrementar su presencia e influencia en el control del magisterio”.

La crítica a la calidad de la educación comenzaba a darse muy en serio y, por ello, la formación de los maestros aparecía a los ojos del gobierno central como terreno de cambio necesario pero también de muy delicada atención. Las normales habían crecido en número y matrícula y estaban dominadas plenamente por el SNTE. En el nuevo Plan Sectorial de Educación (1976-1982) se planteó la necesidad de revisarlas:

Capacitarse mejor para seguir capacitando es la demanda esencial que formularon los maestros al Presidente López Portillo en el curso de su campaña. Esta aspiración, que los honra, se condensa en la creación de la Universidad Pedagógica que, por determinación expresa del Ejecutivo, será pronto una realidad. Crearla implica revisar, a fondo, la estructura y el funcionamiento de los servicios que hoy integran la educación normal, a fin de fortalecerlos, reformarlos y articularlos conforme a un nuevo propósito (Muñoz Ledo, 1977).

A pesar de la muy diplomática formulación, el SNTE vio en lo dicho intenciones que ponían en riesgo su monopolio sobre la formación de los profesores. Quizá fue este el primer gran desencuentro entre el SNTE y la SEP, reforzado por la clara intención descentralizadora que se manifestaba en el documento de planeación nacional:

Convendría meditar si no es ya indispensable transformar esta emérita dependencia en la unidad normativa, técnica y supervisora de la educación. Si no convendría descentralizar la administración de los servicios educativos –independientemente de su régimen de sostenimiento– y encomendarlos, de modo gradual pero irreversible a los estados, a los municipios y a las instituciones autónomas y sociales constituidas conforme a nuestras leyes (Muñoz Ledo, 1977).

Si muy poco se avanzó en este afán descentralizador por la activa y enérgica oposición de la cúpula gremial, menos aún se logró

acuerdo entre el gobierno y el sindicato en la índole de las reformas a la formación docente. Cada uno tiraba de la cuerda en sentidos contrarios y con fuerza similar.

El conflicto concluyó con una tibia reforma de la educación normal que le adicionó un año de estudios para completar cuatro después de la secundaria y con la creación por el gobierno, en 1979, del Consejo Nacional de Educación Normal “órgano complementario a las facultades de la Dirección General de Educación Normal, con capacidad para proponer, convenir y regular la formación de profesores de educación normal de los sectores federales, estatales y particular” (Hurtado, 2002). Un intento vano de ordenar, pasando por encima de la estructura burocrática regular en la que no se confiaba, una serie de planteles gobernados más por los designios sindicales que por la propia autoridad educativa.

Se abrió en 1978, en medio de ruidosas disputas entre la Secretaría y el sindicato por su sentido y control, la Universidad Pedagógica Nacional que debía “elevar” a rango universitario la preparación magisterial y que el gobierno había concebido como institución rectora del sistema de formación docente, cosa que jamás llegó a ser, precisamente, porque su definición institucional se perdió entre los tironeos de origen. “El proyecto inicial de la SEP es desvirtuado por el sindicato, el cual utiliza a la institución como plataforma de poder”, recuerda José Ángel Pescador, que fue Secretario de Educación Pública, en entrevista con Pablo Latapí (2004).

El gran tema de la época o, dicho de otra forma, la cuestión sobre la cual sí le fue posible a la SEP tomar decisiones que tuvieron un buen fin, por lo menos en sí mismas, no fue, como se ha visto, la formación inicial, ni tampoco la actualización de los maestros en servicio, que de hecho no existía. Fue lo que se llamó la “nivelación pedagógica”, “es decir, aquel conjunto de actividades formativas destinadas, en un primer y largo momento, a dar la preparación docente necesaria a los ‘habilitados’, y luego, en los ochenta, a quienes habiendo egresado de las escuelas normales carecían del título de licenciatura” (Martínez Olivé, 2007).

Hubo en el ínterin un nuevo intento de desconcentrar la administración de la educación básica y la normal. Éste fue impulsado desde la Secretaría sin consultar con el sindicato y creó las Delegaciones de la SEP en los estados. Fernando Solana, el Secretario que emprendió la iniciativa, recuerda: “la SEP no tenía oficina en los estados; el director de Educación en cada entidad ocupaba una del sindicato y de hecho era nombrado por el mismo. El secretario dependía del sindicato para manejar cualquier programa, pero eso no quiere decir que manejara el sistema educativo; nadie, en realidad, lo conducía” (Latapí, 2004).

Las Delegaciones siguieron existiendo y fueron en muchos casos el cimiento de las secretarías estatales de educación. Contribuyeron a ordenar y modernizar lo administrativo ya tan oneroso y abundante para esos años, pero en ningún caso asumieron las funciones educativas que siguieron plenamente concentradas en la SEP.

El gobierno intentó en el sexenio 1976-1982 profundizar la descentralización pero fracasó por la renovada oposición del SNTE. De hecho, a pesar de los ajustes constantes, la estructura central se fue engrosando. Cabe señalar que tampoco los gobiernos estatales tenían interés alguno en recibir los servicios educativos, así que no apoyaron la iniciativa presidencial.

En 1984 se reforma otra vez la educación normal convirtiendo los estudios de magisterio en “licenciaturas en educación”. Se exigió el bachillerato para ingresar a la escuela normal, con lo que pasó a ser una licenciatura más, sin el prestigio de las impartidas en las universidades y con dificultades crecientes para cumplir su promesa principal: ofrecer a cada egresado una plaza vitalicia, como había ocurrido hasta ese momento.

Los juicios compartidos por muchos autores y por las mismas autoridades gubernamentales señalan a esa reforma como uno de los factores más importantes de deterioro y desvalorización de la profesión docente, con consecuencias graves en la calidad de la formación inicial de los maestros y, en consecuencia, en la de los servicios de educación básica.

Como puede apreciarse, la educación normal fue el espacio de múltiples disputas, todas mal resueltas, que se expresan en la cantidad de reformas efectuadas. “En los últimos 30 años, la educación básica ha vivido sólo dos reformas curriculares, mientras la educación normal, siete” (Arnaut, 2003).

El deterioro de la calidad de la educación básica mexicana está estrechamente ligado a los resultados de esa batalla, en la que el gobierno nunca encontró el modo de preservar la gobernabilidad del SEM por una vía distinta al refrendo de los pactos corporativos con el SNTE. Salieron perdiendo la calidad en la formación de los futuros profesores y la calidad del acto educativo llevado a cabo en las aulas.

La modernización como meta

En el sexenio 1988-1994 la modernización del país era el gran lema. La educación se contemplaba como una de las áreas de urgente atención y la descentralización como el camino para abrir “más espacios de maniobra a la burocracia oficial frente al poder del SNTE” (Ornelas, 2008). El gobierno del PRI buscaba poner coto a la poderosa organización sindical que, por decreto, aún militaba íntegra en sus filas. Resultaba patente que la modernización del país expresada en una reforma del Estado no podía convivir con las poderosas corporaciones sindicales, atavismos de una etapa agotada.

El diagnóstico de partida que se había hecho en el Plan Nacional de Educación era acertado. La calidad educativa era deplorable y ello llamaba a tomar medidas fuertes. Los intentos de reformas y descentralización de la primera mitad del sexenio fracasaron. Fueron desacertados y confusos en lo educativo y generaron la oposición del SNTE, que veía un claro interés gubernamental en desmembrar su organización, algo que su cúpula no estaba dispuesta a aceptar, pero que tampoco concitaba las simpatías de la disidencia magisterial que había alcanzado en 1989 su máximo nivel de desarrollo.

Recién en 1992 se logró –previa sustitución de la cúpula sindical magisterial y cambio de Secretario de Educación– la firma del

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) entre tres actores. Los dos tradicionales, el gobierno federal y el sindicato, y uno que se hace resurgir –mediante la fuerza presidencial– después de mucho tiempo de haberse retraído en la materia, los gobiernos de los estados.

Los dos grandes hitos del Acuerdo fueron la reforma educativa y la “federalización de la educación básica” es decir, su descentralización. El famoso marbete que había significado centralización en las siete décadas anteriores se usaba ahora para designar su contrario y suavizar la amenaza latente que el sindicato veía en el término “descentralización”.

Se entra así a la etapa de la “federalización descentralizadora” (Arnaut). Lo que se va a los estados (no así al Distrito Federal) es la operación de los servicios educativos, el personal, las escuelas, la burocracia, los recursos para sostenerlos. Lo que se queda en la SEP es la plena capacidad de decidir sobre la educación básica y normal. La dependencia central conserva íntegras sus facultades normativas: a) el establecimiento de los objetivos nacionales y los lineamientos generales de la política educativa; b) la planeación, programación y evaluación del sistema educativo nacional; y c) el desarrollo curricular, el diseño de planes y programas de estudio, libros de texto y otros materiales educativos.

Estas facultades fueron empleadas de inmediato para dar paso a la más importante reforma educativa del último tiempo. Se transforman por completo los planes y programas de estudio; se hace obligatoria la educación secundaria que extiende el período de obligatoriedad de la básica a nueve años; se modifican los libros de texto gratuito, se crean nuevos materiales educativos y se plantea una política docente integral bajo el título de “revalorización de la función magisterial”, que incluye la renovación de la formación docente inicial, la creación de un programa de actualización, la mejora salarial y la puesta en marcha de la Carrera Magisterial.

El SNTE, por su parte, conserva la titularidad de las relaciones laborales tanto a nivel nacional como estatal.

Se establecen también facultades concurrentes entre la federación y los estados.

Como señalan Zorrilla y Barba (2008), “otro elemento de la reorganización del sistema educativo es el financiamiento. El gobierno federal, a través de la SEP, determina el monto de la transferencia federal a los estados con base en tres elementos: a) el gasto corriente comprometido, al que se denomina el “monto irreductible”, que principalmente se destina al pago de nómina; b) las prioridades programáticas de la autoridad federal, denominadas “prioridades sectoriales”, como programas de equidad (compensatorios), de calidad, introducción de nuevas tecnologías y similares; c) los fondos que se destinan a los gobiernos de los estados para la infraestructura educativa”.

La descentralización fue una operación político-administrativa consumada en muy corto tiempo, y cuyas complicaciones absorbieron a los gobiernos estatales, cuyas secretarías de educación –cuando existían– no estaban preparadas ni dispuestas, en la inmensa mayoría de los casos, para recibir la enormidad del sistema educativo.

La incorporación de los sistemas educativos estatales que ya existían a la nueva formación institucional tampoco es bien recibida. Como señala Arnaut (2003): “la incorporación de los sistemas educativos locales a una normatividad nacional, central, y a un sistema nacional de evaluación educativa, definidos por el órgano central, es percibida como un retroceso por algunos estados que cuentan con una antigua y prestigiada tradición normalista, que valoran como superior a la tradición pedagógica federal”.

La descentralización echa a andar a actores locales que habían ido conservando sus espacios de poder sin mayores sobresaltos. Las direcciones estatales de educación y sus mesas técnicas, puestas ante la amenaza de ser absorbidas por sus semejantes “federalizadas” reaccionaron cerrando sus espacios para conservarlos. Los gobiernos estatales se ven enfrentados a los conflictos que la disparidad de salarios y prestaciones entre las dos formaciones magisteriales que están ahora bajo su control crea y cuya integración en una sola se dificulta tanto que, en muchos casos, tres lustros después no se ha logrado.

Por otra parte, se busca y se logra dar certeza jurídica a las reformas planteadas por el ANMEB, a través de ajustes al Artículo 3° de la Constitución y la promulgación de la Ley General de Educación de 1993. En ambos instrumentos se plasma una política educativa de carácter nacional.

La redacción final de la Ley, cuyas bondades son innegables, es muestra de las tensiones que marcaron su confección, debate y aprobación.

El SNTE se aseguró, a través de sus legisladores, de que quedarán a salvo sus intereses. Para muestra basta un botón. De acuerdo con el párrafo final del Artículo 75, los mandatos de la Ley obligan a todos menos a los maestros. Dice a la letra: “las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que, las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos”. Dichas “disposiciones” no se encuentran, de hecho, en parte alguna, si acaso en un vetusto, inoperante e inaplicable Reglamento de las condiciones internas de trabajo que data de 1946. “El SNTE, gracias a su peso político y a que tiene validos en todas las legislaturas locales se encargó de que en la mayoría de las leyes estatales de educación se garantizara esa impunidad” (Ornelas, 2008).

Las bases legales y la operación del SEM se transformaron, en efecto; se “modernizaron”, de acuerdo con el lenguaje del momento. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con el vínculo corporativo de los docentes con su sindicato, ni con el de éste con las autoridades educativas. Esta circunstancia condicionó las posibilidades e imposibilidades del desarrollo posterior.

II. La construcción política del PRONAP

Construir un proyecto nacional de profesionalización de docentes es una tarea tan compleja como el propio sistema educativo donde se ubica. Se compone de acciones que tienen un sustento racional,

que parten, idealmente, de un conjunto de premisas filosóficas e ideológicas que disputan con otras que buscan imponerse. El proceso de construcción dista de ser un camino llano regido por los pasos de alguna técnica política; está lejos, también, de ser un proceso basado en decisiones acabadas. Es, más bien, una negociación cotidiana con las necesidades y saberes propios de los impulsores, con sus aprendizajes y reflexiones y, también, una negociación con diversos actores, unos más poderosos que otros, portadores de intereses y convicciones, que tienen historia y anclaje en la realidad y que generan culturas y tradiciones.

Se trata de encarar con las armas de lo posible las circunstancias, que varían, las tensiones que surgen de espacios que abarcan e incluyen lo educativo pero que también lo someten; todo con el fin de llegar a un estado de cosas mejor del que se partió pero sin duda lejano del ideal. Se trata de un proceso que si quiere ser exitoso apela a la mejora continua, sube por una espiral dialéctica. Los caminos lineales, inamovibles, conforme al libreto, pocas veces ofrecen avances, hay que desconfiar de ellos porque sólo conservan lo existente.

La construcción del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio, que aquí se presenta, se dio a lo largo de tres periodos gubernamentales sucesivos. Se trata de un caso raro en un sistema político, como el mexicano, que mide su hacer por sexenios al cabo de los cuales todo vuelve a comenzar desde el principio, sin historicidad posible⁸.

Esta conjunción temporal y política dio la oportunidad al proyecto de evolucionar, de mirarse a sí mismo y seguir trazando vías. Ahora, a la distancia, es posible diferenciar y nombrar los momentos distintos por los que atravesó.

⁸ Dice Pablo Latapí (2004) refiriéndose a esa etapa de la educación en México: "es un período que, además de mostrar esta inusitada continuidad [...] resulta particularmente denso en innovaciones...".

¿Qué ha sido el PRONAP?

COMPONENTES	CARACTERÍSTICAS
Programas de estudio	Talleres generales de actualización 12 horas obligatorias para todos los profesores al inicio del ciclo escolar
	Cursos nacionales de actualización 200 horas de especialización en la enseñanza o dirección de escuela
	Cursos estatales de actualización 40 horas presenciales
Centros de Maestros ¹	574 en todo el territorio nacional
	Biblioteca en cada uno de alrededor de 12 mil volúmenes
	Asesoría a profesores y equipos docentes
	Equipo de cómputo, televisión educativa
	Administración de la formación continua
Mecanismos independientes de Evaluación	Exámenes nacionales para maestros en servicio (23 diferentes)
Biblioteca para la Actualización del Maestro	Colección para formar un acervo personal ²
PRONAP en línea	Servicios a distancia
Formación continua en la escuela	Materiales: "Del colectivo docente al salón de clases" ³
EL PRONAP 1995-2006 en cifras⁴	
Maestros que participaron anualmente en actividades de formación	720 mil en promedio
Maestros que certificaron sus conocimientos a través de exámenes nacionales	320 mil
Número de exámenes acreditados por los maestros certificados	3

¹ Información acerca de los Centros de Maestros puede consultarse en: <<http://pronap.ilce.edu.mx/cmaestros/presentacion.htm>>.

² Ver catálogo en: <<http://lectura.dgme.sep.gob.mx/acervos/bam/inicio.html>>.

³ Es posible consultarlos en la página: <http://omega.ilce.edu.mx:3000/html/31_lib/31_lib.html>, lo mismo que las guías para los Talleres Generales de Actualización.

⁴ Informe de labores SEP, México, 2006.

En la evolución del PRONAP diferenciamos cinco etapas que hemos denominado de la siguiente forma:

1992-1994	Los primeros ensayos
1995-1997	La creación del PRONAP. La fuerza del centro
1997-2000	La consolidación de una base institucional
2001-2003	El largo camino hacia la escuela
2004-2006	El difícil fortalecimiento del federalismo

Todas ellas estuvieron marcadas por varias tensiones. Una de las más influyentes es la que se genera con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que decreta la “federalización” de la operación de los servicios educativos, entre la arraigada tradición nacional de centralización y el impulso a la descentralización a partir de 1992.

Enmarcados por esa tensión encontramos a los tres actores políticos clave del proceso de construcción del PRONAP:

- a) el gobierno central, encarnado por la Secretaría de Educación Pública y sus estructuras burocráticas;
- b) el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y sus secciones locales, fortalecidas por el proceso de descentralización;
- c) los gobiernos estatales, sus autoridades educativas y las estructuras educativas intermedias de los estados, cuyo poder sobre la escuela abre o cierra las puertas de ésta a las innovaciones.

Enseguida se hace una presentación de la dinámica seguida por el proceso centralización-descentralización en esas cinco etapas.

1992-1994. Antecedentes. Los primeros ensayos

- ◆ El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, esbozo de una política integral para la docencia

El ANMEB fue un instrumento de política de primer orden, que colocaba en sintonía a tres actores fundamentales, el gobierno federal, encabezado por el mismo presidente de la república, el SNTE y los gobiernos estatales. Uno de los aciertos más claros del ANMEB fue el planteamiento de una política integral para atender la cuestión docente que, de haberse podido consolidar, hubiera sido un aporte de vanguardia a los procesos internacionales de cambio y mejora educativa.

Los acuerdos suscritos en el rubro *revaloración de la función social del maestro* incluyeron: a) la transformación y el fortalecimiento de la educación normal, b) la creación de un programa de actualización para profesores en servicio, c) el salario profesional y d) la puesta en marcha de la Carrera Magisterial. Se tomaban decisiones que abarcaban, con ánimo de cambio y mejora, todo el tramo profesional de los docentes, desde su formación inicial hasta su desarrollo. Se preveía también la constitución de un Sistema integral para la formación docente.

Llegar al Acuerdo había sido muy complejo; las decisiones fueron tomadas en la cúpula por dos fuerzas altamente centralizadas, el gobierno federal y el sindicato. El SNTE no sólo había disputado con fuerza su permanencia como organismo nacional y único, también intervino con planteamientos para la definición de esa política docente integral. De hecho, las acciones sobre docencia del ANMEB habían sido propuestas por el sindicato, lo que junto con la voluntad política expresada por el gobierno central les daba una inusual posibilidad de llegar a consolidarse.

Sin embargo, desde el inicio mismo, la política integral para atender la docencia terminó por segmentarse. La promesa no pudo cumplirse.

Los acuerdos generales eran unánimes, no así las concepciones de fondo. Éstas representaban intereses contrapuestos; mientras el SNTE luchaba por mantener la titularidad de las relaciones laborales y su control completo sobre los maestros, “conquistando” nuevas prestaciones y subordinando a este designio el objetivo del ANMEB, la SEP impulsaba una profunda, ambiciosa, demandante y rápida reforma curricular en busca de la mejora de los resultados educativos. No había real compatibilidad entre ambas posturas. La construcción de la Carrera Magisterial es la muestra más clara de esto.

◆ La definición de la Carrera Magisterial. Una marca indeleble en la actualización docente

Una vez firmado el Acuerdo, se apresuró el diseño y puesta en marcha de la Carrera Magisterial (CM), la joya de la corona en el ANMEB, pues en ella se confiaba para mejorar la calidad educativa, al estimular a los maestros a formarse y al crear condiciones para retener a los mejores en el aula.

A la Carrera Magisterial se le dio una modalidad de gobierno inusual: la SEP y el SNTE dirigirían de manera conjunta a través de una comisión mixta sus destinos. Todas las resoluciones se tomarían mancomunadamente y la SEP las operaría; en los estados, se crearían comisiones bipartitas para la operación local. Las decisiones sustantivas quedaban centralizadas⁹. Dice Ornelas (2008): “el esquema de organización es nítido: es un sistema de control de arriba abajo y del centro a la periferia”.

⁹ Señala Claudia Santizo: “quienes formularon Carrera Magisterial seleccionaron un modelo arriba-abajo (*top-down*) para su instrumentación. Como en muchos otros sectores de política en México, el gobierno federal formuló políticas sin considerar los intereses de sus ejecutores y las condiciones para la implementación de los gobiernos estatales o municipales. En relación con Carrera Magisterial, el gobierno federal asignó sólo funciones operativas a los estados. Esto explica la ausencia de cooperación entre las autoridades federales y estatales durante su puesta en práctica. Algunas autoridades educativas estatales sienten que fueron usadas para ejecutar una política que fue acordada sólo entre el SNTE y la SEP. Esto causó problemas a las autoridades educativas estatales, quienes tuvieron que destinar personal y proveer oficinas para Carrera Magisterial” (Santizo, 2002: 283).

Al resolver compartir el gobierno del sistema de estímulos, a fin de cuentas, se refrendaba el viejo dominio del SNTE sobre el sistema de recursos humanos de la SEP, con el agravante de que lo que había sido una práctica no oficial ahora se volvía legal y se permitía al sindicato incursionar no sólo en los terrenos de lo laboral sino también en ámbitos sustantivos de decisión educativa.

Al organismo que iba a dirigir la Carrera se lo incorporó a una estructura burocrática distinta (la Subsecretaría de Coordinación y Planeación) de la que se estaba creando para normar lo sustantivo (la Subsecretaría de Educación Básica y Normal), con ello se dio paso a una desvinculación funcional y, sobre todo, de concepciones rectoras de la acción que, al cabo del tiempo, terminaría segmentando lo que desde el lado de la SEP se había concebido como una política integral.

En el armado de la Carrera Magisterial (CM), aun cuando el SNTE aceptó decisiones consideradas hasta entonces improbables, como la evaluación prácticamente universal de los docentes y de los alumnos, al haberse aceptado darle poder de decisión, se tomó un rumbo enteramente marcado por los intereses sindicales¹⁰, que la llevó a terminar siendo un sistema credencialista de estímulos, enajenado de su propósito manifiesto, el logro de la calidad en la educación básica. El diseño de una carrera profesional enfocada en la búsqueda de la mejora quedó como una buena intención no cumplida¹¹.

Diversos rasgos de la CM apuntalan la afirmación anterior, pero aquí importa considerar sólo los que tienen que ver con la definición del rumbo de la actualización docente, y que se convirtieron en escollos permanentes para la construcción del programa nacional de

¹⁰ La versión propuesta por la autoridad educativa hacía destinatarios de la Carrera sólo a los profesores frente a grupo. La presión sindical la abrió a directores, supervisores y personal comisionado. Los exámenes denominados de “preparación profesional” y de “aprovechamiento escolar” han sido intervenidos anualmente por el sindicato que sanciona sus ítems y define sus contenidos. Hace dos años el examen para alumnos fue sustituido por ENLACE, un instrumento nacional de logro educativo.

¹¹ Para mayor información ver, por ejemplo, la evaluación que por encargo de Rand Corporation hizo Lucrecia Santibáñez.

actualización: a) la concepción de “actualización docente” y b) el significado de “superación profesional”.

a) La concepción de “actualización docente”

Con el fragor desatado por las dos reformas en curso y la inmensa presión del sindicato, no había capacidad en la SEP para reconstruir su institucionalidad interna de manera simultánea con impulso a los radicales cambios en marcha. Por ello no hubo sincronía en la puesta en marcha de Carrera y de las instancias dedicadas a la actualización profesional.

Primero se integró la estructura burocrática responsable de Carrera Magisterial –que era la urgencia política– y se oficializaron sus funciones, una de las cuales fue y es “promover [...] la profesionalización de los docentes a través de *cursos de actualización y capacitación*”¹².

La visión de la profesionalización reflejada en esa formulación es muy corta. El carácter profesional de la docencia tiene componentes muy diversos, que no fueron tomados en cuenta en la CM.

Fue posteriormente que se crearon las estructuras destinadas a normar la formación permanente de los profesores. En esa asincronía y con el poder del estímulo monetario que representa CM de por medio, se impuso un significado unívoco de “actualización docente” en el imaginario de todos los actores involucrados: actualizar a los profesores es ofrecerles cursos. Actualizarse es tomar cursos. Ir a cursos es obtener más probabilidades para aumentar el salario. No ofrecer cursos es, para las autoridades educativas, asumir un problema político del tamaño de las dimensiones del sector magisterial afectado. La dimensión profesional del asunto había desaparecido.

La ecuación actualización/cursos/puntos estaba establecida y se volvió una pesada carga para autoridades nacionales, estatales y destinatarios y, desafortunadamente, no la oportunidad de mejorar los resultados del sistema educativo y la satisfacción profesional de los maestros. No hay que desconocer, sin embargo, que sin el estímulo

¹² Fracción III del Artículo 43 del Reglamento Interior de la SEP, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero de 2005.

de CM para el Programa de Actualización hubiera sido más complejo “enganchar” a los docentes en actividades para su mejora.

b) El significado de “superación profesional”

Desde el punto de vista sindical, la “superación profesional”, el otro término de la ecuación propuesta por la Carrera Magisterial, es hacer cursos de postgrado, alcanzar credenciales. Nada que ver con mejorar los resultados de los alumnos, nada de búsquedas colectivas a los retos de la práctica, sólo obtener credenciales.

De ahí que en la primera versión del sistema de estímulos tuvieran un gran peso, superior a los resultados de los alumnos, la posesión de maestrías y doctorados en educación. La proliferación de una oferta de tales estudios no se hizo esperar, dando lugar a un negocio gigantesco controlado por particulares.

◆ La solución emergente, el PEAM. La pérdida del enfoque, el PAM. Los cursos estatales, la carga política

◇ *Los programas emergentes de actualización*

Mientras se cocinaban dificultosamente los términos de la Carrera Magisterial, la SEP puso en marcha otro de los puntos convenidos en el ANMEB: el programa emergente de actualización de los maestros (PEAM). Éste expresaba una concepción de la actualización muy distinta a la que se estaba imponiendo en el poderoso reglamento del sistema de estímulos. “El Programa Emergente de Actualización combinará la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio de puntos de vista, y el trabajo individual de los maestros. [...] El núcleo de la actualización emergente se ubicará en los consejos técnicos de cada escuela e involucrará a los jefes de sector, los inspectores, los directores de las escuelas, los Consejos Técnicos Estatales de la Educación y los consejos técnicos de sector y de zona.”¹³

¹³ ANMEB, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 1992, p. 11.

Como ya se ha dicho, la fuerza de presión del SNTE hizo que en la CM se impusiera la versión estrecha, la de los cursos como epítome de la actualización; ningún estímulo ni reconocimiento se otorgó al trabajo colectivo, a la formación en la escuela, a la vigorización del Consejo Técnico. En consecuencia, esto dejó también de ser valioso en el imaginario de los actores educativos.

El PEAM tuvo una corta vida, el verano de 1992. Generó un ánimo favorable entre los docentes, entre otras razones por su imponente logística e inversión, que lo hizo llegar a todas las escuelas. Sin embargo, no tuvo continuidad. Al año siguiente se puso en marcha lo que debió haber sido su fase regular, el Programa de Actualización del Maestro (PAM), que se ciñó a ofrecer cursos como ya lo establecía la CM.

Ambos programas tuvieron una factura central, pero de acuerdo con la Ley se operaban estatalmente. Por ello alentaron la creación de equipos técnicos en los estados, cuya tarea inicial fue de corte operativo y logístico: movilizar de manera simultánea a casi todos los profesores, más de un millón, para hacer cursos. Fue el inicio, brusco y caótico, de la constitución de grupos dedicados a la formación de docentes en servicio en las entidades federativas que, más tarde, se profesionalizarían.

◇ *Cursos a destajo*

En tanto, en las recién nacidas secretarías de educación de los estados se había generado otra actividad frenética, construir los cursos previstos en la Carrera Magisterial y que, de acuerdo con el flamante reglamento, nadie más podía elaborar o impartir. Se construyeron como se pudieron y sobre lo que se pudo. El imperativo para su diseño no era educativo sino político, prever conflictos.

Ésta fue la génesis de una distorsión de la función del gobierno de la educación, tanto a nivel central como estatal, que duró muchos años. La autoridad educativa desplazó a las instituciones como proveedora de cursos, dejando de lado su función rectora.

Se gestó, así, una deformación tan costosa en términos financieros, humanos y materiales como perversa en su mensaje: los cursos eran para Carrera (así se les denomina), no para mejorar la capacidad del sistema educativo estatal y sus docentes de producir aprendizajes relevantes. Por ello no valía la pena hacer diagnósticos de partida, análisis de relevancia y pertinencia, ni evaluación de sus procesos y resultados. Esto era irrelevante, lo importante era que ningún sector docente tuviera motivos para sentirse disconforme y movilizarse políticamente por no haber podido acceder a los puntos del sistema de estímulos. Desde el lado de los destinatarios, había que ir, resistir hasta el final y listo. Aprender y aplicar lo aprendido al aula tampoco aparecía como importante.

◇ *La formulación de la Ley General de Educación. Apertura de posibilidades, encuentro con los límites*

A mediados de 1993, se publicó la Ley General de Educación, que daba solidez jurídica a lo pactado en el ANMEB. En su articulado se señala que corresponde a la autoridad federal “regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica” y a la autoridad local “prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine” (Capítulo II, Sección 1, Artículo VI y Sección 2, Artículo IV). A diferencia de la Ley de 1973, en la que sólo se mencionaba a la educación normal como objeto de regulación, en ésta se habla de “la educación normal y demás para maestros”.

El texto legal constituyó un avance fundamental que dio cobijo a la empresa de actualización y capacitación que tuvo lugar en la década siguiente, a pesar de la indefinición del término “y demás” elegido para denominarlas; sostuvo, asimismo, las transformaciones que se harían en la formación inicial de los

maestros a partir de 1997 cuando, finalmente, se pudieron emprender las tareas relativas al cambio de la educación normal que habían estado en suspenso por la oposición del sindicato a emprenderlas¹⁴.

Sin embargo, el Sistema, cuya importancia para dar coherencia, continuidad y pertinencia a la formación de los profesores en todos sus tramos parece innegable, no se constituiría. Varios gobiernos estatales se esforzaron por crearlo pero fracasaron, faltos de una normatividad nacional que amparara a las complejas decisiones que una tarea de esa naturaleza exige, ante un conjunto de instituciones formadoras altamente fragmentado y portador de intereses de vieja sedimentación.

La SEP no avanzó en la constitución del Sistema de Formación Docente porque debió resistir, durante los años subsiguientes a la firma del ANMEB, a la presión del SNTE para ser quien diseñara las reglas que debían regirlo. El organismo sindical entendía al Sistema de Formación Docente como una *recentralización* de los servicios de formación a través de una nueva dependencia burocrática con la cual extender su “colonización”¹⁵ de la SEP y las autoridades estatales.

La Ley significó apertura de posibilidades, algunas de las cuales, como la creación de un Sistema de formación docente, toparon con la realidad de los equilibrios de fuerza políticos y se perdieron en el camino. Aun así fue la base jurídica sin la cual la construcción del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio hubiera sido casi imposible.

[188]

¹⁴ Recuerda José Ángel Pescador, Secretario de Educación en 1994: “En los últimos seis meses (de 1994) preparamos documentos propositivos y terminamos un diagnóstico exhaustivo. [...] Con base en ese diagnóstico tuvimos muchas reuniones con los dirigentes sindicales, pero no conseguimos nada” (Latapí, 2004).

¹⁵ Tomo prestada la formulación de Ornelas (2008), quien a su vez la toma de Rogel, p. 37.

1995-1997. La creación del PRONAP. La fuerza del centro

◆ Una decisión a la vieja usanza: hacer el PRONAP

Una vez conquistada la Carrera Magisterial, el SNTE mostraba su interés por asegurar su presencia en las decisiones acerca de “la actualización, la capacitación y la superación profesional” de los docentes, a las que consideraba parte de su ámbito de competencia.

En la negociación salarial del año 1994 la Secretaría acordó con la organización gremial las características del PRONAP, que se reafirmarían meses después en otro convenio¹⁶. En este último se preveía la conformación de una comisión mixta SEP-SNTE que daría seguimiento al programa. En los hechos, esta comisión se integró sólo esporádicamente, y su carácter no fue decisivo en ningún momento, sólo informativo.

Se construyó un modelo y un sistema de formación continua que si bien cargaba con la presión de “ofrecer cursos”, lo hacía incluyendo en ellos otros componentes destinados a alentar el trabajo colaborativo entre docentes e impulsar el estudio autónomo. Se crearon así los Centros de Maestros y sus bibliotecas; se establecieron los exámenes de cursos nacionales y se distribuyeron libros de la Biblioteca de Actualización del Maestro. Se construía con solidez académica. Muchos investigadores educativos de alta competencia participaron en esta tarea.

Si la Carrera Magisterial fue el espacio “colonizado” por el SNTE, el programa de actualización fue conducido por la autoridad educativa, llevando siempre la iniciativa y resistiendo en el nivel central las presiones sindicales, no así en los estados, donde las secciones

[189]

¹⁶ *Criterios para el establecimiento del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio*, primer anexo de la respuesta de la autoridad educativa al pliego de demandas, 15 de mayo de 1994. *Convenio de Ejecución y Seguimiento del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio*, 17 de enero de 1995.

sindicales hicieron “su agosto” con las comisiones¹⁷ para ocupar los nuevos cargos. Dice Fernando Solana, Secretario de Educación en dos períodos distintos: “La estrategia que seguí para desconcentrar el poder y librarla con el sindicato fue ir siempre delante de él, anticipar su reacción pero sin darle tiempo a que previera e impidiera lo que íbamos haciendo”¹⁸. Lo mismo puede decirse en el caso del PRONAP.

◆ Centralización técnica y estructuras inalteradas

Como es posible ver, aunque ya se habían descentralizado los servicios educativos, las decisiones sobre la actualización de los maestros del país las estaban tomando sólo dos actores, la SEP y el SNTE.

Las autoridades educativas estatales, el tercer firmante del ANMEB, estaban en ese momento en el cruce de dos presiones ineludibles y de signo contrario: la del centro, ya que la SEP normaba según la Ley y empujaba para constituir el Programa en las 32 entidades federativas; y la del SNTE.

El diseño del modelo de formación del PRONAP y una buena parte de su operación estuvieron en esa etapa totalmente centralizados, lo que significó a la vez una posibilidad y una restricción.

Posibilidad, porque en momentos de urgente reacomodo administrativo, de edificación de los sistemas educativos estatales, no habría habido avances académicos veloces, como se pretendía, si se hubiera incluido a los estados en la construcción técnica para la cual no tenían fuerza institucional ni equipos suficientes y adecuados. La SEP se hizo cargo por completo del diseño académico, el cual siguió una línea técnica clara, y sus componentes fueron trabajados con rigor, lo que significó una gran fortaleza que dio prestigio al programa entre sus usuarios.

¹⁷ No hubo creación de nuevas plazas para soportar el nuevo programa, se optó por una figura muy común en México, la “comisión”, es decir, sacar de la enseñanza frente al aula a un docente para colocarlo en otras actividades. Esto se percibe y maneja como una canonjía.

¹⁸ Latapí (2004).

Fue también una restricción porque al haberse recurrido a prácticas centralistas en momentos de descentralización, la adhesión de las autoridades educativas estatales fue superficial. Adhirieron al programa por sus lazos con el sistema de estímulos, políticamente imperioso, por los recursos frescos que inyectaba al estado, pero no, al menos de manera suficiente, al significado profundo de la actualización docente como herramienta fundamental para mejorar la calidad de los resultados educativos que la SEP propugnaba.

En ese momento, la SEP privilegió la solidez técnica en el diseño del programa y los acuerdos con el sindicato sobre estrategias de negociación con las autoridades educativas estatales que, por lo menos legalmente, no eran necesarias porque la Secretaría tenía el papel normativo garantizado. De haberse instrumentado estas estrategias, hubiera habido mejores condiciones de desarrollo para una tarea que, por la vastedad de su naturaleza, requería del aporte de todos los niveles de gobierno educativo.

◆ Pasar sobre la estructura intermedia del SE

Siguiendo una tendencia muy en boga en los años noventa en América Latina, el PRONAP se construyó pasando por encima de la estructura educativa intermedia¹⁹ constituida en los estados. Se ignoraron jefaturas de sector, supervisiones, así como mesas técnicas tradicionales de niveles y modalidades. La oposición de estos sujetos se convirtió en callado pero efectivo y cotidiano boicot al programa.

La estructura que acompañaba la implantación del PRONAP en los estados llegó a colocarse por encima de las ya existentes, sin vínculo con ellas, siguiendo la tendencia que tuvo toda la reforma curricular de 1993.

El vino nuevo se colocó en odres viejos. La vieja institucionalidad del sistema educativo no se alteró, solo se le pusieron nuevas capas a sus estructuras burocráticas, que la engrosaron.

¹⁹ Llamamos estructuras intermedias a todas aquellas formaciones burocráticas poseedoras de poder, tradiciones, culturas de operación, que se encuentran entre los ministerios y las escuelas.

Esta etapa se cierra con la firma entre la SEP y las autoridades educativas estatales –con las secciones sindicales locales como testigos– del *Convenio para la extensión del PRONAP*, un instrumento de acuerdo *a posteriori* que tomaba carácter normativo, y precisaba las atribuciones que por Ley correspondían al centro y a los estados.

1997-2000. La consolidación de una base institucional

◆ La complejidad de una construcción local. El ancla de la fortaleza central

Si bien los estados habían acordado con la SEP sumarse a la construcción del PRONAP, después de que éste hubiera arrancado, nunca habían pedido hacerlo. Para la minoría la tarea era relevante y significativa. Para la mayoría representaba una carga técnica, humana, material y financiera que caía sin anestesia sobre sus todavía frágiles hombros. Aparecía, además, como poco redituable políticamente. Poner en servicio Centros de Maestros puede salir en los diarios pero lo demás, lo realmente importante, construir posibilidades para que cada profesor se forme cotidianamente es una labor de hormiga, titánica, oscura y de mediano o largo plazo. Ningún *glamour* emana de actualizar a los maestros. Los proyectos éticos capturan pocas simpatías entre los responsables de terrenos muy cruzados por lo político, como los del Sistema Educativo.

Cuando se formalizó, al fin, la inserción de la dependencia central que normaría la actualización docente en la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, la SEP envió, con ello, un mensaje a las autoridades educativas estatales que se sumaba al ya transmitido al promover la firma de los Convenios de extensión: se estaba impulsando en serio la formación continua. Esto significaba que había que asegurar la existencia de una dependencia local que asumiera la dirección de la tarea a nivel de los estados, dejando de lado los procedimientos de ocasión para resolver las coyunturales acciones formativas previas.

Esta necesidad estatal y, a la vez, mandato de la SEP no hallaba terreno fértil. Los gobiernos de las entidades federativas no habían podido resolver la fragmentación entre lo estatal y lo “federalizado” como se dice todavía de los sistemas transferidos. Operaban en muchos estados dos estructuras con historias, culturas y burocracias disímolas. Era pues un reto encontrar el espacio institucional adecuado para colocar a la instancia estatal de actualización. Como señala Finocchio (2006): “se trata, por tanto, de un lugar que requirió ser construido, que no estaba dado de antemano por una normativa del Estado nacional y que cada entidad fue encontrando como resultado de una batalla que consumió esfuerzos y tiempos”.

Si la instancia estatal de actualización quedaba del lado federalizado, los docentes estatales no tomaban parte en la oferta nacional. Si, por el contrario, quedaba del lado estatal, éste acaparaba los recursos transferidos. Las líneas académicas podían ser diferentes y aun opuestas, con lo que cada profesor recibía mensajes distintos según su ubicación.

La construcción y reconstrucción de la estructura de gestión de los sistemas educativos estatales, durante toda la década de los noventa y principios del actual siglo, ha traído consigo mudanzas reiteradas de las instancias estatales de actualización, indefinición de su lugar en las secretarías estatales²⁰ y alta rotación de los responsables, que dependen de cuánto son políticamente afines a la dirección educativa de turno o del líder sindical.

El SNTE sostenía, de mucho tiempo atrás, que la formación docente debía “elevarse” a nivel superior y por cada grado alcanzado ofrecer más salario a los profesores. Se consideraba que la actualización era una suerte de postgrado. Por esta razón las recién nacidas instancias estatales de actualización fueron ubicadas

²⁰ Importa señalar que la reforma de 1993 no impulsó la creación de instancias estatales que se hicieran cargo de las tareas que de ella derivaban: diseño curricular, de materiales, de gestión, etcétera. Éstas eran potestad exclusiva de la “federación”. Sólo en el campo de la actualización y capacitación de docentes en servicio se alentó la creación de instancias estatales. A la postre esta última decisión resultaría en una fortaleza.

en más de la mitad de las entidades federativas en las subsecretarías de educación superior. Esto trajo consigo una desvinculación de la educación básica –la que se buscaba mejorar– y acentuó el paralelismo (y, con frecuencia, la divergencia) con la estructura de educación básica.

Como señalaron los responsables del PRONAP del estado de Sinaloa (2006) al hacer el balance de diez años de tarea: “La ubicación de la instancia en la subsecretaría de educación media superior y superior ocasionó que desde su origen en el nivel de educación básica, destinatario de todas sus acciones y de donde procede el personal técnico pedagógico responsable de operarlas se le percibiera como ajena, lo que derivó en desacuerdos para llevar a cabo algunas acciones, entre ellas la operación de los Talleres Generales de Actualización y el diseño de Cursos Estatales de Actualización, principalmente” (PRONAP 10, Sinaloa, 2006).

Ante la complejidad e inestabilidad de la situación de las instancias estatales de actualización, el referente fundamental de sus acciones fue el centro. La guía de la dependencia federal de actualización y capacitación²¹ era lo que constituía la base de la tarea y le daba a ésta tanto continuidad como visión de futuro.

Con todo y las dificultades, al concluir el sexenio, en 2000, se habían constituido 32 instancias dirigentes de la actualización colocadas dentro de las secretarías estatales de educación, con sus equipos técnicos especializados y 500 Centros de Maestros, con los propios.

Esta construcción institucional daba perspectivas de permanencia a la inmensa tarea de mantener en la formación continua a más de un millón de profesores.

²¹ Señala Finocchio (2006): “La Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio se convirtió en autoridad en la materia a lo largo de estos años. Y, en tanto autoridad, lidera y avala. En este caso se trata del aval que brinda a las instancias estatales para el ejercicio de su función, siendo esta autorización de carácter académico, pedagógico, político y financiero”.

◆ Visiones distintas en el centro

Descentralizar suele verse como un problema que involucra como un todo tanto a la institución que transfiere como a la que recibe. Como ya se ha dicho, los receptores –los estados– lejos están de ser una unidad. Pero tampoco lo es el ministerio, la Secretaría de Educación Pública. Constituida a lo largo de muchas décadas, su formación se dio al modo de las capas geológicas, sobre una estructura se acomodó otra y más o menos todas conservaron sus espacios de poder; muchas tienen un origen sindical y distinto grado de compromiso con el agrupamiento político-gremial.

Dos tipos de conflictos internos registramos en la construcción del PRONAP. La disputa por el poder, por una parte, y la disputa por la tarea, por la otra. Ambas ocurrieron a pesar de que el PRONAP era un proyecto asumido y apoyado de manera plena por las máximas autoridades nacionales, lo que le daba condiciones extraordinarias para cumplir su cometido.

La atribución de responsabilidad sobre la actualización docente a dos espacios de gestión distintos con dependencias diferentes: la responsable de Carrera Magisterial y la responsable de la formación continua, así como las visiones encontradas que ambas portaban, generaron efectos indeseables de los cuales fueron víctimas los terceros en acción, los estados.

La Carrera Magisterial era la emisaria de la voz sindical que se sentía desplazada del gobierno de la actualización, una tarea que consideraba suya. Ante lo poco que influían en las decisiones centrales sobre la actualización, pusieron trabas al desarrollo dentro del sistema de estímulos del personal de las instancias estatales de actualización y de los Centros de Maestros. Personal que dependía de un tercero ajeno a la disputa, los gobiernos estatales. Esas decisiones lograron que se acentuara el recambio constante de personal por la pérdida salarial que significaba estar fuera de Carrera, lo que minaba la calidad del servicio. No hubo en ningún momento posibilidad de cerrar las diferencias y conciliar.

En el segundo tema, la disputa por la tarea, vemos dos casos diferentes. Por una parte, los espacios burocráticos de viejo cuño que ven reducido su espacio de toma de decisiones (de lo nacional a lo local) y que actúan como antaño, estableciendo y siguiendo sus propias normas, recreando su pasado.

Éste fue el caso de los servicios de educación básica en el Distrito Federal, los únicos no transferidos en 1992. Habían sido hasta la reforma áreas de mando nacional, y al reconstruirse la SEP para ajustar su estructura a las nuevas relaciones se quedaron como un área operativa restringida a la Ciudad de México. La creación y desarrollo del PRONAP en el DF fueron asumidos de manera formal y no respondieron a la visión normativa en la materia. Las tareas de actualización fueron realizadas con displicencia y usando criterios con frecuencia divergentes respecto de los nacionales. Ningún mecanismo de diálogo horizontal pudo revertir por completo esta tendencia.

Un segundo caso de disputa por la tarea tuvo que ver con dos tipos de instancias. Por un lado, las instituciones antiguas y, por otro, los espacios recién creados con la reforma, que asumían por tradición o por novedad que la responsabilidad de formar a los docentes en servicio era potestad de todos y cada uno. La multiplicidad de cursos, mensajes encontrados, reiteraciones, paralelismos y vacíos a que dio lugar, con el consecuente malestar entre los docentes sometidos a la presión de estar en todos los cursos propuestos, sólo pudo comenzar a ser resuelta posteriormente con el desarrollo normativo y de una serie de acciones e instrumentos para construir consensos.

◆ Muchos logros, pocos cambios

La construcción de la actualización docente como un servicio regular del sistema educativo nacional y de los locales fue muy ardua, tanto para el centro, que tuvo que fortalecer su capacidad técnico-académica, de gestión y de conducción en condiciones precarias, como para los estados. Dice Finocchio (2006): “al tiempo que se adecuaban a las nuevas propuestas, requisitos y controles del organismo central, un aspecto fundamental de la labor llevada a cabo por las Instancias

Estatales de Formación Continua durante estos años ha sido la construcción y reconstrucción de un ‘espacio’ que les permitiera actuar en el seno de la entidad”.

El PRONAP logró convocar a muchos maestros y ya en el año 2000 se veían frutos de esa campaña. Las fortalezas se situaban en el logro de la estabilidad básica dentro de los equipos estatales, en la regularidad y continuidad de las acciones y en la adhesión de centenas de miles de profesores a la actualización. Una construcción institucional había tenido lugar y daba certeza de futuro. Problemas asociados había muchos. Uno era el central:

Aunque decenas de miles de profesoras y profesores estuvieran aprendiendo más sobre su profesión, como lo demostraba el análisis de los exámenes nacionales, no había un buen caldo de cultivo en las escuelas para hacer modificaciones positivas en el quehacer docente, transferir lo aprendido a las prácticas de enseñanza y lograr que los alumnos obtuvieran mejores resultados de aprendizaje. Las reformas del 92-93 no habían renovado las relaciones internas de la institución y tampoco había cambios en la índole de los vínculos con el sistema. La escuela seguía siendo el último tramo en una cadena vertical de mando, en muchos casos reino de la simulación, y su foco pocas veces apuntaba al cumplimiento de su misión.

En este contexto escolar y sistémico inalterado, los aprendizajes individuales de los profesores alcanzaban para suscitar cambios marginales en su quehacer, transformaciones que no alterarían la paz de la mediocridad profesional entre colegas y, sobre todo, no afectarían las relaciones con el director o el supervisor (Martínez Olivé, 2007).

El modelo de cursos era exitoso a nivel individual pero no alcanzaba para incidir en el aprendizaje de los alumnos. Era claro que había que caminar hacia la escuela, el lugar del aprendizaje docente, y rediseñar el modelo.

2001-2003. El largo camino hacia la escuela

◆ Una descentralización acotada, unas relaciones nuevas

La “federalización descentralizadora” había caminado un trecho y se había paralizado, falta del ímpetu original del gobierno central y falta también del interés (o la posibilidad) de profundizarla por parte de los gobiernos locales.

De hecho había ocurrido un fenómeno de reafirmación de la centralización a nivel de los estados²². El gobierno de la educación se ubicó en el centro local y repetía el esquema vertical y jerárquico conocido: las decisiones se tomaban de manera exclusiva por las secretarías de educación estatales y, en el caso de los sistemas divididos²³, por ambos titulares y sus equipos por separado.

A pesar de que no se profundizó más en la descentralización, la actividad cotidiana en el ámbito de los servicios de aseguramiento de la mejora de la calidad educativa, es decir, en el “subsistema de currículum y prácticas pedagógicas”²⁴, que fue durante todo ese lapso especialmente intensa, había generado una relación entre la federación y los estados distinta a la previa; no ocurría así en otros campos como el financiero.

Alberto Arnaut (2003) la describe como una paradoja: “la descentralización, o federalización educativa, y la redistribución de competencias educativas introducida por la LGE de 1993, obligó a los dos órdenes de gobierno a consolidar su articulación (comunicación,

²² Sólo un par de entidades federativas tuvieron un proyecto de regionalización primero y municipalización posterior cumplido.

²³ Se esperaba que la federalización de la educación básica produjera, entre otros efectos, el de la unificación de las dos estructuras paralelas creadas antes de 1992 en la mayor parte de las entidades federativas: la Secretaría de Educación estatal y el subsistema dependiente de la SEP centralizada. Lo cierto es que muy pocas de estas estructuras se unificaron, por lo que persistió la división de los sistemas educativos.

²⁴ Según Marcelo Leiras, es el “dispositivo que determina los objetivos generales de aprendizaje en cada nivel de enseñanza, regula las actividades y verifica el alcance de esos objetivos. Incluye desde la definición de contenidos curriculares a escala nacional hasta la definición de las actividades de aula de los docentes”.

coordinación y cooperación) en la gestión del sistema educativo nacional y en la de los sistemas educativos estatales, de tal manera que, incluso las facultades que la ley reserva como atribuciones exclusivas de cada uno de los órdenes de gobierno, en la realidad, en la práctica, tienden a aparecer como atribuciones concurrentes, porque ninguna es exclusiva de los dos órdenes de gobierno ni se puede ejercer realmente sin la cooperación de uno con el otro”.

En esta nueva relación, las competencias de gestión educativa de los estados se estaban desarrollando mucho más a prisa que las técnicas, en tanto que las de operación habían sido, desde siempre, su fuerte. No había –a nivel de la SEP– estrategias integrales para fomentar el desarrollo técnico estatal²⁵ porque la norma (que era técnico-académica) y sus instrumentos, materiales, bibliotecas, paquetes didácticos, etcétera, eran confeccionados de manera exclusiva por los equipos nacionales, lo que constituía su espacio de poder.

◆ La escuela como el lugar central y la necesidad de fortalecer las competencias técnicas de los estados

El nuevo instrumento nacional de planeación²⁶ reconocía el lugar nuclear de la escuela en el desarrollo educativo y señalaba la necesidad urgente de profundizar y robustecer la descentralización.

Estos planteamientos daban un fuerte cobijo a la tarea, que se había venido haciendo evidente para la dirección del PRONAP desde fines de la administración gubernamental anterior, de generar condiciones para dejar atrás el modelo basado en cursos para pasar a otro centrado en la escuela.

Se trataba de cultivar una cultura del desarrollo profesional, ligando la formación de los docentes con la mejora del centro educativo. La institucionalidad creada en todo el país y la legitimidad construida en los seis años anteriores permitían impulsar las modificaciones

²⁵ Fue en el siguiente trienio cuando se establecieron mecanismos de formación de funcionarios estatales.

²⁶ Programa Sectorial de Educación 2000-2006.

necesarias en los modos de operar de ambos órdenes de gobierno involucrados y generar un proceso de transición.

La descentralización de las tareas académicas del PRONAP aparecía, así, no como una consigna política o gerencial, sino como una necesidad del desarrollo educativo, como un tema de responsabilidad sobre la capacidad del sistema para garantizar un efectivo derecho a la educación.

Si se aspiraba a que los planteles escolares tuvieran condiciones para ofrecer resultados de aprendizaje mejores, era necesario fortalecerlos. Una manera de hacerlo era creando condiciones para que se convirtieran en espacios de formación²⁷.

Esto no se decretaba, se construía a través de políticas específicas que crearan condiciones. La primera de ellas impulsaba, desde el centro, el fortalecimiento simultáneo de dos actores locales fundamentales: los equipos de formación docente y los de educación básica. Dos grupos técnicos que a pesar de ocupar un mismo espacio y dirigirse a los mismos destinatarios, con frecuencia, no sólo no interactuaban sino que rivalizaban.

El énfasis en el desarrollo de competencias técnicas estaba ligado a una necesidad de generar sentidos compartidos entre los equipos centrales y los estatales, que permitieran a ambos apropiarse de la tarea de una forma distinta, no atravesada por la jerarquía sino determinada por la naturaleza de la tarea educativa a efectuar y los principios filosóficos de la educación mexicana, plasmados en el Artículo 3° constitucional.

Un reto fuerte era que no sólo había que reconstruir las competencias de los otros, también había que reconceptualizar el papel del centro y redefinir el rol de los equipos técnicos en la SEP. ¿A qué se dedicaba en condiciones de profundización de la descentralización una instancia nacional que hasta ese momento era productora de todo: indicaciones, diagnósticos, evaluaciones, materiales, capacitaciones, etcétera?

²⁷ Había en curso otras acciones que buscaban fortalecer a las escuelas, el Programa Escuelas de Calidad era la más señalada.

La construcción de la respuesta no era sencilla y mucho menos su implantación entre un personal habituado a ser el que sabe, el que manda, el que indica y que experimentaba la pérdida de un lugar cierto en aras de ganar uno inexistente²⁸.

Un obstáculo adicional tenía que ver con la insuficiente participación de las máximas autoridades educativas estatales en estos procesos. Quienes tomaban parte en el reordenamiento eran funcionarios de segundo o tercer orden en las secretarías estatales de educación, lo cual hacía muy difícil establecer la visión del estado en cuanto a formación de los maestros en servicio y asegurar un proceso ascendente de transformación y mejora de las prescripciones. Las irrupciones frecuentes de programas de formación comprados a particulares por los secretarios de educación, por ejemplo, rompían el esquema de trabajo que habían acordado las áreas estatales.

El trienio se convirtió en una fase de transición. Los equipos estatales empezaron a diseñar sus propias propuestas formativas con el acompañamiento y la tutoría de los equipos centrales; se comenzó a trabajar la formación en las escuelas diseñando materiales para que el colectivo docente se articulara en torno de la didáctica, y basándose en el acuerdo entre las áreas de la estructura de educación básica y las de actualización en los estados.

La estrategia a seguir fue partir de lo establecido. Había que ordenar el caos existente en la oferta de formación diseñando una normatividad sometida, desde el inicio, a la idea de que era perfectible y debía pasar por la prueba de la realidad, ajustándose periódicamente; construirla con el concurso de las áreas estatales y negociando con los responsables de la Carrera Magisterial para asegurar que el sistema de estímulos no se opusiera a estos ajustes.

²⁸ Otras dificultades consistían en el desfase entre los equipos nacionales responsables de las diversas áreas del subsistema curricular. El de formación continua se encontraba mucho más avanzado que otros que persistían estrictamente en el modelo normar-operar, tan poco provechoso.

Una normatividad así era viable y útil porque había surgido de una doble visión, central/local, así como del consenso en su elaboración, y también porque contaba con instrumentos técnicos para aplicarla. Sin embargo, acusaba un problema serio: carecía de la fuerza jurídica para convertirse en obligatoria y podía echarse abajo en cualquier momento por una administración distinta con otras concepciones.

2004-2006. El difícil fortalecimiento del federalismo

El Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio había evolucionado profundamente a lo largo de sus casi diez años de existencia. Estaban dadas las condiciones para dejar la provisionalidad inserta en la propia denominación de “programa” y convertirse en una política nacional de formación docente. Se buscó que ésta fuera integrada, sin la tradicional, estéril y dañina separación entre la inicial y la continua.

Un intenso proceso de debate nacional que convocó a docentes, personal medio de educación básica, funcionarios e instancias de formación concluyó la conveniencia de esa integración en el Sistema Nacional previsto por la Ley. El ambiente de esperanza democrática generado por el relevo partidario en las elecciones presidenciales del año 2000 avalaba el método para construir políticas basadas en consensos de los actores fundamentales.

Sin embargo, mientras el ánimo en el sistema educativo era de confianza en los cambios que, se suponía, el recambio político y la “transición a la democracia” iban a traer consigo, como el desmoronamiento del corporativismo y el clientelismo tradicionales, en realidad ocurría un fortalecimiento inédito de las estructuras corporativas.

Así, en los hechos nunca fue posible llegar a concretar la articulación del sistema de formación. Pronto quedó claro que el SNTE no tenía interés en esa integración que no había podido hacer a su modo en los años anteriores. La SEP cedió la transferencia del área dedicada a la formación inicial a la subsecretaría de educación superior y su dirección a un relevante personero del sindicato. Esto

consolidó una doble separación que llevaba años cultivándose, la de la formación inicial docente respecto de la formación continua y de la educación básica.

Sin embargo, este proceso democrático sirvió para dar soporte a la transición del programa de actualización hacia una política nacional de formación continua, con lo que quedaba asentado que la formación docente permanente había consolidado su rango de servicio educativo regular en todo el país. La conversión de lo que era una coordinación en Dirección General de Formación Continua de Maestros fortalecía ese mensaje. Como había ocurrido antes, esto generó un efecto de espejo en los estados que, en muchos casos, reajustaron sus organigramas mejorando el lugar de las instancias de formación permanente.

Un órgano básicamente deliberativo, creado recientemente, había avalado esa transformación: el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, que agrupó al secretario de educación pública y a todos sus homólogos en el país. En su seno se aprobaron dos decisiones: transitar hacia un nuevo modelo de formación continua, “centrado en la escuela y con el aprendizaje como razón de ser”, y conformar un grupo de trabajo que revisara las posibilidades de convertir el amorfo, disfuncional y enorme²⁹ conglomerado de profesores comisionados en tareas técnico-pedagógicas en un servicio de asesoría académica a la escuela.

Se trataba de dos decisiones complejas y con diferente nivel de sensibilidad para las autoridades estatales; la necesidad de la primera no era suficientemente comprendida además de que llevarla a cabo demandaba ajustes fuertes en la arquitectura del sistema educativo estatal, a pesar de lo cual fue aprobada. La segunda, concomitante a la primera, gozaba de mayores simpatías

²⁹ No existen datos fehacientes acerca de cuántos maestros están comisionados. Un cálculo a partir de la incorporación a la tercera vertiente de Carrera Magisterial que los agrupa indicaría que 70 mil o más (la Carrera Magisterial está dividida en tres “vertientes”. En la primera participan profesores frente a grupo; en la segunda, los directivos escolares; y en la tercera, el personal de asesoría técnico-pedagógica).

porque representaba una puerta hacia la solución de un problema educativo y, sobre todo, de uso ineficiente de recursos que afectaba a los sistemas estatales.

Se siguió un largo y detallado proceso de trabajo colaborativo entre funcionarios de los dos niveles de gobierno, el central y los estatales, que permitió elaborar de manera consensuada una política de asesoría académica a la escuela. Sin embargo, no se pudo implementar con suficiente fuerza, porque el nivel jerárquico de impulso desde el centro era bajo y porque se requerían ajustes internos en las estructuras del subsistema curricular de la SEP que no habían madurado lo bastante para llevarse a cabo.

Lo que ocurrió fue un desajuste entre la fase de elaboración de la política y la de implementación, debido a la discordancia entre la capacidad técnica de diseño (más avanzada), que dependía de actores de nivel medio pero con experiencia y prestigio, y la capacidad política de ese mismo grupo y de la SEP (mermada por factores diversos desde nacionales hasta internos).

◆ Una herramienta de la política

[204]

Transitar hacia un nuevo modelo de formación continua en todo el país requería consolidar los pasos dados en el trienio anterior, es decir profundizar la descentralización. Fijar nuevos papeles para el centro y para los estados y hacerse de herramientas para enfrentar la nueva manera de operar.

Por esa razón, en 2004 el PRONAP comenzó a funcionar con *reglas de operación* y se convirtió en una herramienta de la política de formación continua. “Las reglas fueron tanto un instrumento de comunicación de esa política como de transparencia y rendición de cuentas. En ellas se preveía que cada estado debería construir su propio Programa Rector Estatal de Formación Continua” (Martínez Olivé, 2007).

Desde su creación casi una década antes, el PRONAP había transferido anualmente recursos monetarios y materiales a los estados. De acuerdo con el convenio firmado en 1997, aquéllos debían dedicarse al desarrollo académico. Su empleo estaba pautado y se

establecía centralmente el porcentaje dedicado a cada rubro que se preveía financiar. Los gastos de operación corrían a cargo de las entidades federativas.

Lo cierto es que muchos estados operaban las tareas de formación continua exclusivamente con los recursos federales transferidos. No invertían en el tema. Además, no existían mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, por lo que era muy frecuente que fueran retenidos en las tesorerías estatales durante lapsos largos, lo que hacía más que probable su desvío, al menos temporal.

Al pasar a operar con un mecanismo regulado por el legislativo y sancionado por áreas fiscalizadoras externas a la SEP, se promovían simultáneamente dos objetivos: una mayor autonomía estatal para definir el destino de los recursos transferidos y asegurar, a la vez, mejor rendimiento de cuentas a través de mecanismos de regulación externos a los actores involucrados.

Esa autonomía estatal era necesaria para acercar planificadamente a la escuela los apoyos necesarios para convertirla en el lugar de la formación, para definir localmente las necesidades diversas de atención y priorizar.

Se estableció en las reglas de operación del PRONAP que cada estado debía elaborar su Programa Rector Estatal de Formación Continua (PREFC). Por primera vez, los estados definirían sus prioridades y los recursos que necesitaban para atenderlas. Dice Finocchio (2006): “se construyeron reglas que permitieron más libertad a los estados a la vez que promovieron mayor transparencia en el manejo de los fondos. En componentes tan delicados como los de los recursos, el proceso ha avanzado en términos de una descentralización centralizada, entendiendo centralización y descentralización como términos complementarios”.

Construir el PREFC dio por resultado procesos de articulación al interior de los estados que ponían en sintonía al conjunto de dependencias, equipos, organismos que procuraban formación continua para los docentes. “El papel que han jugado los directores, supervisores y jefes de sector es muy importante y decisivo ya que

[205]

al ser ellos los primeramente informados de las temáticas y de la calendarización de las acciones, además de estar conscientes que son responsabilidades inherentes a su cargo, apoyan totalmente su instrumentación, es decir, participan y están al pendiente de que se lleven a cabo las reuniones planeadas y se obtengan los productos deseados” (PRONAP 10, Sonora, 2006).

Este proceso en marcha tenía buenos augurios: “El establecimiento del Programa Rector Estatal de Formación Continua nos resulta una buena estrategia que da la oportunidad a las entidades de asumir la capacitación de los profesores, de una instancia nacional que ha logrado sus objetivos al brindar a los estados los elementos para tomar en sus manos la formación continua de los profesores y, en ese sentido, consideramos, es tiempo de permitir a las entidades y éstas a cada escuela, colectivo escolar, núcleo del hecho educativo, que la capacitación de los profesores sea una herramienta que impacte de manera más significativa en lo que el alumno aprende para su propio beneficio y deje de ser un instrumento de acumulación de puntos que acarrea un beneficio lícito y necesario para el docente que es la mejora de su percepción salarial pero sin conexión con su eficiencia” (PRONAP 10, Sonora, 2006).

[206]

La evaluación que llevó a cabo la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en 2006 concluyó que “las evidencias del PREFC, trabajo colaborativo, dominio de enfoques y contenidos, la mirada hacia los colectivos escolares y la acreditación de los docentes, nos sugieren que se está avanzando hacia una cultura organizacional y desencadenando procesos de aprendizaje de grupo, para lo cual es necesario fortalecer a los equipos en las entidades para que se influya en los cambios de enseñanza en las aulas”.

El proceso nacional, que con todas sus dificultades y debilidades había logrado consolidar un servicio regular en todo el país, fortalecer a las entidades estatales, motivar a los docentes, generar colectivos docentes en muchas escuelas, se quebró con la llegada de la nueva administración gubernamental a fines de 2006, que entregó a la cúpula política del sindicato el gobierno de la educación básica. Es

pronto para emitir juicios, pero se observa un camino de retroceso en varios frentes, uno de ellos el que toca a la descentralización. Necesaria no sólo a nivel político, como proyecto democratizador, sino educativo; sin el fortalecimiento paralelo del gobierno de la educación a nivel central, local y de la escuela, ésta tendrá cada vez mayores dificultades para cumplir su misión.

III. Algunas reflexiones finales

La construcción de la profesionalización de los docentes en México es un proceso de larga data. La tensión centralización-descentralización ha estado presente de manera permanente en ella, ligada, sobre todo, a la estructura y a la dinámica corporativa y clientelar sobre la cual se construyó el Estado mexicano postrevolucionario, que necesitaba de cuerpos centrales muy fuertes, jerárquicos y verticales. La transición hacia la democracia electoral, aparentemente consolidada en el año 2000 con el cambio de partido en el poder en la presidencia de la República, no debilitó a las corporaciones de ningún tipo, menos aún a las sindicales. En el caso específico del SNTE, éste se fortaleció hasta extremos nunca vistos. El PRI había tendido a acotarlo, por lo menos en la toma de decisiones de orden estrictamente educativo; el PAN aceptó la “venta de protección” que le ofrecía, el seguro contra la movilización de los docentes, tan costosa siempre en términos políticos y educativos, y su apoyo electoral, a cambio de ceder el gobierno de la educación básica.

El carácter político de la profesionalización docente fue percibido muy temprano por el Estado corporativo, y su carácter clientelar fue aprovechado desde la etapa postrevolucionaria por el SNTE, un sólido pilar de ese Estado, para contribuir a asegurar un poder casi omnímodo sobre la política educativa y el gobierno de la educación y marcar la vida cotidiana de los profesores, las escuelas y el sistema educativo.

La trayectoria de la profesionalización docente como proyecto nacional está signficada por la presencia del sindicato en todas sus instituciones, en todos sus proyectos. Lo mismo puede decirse a nivel

[207]

individual. Pesa más el vínculo con la organización sindical desde que se ingresa a la escuela normal hasta que se incorpora al servicio³⁰ y a la Carrera Magisterial y se jubila, que el que existe con la sustancia del quehacer docente y con las autoridades educativas, también indiferenciadas respecto del SNTE. El centralismo es doble, el de la SEP, que mantiene una tradición centralista en su quehacer de la que no le ha sido posible desprenderse a pesar de los tres lustros transcurridos desde la “federalización descentralizadora”, y el del SNTE, que ejerce una férrea conducción de sus secciones locales.

La omnipresencia de la cúpula político-sindical del SNTE tiene que ver con la debilidad de otros actores fundamentales; esa falta de vigor fue también cultivada cuidadosamente a lo largo de 70 años de priismo.

Los gobiernos estatales poco interés tienen en la educación que recibieron sin pedirla en 1992. Desinterés ligado, también, a la dificultad económica que entraña sostener un sistema de las dimensiones del mexicano y en el cual las políticas financieras no han sido equitativas. Cada estado destina más del 60% de su presupuesto programable a la educación y muchos de ellos operan con déficits fiscales importantes. De ese porcentaje, alrededor del 98% se destina a sueldos y salarios.

La participación social es prácticamente inexistente; fue cuidadosamente inhibida en el pasado postrevolucionario y sigilosamente boicoteada por el SNTE, a pesar de haberla firmado en el ANMEB.

Los docentes como colectivo son débiles, sin participación sustantiva en un proyecto profesional y aun sindical. El carácter de sujetos les fue expropiado cuidadosamente por el corporativismo.

Aun así, al cobijo del ANMEB y de la Ley General de Educación ha habido la construcción de espacios con una filosofía no corporativa y un ordenamiento distinto a partir de la voluntad y el deseo de sujetos coyunturalmente con poder de decisión. Cuánto

³⁰ En un reciente acuerdo (mayo de 2008), la “Alianza por la calidad de la educación”, entre la SEP y el SNTE se ha decidido concursar las plazas de nuevo ingreso al servicio educativo. El futuro de esta decisión está aún por verse.

han influido en los equipos estatales y en las capas inferiores de las estructuras educativas, cuánto dura su huella en situaciones marcadas por otras prioridades, es algo que está por verse.

También existen proyectos sociales de educación innovadora y comprometida con la justicia que viven hasta que les es posible, las más de las veces faltos de todo apoyo y continuamente censurados por autoridades mitad educativas, mitad sindicales que se sienten vulneradas por la alternativa.

El caso del PRONAP es ilustrativo. Muestra cómo es posible, bajo ciertas condiciones, fortalecer un proyecto de profesionalización docente nacional, entendiendo por nacional la conjunción de lo central con lo local:

- Disponer de un cobijo simbólico (ANMEB) y legal (Ley General de Educación).
- Disponer del apoyo y la voluntad política de la autoridad educativa.
- Contar con un proyecto basado en premisas filosóficas e ideológicas claras, las del Artículo 3° constitucional, éticamente sustentado y sustentable.
- Construir organizaciones de conducción central con capacidad para aprender (no conservadoras, sino reflexivas y proactivas). Todo proceso requiere liderazgo. El centro no puede renunciar a él. Sí a sus formas antidemocráticas.
- Trazar rutas de avance e impulsar la participación de los distintos órdenes de gobierno en proyectos de transición. No hay saltos. No se pasa del centralismo a la descentralización de golpe, ni del verticalismo a la horizontalidad, ni del autoritarismo a la democracia. Tener la capacidad para propiciar y cultivar la transición, además de vislumbrarla como tal y no como una circunstancia a perpetuar, algo muy frecuente en el modo de conformarse del SEM (por capas “geológicas”).

- Construir capacidades locales. En historias nacionales fuertemente signadas por el centralismo, poca oportunidad han tenido las fuerzas estatales de adquirir capacidades para dirigir su propia educación. No se trata sólo de “otorgarles” el poder sobre su propio SE, esperando que así se creen las competencias para dirigirlo, ése puede ser un proceso nunca cumplido. Es menester generar políticas para llevarlo a cabo.
- Construir y reconstruir las propias capacidades del órgano de gobierno central para alinearlas con las necesidades de desarrollo de los gobiernos locales. Esto implica transformar su institucionalidad vigente. Ajustar su estructura y sus prácticas. Generar sincronías y articular decisiones y modos de operar. El centro marca inevitablemente a los estados que, en estas formaciones con historia fuerte de centralismo, reaccionan como espejos.
- Generar nuevas normas y asegurar su potencia. Desplazar a las normas implícitas mediante estrategias claras de construcción compartida de sentidos.
- Contar con instrumentos jurídicos que avalen y sustenten el futuro que se está construyendo.
- Rehacer los modelos de financiamiento, buscando formas más transparentes de ejercicio y la rendición de cuentas. Tener claridad de que no siempre es la corrupción, tan frecuente en nuestros países, lo que termina en malgasto; con mucha frecuencia es la ausencia de capacidades para ejecutar el presupuesto.
- Ignorar la estructura del sistema (prácticas, normas explícitas e implícitas, cultura producida por todo esto) es asegurar la imposibilidad de cumplir con los objetivos de profesionalizar a los docentes.

[210]

Una nota final

Tengo muchas dudas de que, en la actualidad, la piedra de toque para el avance del sistema educativo y, en especial, para promover la profesionalización de los docentes, sea la disyuntiva centralización o descentralización.

Me parece que es preciso discutir con profundidad cuál es el nuevo papel que el Estado y el gobierno central de la educación deben desempeñar ante las difíciles condiciones en que se ejerce y se ejercerá la docencia en este siglo. Exigir a los docentes que cumplan su compleja misión de hoy y mañana demanda apoyarlos como nunca antes. Solos no van a poder.

¿Qué tareas reclama esto para el gobierno educativo central? ¿Qué nuevos campos se incorporan a sus competencias? ¿Es posible seguir atribuyendo a los maestros responsabilidades que nunca antes fueron propias de su quehacer, sin el respaldo del Estado? ¿Cómo se ejercen esas responsabilidades? ¿Con qué nuevos esquemas de participación social? ¿Qué hace el gobierno? ¿Con quién se asocia para dar soporte a la nueva tarea educativa de los profesores? Por cierto que la cosa no se resuelve por la vía del mercado.

Fortalecer al conjunto de actores parece ser un camino más prometedor que decretar una descentralización que con frecuencia es abandono. Construir y cultivar condiciones para la autonomía educativa de las escuelas. El fortalecimiento intencionado de los gobiernos estatales, locales, municipales, de las instituciones formadoras, de los formadores, de las escuelas de educación básica como el lugar cierto de la profesionalización docente parece ser el camino. Tenemos que aprender a caminarlo.

[211]

Referencias bibliográficas

Arnaut, Alberto (2003), *El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio. Serie Cuadernos de discusión N° 17*, México, SEP. Disponible en <<http://pro-nabes.sep.gob.mx/dg/dgespe/cuader/cuad17/1intro.htm>> (28/VIII/08).

Arnaut, Alberto (1997), *La federalización educativa y el SNTE*, México, Colegio de México.

Curiel Méndez, Marta Eugenia (1981), "La Educación Normal", en Fernando Solana *et al.*, *Historia de la Educación Pública en México*, México, FCE.

Finocchio, Silvia (2006), *Los maestros mexicanos en clave PRONAP 1996-2006*, Buenos Aires, Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas, Argentina. Disponible en <http://www.fundacioncepp.org.ar/pdfdocs/209_PRONAP.pdf> (30/VIII/08).

Galván Lafarga, Luz Elena (2002), "Del arte de ser maestro a su profesionalización", en *Diccionario de Historia de la Educación en México*. Disponible en <http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_27.htm> (30/VI/08).

[212]

Hurtado Tomás, Patricia (2002), "Una mirada, una escuela, una profesión. Historia de las escuelas normales, 1921-1984", en *Diccionario de Historia de la Educación en México*. Disponible en <http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_27.htm> (30/VI/08).

Latapí Sarre, Pablo (2004), *La SEP por dentro*, México, FCE.

Leiras, Marcelo (s.f.), *La estructura de los sistemas educativos y las políticas educativas*. Documento base del Seminario "Gobernabilidad de las políticas educativas", Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas. Disponible en <www.fundacioncepp.org.ar/publicaciones>.

Martínez Olivé, Alba (2007), "La construcción del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio. Actores y lecciones", en Barba, B. y Zorrilla, M., *Cambio en educación y acción social en México, o la contribución de la práctica educativa a la elaboración de políticas*, México, Siglo XXI-USA.

Martínez Rizo, Felipe (2001), "Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001", en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 27, septiembre-diciembre.

Muñoz Ledo, Porfirio (1977), "Líneas generales del Plan Nacional de Educación", expuestas por el Secretario de Educación Pública el 5 de febrero. Disponible en <http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res022/txt7.htm> (2/IX/08).

OEI (2006), *Evaluación externa del Programa Nacional de Actualización Permanente para Maestros en Servicio*, Informe Técnico, Primera Fase, septiembre, p. 85. Disponible en <http://www.oei.es/quipu/mexico/EvaluacionProNAP_informe_parcial.pdf>.

Olivera Campirán, Maricela (2002), "Evolución de la Educación Básica a través de los proyectos nacionales, 1921-1999", en *Diccionario de Historia de la Educación en México*. Disponible en <http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_27.htm> (30/VI/08).

Ornelas, Carlos (2006), *El sistema educativo mexicano*, México, FCE. Décima reimpresión.

Ornelas, Carlos (2008), *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*, México, Siglo XXI.

Santibáñez, Lucrecia; Martínez, José Felipe; Datar, Ashlesha; McEwan, Patrick J.; Messan Setodji, Claude y Basurto-Dávila, Ricardo (2007), *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes*

[213]

Carrera Magisterial en México, Rand Corporation. Disponible en <http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG471.1.pdf>.

Santizo Rodall, Claudia (s.f.), "La descentralización de la educación en México. Carrera Magisterial". Disponible en <<http://setebc.wordpress.com/2008/07/03/la-descentralizacion-de-la-educacion-en-mxico/>> (20/VIII/08).

Santizo, C. A. (2002), "Implementing Reform in the Education Sector in Mexico: The Role of Policy Networks", Tesis de doctorado, Reino Unido, University of Birmingham.

Sinaloa (2006), *Actualización de Maestros: 10 años de experiencia. Documentación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio*, México.

Sonora (2006), *Actualización de Maestros: 10 años de experiencia. Documentación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio*, México.

[214]

Trujillo, José Guillermo (2003), *¿La tercera es la vencida? Tres intentos con un mismo propósito: la actualización permanente de los maestros de educación básica*, México. Disponible en: <<http://pronabes.sep.gob.mx/dg/dgespe/aporta/guillermotru/guillertru3.htm>> (11/XI/08).

Zorrilla, Margarita (2002), "Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: Retos, tensiones y perspectivas", en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4 (2). Disponible en <<http://redie.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>> (4/IX/08).

Zorrilla, Margarita y Bonifacio Barba (2008), "Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores", en *Sinéctica* N° 30. Disponible en <<http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/Articulo002>> (4/IX/08).

Páginas en Internet

<<http://www.camdf.sep.gob.mx/institucion/historia/ifcm.htm>> (30/VI/08).

<<http://lectura.dgme.sep.gob.mx/acervos/bam/inicio.html>> (30/VI/08).

<<http://pronap.ilce.edu.mx>> (30/VI/08).

<http://omega.ilce.edu.mx:3000/html/31_lib/31_lib.html> (30/VI/08).

<http://pronap.ilce.edu.mx/evaexterna/EE2005_Final.pdf> (30/VI/08).

[215]

HACIA UN NUEVO FEDERALISMO EDUCATIVO EN MÉXICO

Axel Didriksson

1. En correspondencia con los estudios que hemos realizado¹, se puede constatar de manera muy concreta la serie de irregularidades, distorsiones y pobres resultados de lo que fue y es el modelo de descentralización educativa, que se comenzó a aplicar durante la década de los noventa. Desde la perspectiva de estos y otros tantos estudios y análisis, lo que menos tenemos en la actualidad es un sistema educativo descentralizado, un sistema articulado y planificado como tal. Tenemos, en cambio, uno desorganizado, sin prioridades, que no cuenta con un proyecto nacional de referencia ni una prospectiva que haga posible mirar hacia el futuro con estrategias claras y comunes; una suerte de vuelta al pasado en la gestión del sistema, con un vetusto centralismo aún más burocrático e ineficiente que el que había antes de los noventa, pero sobre todo bastante más enfrentado y en contradicción con la realidad y con la importancia que tienen, para los objetivos de desarrollo económico, social y político, los conocimientos, los nuevos paradigmas del aprendizaje y la reorganización de métodos, lenguajes y técnicas con fines educativos en áreas inter y transdisciplinarias de la ciencia y la tecnología, así como en lo que se requiere para conformar bases estructurales de una educación para todos y para toda la vida. Por ello es que consideramos que el esquema trazado y pactado entonces no tuvo los resultados esperados, no ha mejorado ni transformado de manera cualitativa la educación en el

¹ Ver: AA.VV., *Descentralización y Reforma Educativa en la Ciudad de México*, Secretaría de Educación, ciudad de México, 2008.

país, ni contamos ahora con mejores condiciones para su desempeño. En todo caso, lo que se ha innovado y mejorado de forma sustancial no ha dependido de forma directa del proceso de descentralización que ocurrió en el pasado.

2. En el período actual, sostenemos, existe una crisis sin parangón en la educación nacional, de mayor magnitud en algunos estados, regiones y localidades, heredada, pero además profundizada en los últimos quince años. Todos los indicadores y evaluaciones lo muestran: vamos a la baja en el logro de objetivos de aprendizaje significativos, así como en el desempeño en el conjunto de la educación fundamental. Por ello es que debemos favorecer y abordar, con seriedad, un momento de reflexión y de prospección respecto de lo que esto significa para las generaciones presentes y las que están por venir. Se trata de una reflexión a la que estamos todos convocados, pero sobre todo los que asumimos tareas de conducción, definición y construcción de políticas educativas, respecto de la gran responsabilidad histórica que nos ha tocado vivir. Todas las medidas y políticas que se han instrumentado hasta ahora no han logrado, o querido, definir una agenda sustancial de trabajo, de planeación y de cambio en los aspectos fundamentales, prioritarios y más importantes de la educación, de la gestión, del financiamiento y de los conocimientos y su nuevo valor. Entre otros temas de enorme importancia y actualidad para abordar, se encuentran el excesivo centralismo burocrático de la SEP (Secretaría de Educación Pública); la falta de participación de las entidades en la formulación de políticas nacionales y locales, sustantivas, en la gestión, la currícula, la formación de profesores y su profesionalización, la elaboración de los libros de texto nacionales y regionales, y la definición de los recursos presupuestarios de acuerdo con los requerimientos de la sociedad, de las ciudades y municipios; la falta de redefinición de los términos en los que se realiza el pacto educativo

[218]

desde los tres poderes de la Federación (el federal, el estatal y el municipal); la carencia de visión en la construcción de plataformas cognitivas, didácticas y pedagógicas para alcanzar una verdadera educación moderna; la oferta de nuevos contenidos y la generalización de los paradigmas modernos del conocimiento; la redefinición de la articulación pedagógica entre los niveles educativos y la construcción de otros tipos de trayectorias de escolarización.

3. No es posible seguir reproduciendo un sistema de membrete federal, con la constante pretensión de los encargados de transmitir las políticas centrales federales de mantener subordinados a los secretarios y directivos de los gobiernos estatales. El respeto a la autonomía y la soberanía de los estados y de las entidades del país debe ser irrenunciable, pero sobre todo fortalecido con acuerdos mutuos, demostraciones de voluntades expresas de coordinación, corresponsabilidad y reconocimiento, con el más amplio espíritu democrático y federalista de pleno respeto de la diversidad política y de la libertad de opiniones y puntos de vista que todos y todas tenemos.
4. Lo que tampoco debe permitirse, y esto debe ser una postura tajante y decidida, es el esquema de privilegios que permite que se desvíen los recursos financieros que deben tener un objetivo específicamente educativo y de bienestar colectivo hacia gobiernos estatales que concuerdan con o son parte del partido en el poder federal, en detrimento de todos los demás.
5. Los conocimientos que se están promoviendo entre los estudiantes, los aprendizajes, los saberes, las habilidades, destrezas, competencias y valores que tiene nuestra población escolar y la ciudadanía en general, distan mucho de ser los más apropiados. No estamos inmersos en las olas sucesivas de competitividad, de productividad o de innovación con

[219]

finés de desarrollo equitativo y democrático. Estamos fuera de los principales motores de la economía global y esto repercute intensamente en nuestra capacidad para alcanzar mayores tasas de crecimiento y bienestar para la gran mayoría de la población nacional. La producción y transferencia de nuevos conocimientos existe dentro de enormes brechas de abandono, de irracionalidad y de subordinación. Nuestros investigadores y profesores cuentan apenas con las mínimas condiciones de trabajo, y las mejores se concentran en tan sólo unas diez universidades públicas del país, mientras que el revolucionamiento de la ciencia y la tecnología está entrando en una fase de maduración, de fusión y articulación en nuevas áreas de conocimiento, y éstas se están transformando en los ejes fundamentales del dominio mundial en cuanto a las fuentes de energía, los alimentos, la sustentabilidad planetaria y la concentración de la riqueza humana y material. Estamos perdiendo, otra vez, la oportunidad de transformar la sociedad desde el interés colectivo y de mantener la vigencia de un proyecto nacional sustentado en la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología.

[220]

6. La privatización y la mercantilización de la educación están adquiriendo ribetes muy alarmantes en el país, sobre todo en detrimento de la población excluida y desescolarizada. Esto está provocando una extrema segmentación socioeconómica que se manifiesta en una escolarización también segmentada, y que ahora se está consolidando con medidas que se anuncian como si fueran contrarias a la mercantilización, pero que están provocando exactamente lo opuesto a lo que proclaman.
7. No hay proyecto de Estado en materia de educación, de ciencia y de tecnología, no existen prioridades que aborden los problemas fundamentales de la crisis educativa

que tenemos ni políticas federales que se relacionen con las demandas más sentidas de la sociedad y de las nuevas áreas del conocimiento modernas. Lo peor es que el debate respecto de todo esto es verdaderamente pobre y escaso. Una suerte de infatuación afecta a los intelectuales y los tomadores de decisiones sobre la educación.

Por lo anterior, proponemos discutir y acordar respecto de lo siguiente:

1. Cerrar la operación, los términos y los acuerdos suscritos en 1992 referidos a la descentralización, y proponernos construir *una nueva fase de federalismo educativo*, sustentada en el pleno respeto a la soberanía de los estados y municipios; en la corresponsabilidad y respeto entre los tres poderes de la Nación; en la formulación de nuevos criterios de asignación presupuestaria basados en la equidad y en el mejoramiento sustancial e inmediato de las entidades, localidades y sectores de la población con mayor rezago educativo; en el cambio de fondo de la actual organización de la escolaridad; en la redefinición de la Ley General de Educación; y en la formulación de un *plan de emergencia* para que en el marco del actual sexenio y apuntando hacia las próximas tres décadas definamos *una estrategia que haga posible contar con una política de Estado* a favor de la constitución de una plataforma de nuevos aprendizajes y conocimientos y la organización de una nueva currícula; que potencie la investigación científica y tecnológica; que impulse la educación superior y el postgrado, a nuestros investigadores y profesores en todos los niveles; y redefina la gestión y organización del conjunto del sistema formal y no formal de educación en el país, para todas, todos y para toda la vida.

[221]

- [222]
2. Esta nueva fase de federalismo educativo deberá contar con la más amplia y decidida participación del conjunto de la sociedad y no sólo de algunos de sus sectores. Por ello, proponemos convocar a la constitución de *un Consejo Ciudadano y de Autoridades Educativas de carácter nacional*, para que puedan discutirse, de forma abierta y plena, de abajo hacia arriba, las políticas educativas que proponemos, para recoger las demandas más sentidas de la ciudadanía, de los investigadores y de las organizaciones de la sociedad civil, de padres y madres, de maestros, de empresarios, de grupos indígenas, sindicatos y cooperativas, de estudiantes, para poder *conformar un gran movimiento nacional a favor de una reforma educativa democrática, urgente y necesaria* a la que debemos contribuir a poner en marcha, en todos sus ámbitos y niveles.
 3. Requerimos contar con referentes y programas de corto plazo para emprender estas magnas tareas, desde una perspectiva racional y planificada. En primer lugar, definir de forma conjunta con la Cámara de Diputados, junto con los gobernadores y secretarios de educación de todas las entidades, criterios y nuevas formas de asignación del presupuesto para el año fiscal 2009 y 2010, de tal manera que la visión de una política de Estado pueda expresarse de forma real y contundente en la transición política que ocurrirá en estos años.
 4. Asimismo, debemos empezar a discutir, con la seriedad del caso, la manera como deberá transformarse la actual estructura burocrática y centralista de la SEP.
 5. Debemos plantearnos organizar, asimismo, un foro permanente que pueda expresar el conjunto de nuestros intereses, conceptos y opiniones para llevar a cabo de forma clara y resolutive la sustitución de la ya obsoleta y meramente referencial Ley General de Educación y otras secundarias

que existen, por otras de carácter renovado, modernas y que hagan posible la experimentación, la innovación y los cambios de fondo en el conjunto del sistema educativo.

6. Les proponemos, pues, comenzar a construir, con todos los interesados, con la sociedad, con visión y prospectiva, el sistema educativo nacional del siglo XXI.

EL FEDERALISMO FISCAL-EDUCATIVO ARGENTINO

Alejandro Morduchowicz

La tradición de las finanzas públicas quiso ver al par centralización-descentralización como una discusión sobre los (mejores) instrumentos para alcanzar la equidad o la eficiencia, respectivamente. Como otros tantos debates, el contraste de los costos y beneficios o ventajas y desventajas de una u otra brindaría una guía sobre el curso de acción óptimo a seguir. De ese modo, una vez más, la economía creía aportar elementos *objetivos* para sustentar la toma de decisiones de política pública.

En lo que se refiere a la educación argentina, no fueron ésas las dimensiones prescriptivas utilizadas para orientar las variadas acciones realizadas en las últimas décadas. Sin embargo, más de una vez se recurrió a ellas para apoyar prácticas cuyos objetivos implícitos fueron de otro tipo. Los ejemplos emblemáticos son las sucesivas transferencias de los establecimientos educativos no universitarios del Estado nacional a las provincias. Su fin, lejos de obedecer a razones pedagógicas, fue fiscal.

No obstante, como se verá, el vínculo fiscal-educativo no se circunscribió a la provincialización de escuelas. Los hechos han sido múltiples, todos muy conocidos, y con impactos más duraderos que los de muchas otras medidas de política educativa. No se niega que las acciones puedan y deban evaluarse considerando su contribución a la eficiencia y la equidad. Pero en el ámbito local, para indagar sobre las causas de algunos de esos eventos, debe recurrirse a otro tipo de dimensiones tales como las fiscales, políticas, organizacionales e institucionales.

La comprensión de los motivos y efectos de las decisiones sobre el financiamiento y asignación de recursos en educación tiene una gran ventaja respecto del resto de las acciones del sector: la cantidad de actores intervinientes –al menos en forma directa– es

sustancialmente menor. En compensación, tiene una complejidad mayor: la discusión es sobre la distribución de dinero. Y bastante. En los últimos lustros el gasto educativo ha significado entre un 25% y un 30% promedio de las ejecuciones presupuestarias provinciales, alrededor de un 4% del PIB y se aspira a que en 2010 este indicador alcance, finalmente, el 6%.

La obtención de recursos para la educación no universitaria corre similar suerte que el financiamiento del resto del sector público provincial: como casi todos sus programas presupuestarios, las provincias proveen de fondos para pagar tanto a los docentes como los demás gastos por medio de sus rentas generales, en su mayor parte de origen nacional.

Por eso, el análisis de la descentralización educativa argentina no puede soslayar el carácter federal del país previo al traspaso de escuelas. Ya existía un sistema que, con sus más y sus menos, vinculaba financieramente a ambos niveles de gobierno desde hacía décadas. Gran parte de las restricciones presupuestarias que padece el sistema educativo se debe a los vaivenes de las finanzas públicas nacionales y las pujas entre los gobiernos centrales y los provinciales por la apropiación de los recursos coparticipables.

[226]

El objetivo de este trabajo es repasar los principales acontecimientos que tuvieron al financiamiento sectorial como protagonista en los últimos treinta años en el país. Si bien de un modo impresionista, se intenta mostrar la evolución de las medidas que hicieron confluir la educación con los avatares fiscales domésticos. La idea es ilustrar el contexto en el que tuvieron lugar algunas de las diferentes acciones que contribuyeron a configurar nuestro híbrido federalismo educativo. Esos hechos permitirán, al final del trabajo, poner en perspectiva la trama y continuidad de las decisiones referidas a la descentralización educativa local.

El escenario

Las provincias financian sus gastos por tres vías diferentes, aunque no alternativas: a) sus ingresos propios; b) los de origen nacional; y c) el endeudamiento público. Estos recursos no pueden considerarse sustitutos unos de otros pues su importancia cuantitativa y la posibilidad y oportunidad de recurrir a esas fuentes es desigual. A los efectos de la discusión de las relaciones fiscales-educativas entre el gobierno nacional y las provincias interesan sólo los de la Coparticipación Federal de Impuestos, que son recaudados a nivel nacional.

Básicamente, un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos consiste en la definición: a) de los recursos tributarios a repartir entre el Estado Federal y las Provincias; b) del porcentaje atribuible a cada uno de estos dos niveles de gobierno tomados globalmente, al que se denomina *distribución primaria*, y c) de los porcentajes a repartir entre las distintas jurisdicciones provinciales entre sí, resultado de lo cual queda determinada la *distribución secundaria*.

La distribución primaria no descansa sobre bases técnicas de posible demostración, sino más bien en la elección de una solución aceptable para ambos niveles de gobierno. Surge de negociaciones políticas caracterizadas por una escasa consideración de las necesidades financieras reales que demanda el cumplimiento de los servicios que prestan el Estado nacional y los provinciales. Tampoco se evalúan las diferencias existentes en las presiones tributarias regionales y la posibilidad efectiva de hacerse de recursos propios.

En cuanto a la distribución secundaria, a veces fue la resultante de consideraciones más o menos objetivas (técnicas) y otras, del consenso entre las partes. Por ejemplo, en el régimen vigente entre 1973 y 1984 su determinación provino del empleo de variables como población, brecha de desarrollo entre provincias y dispersión poblacional. En la ley que rige desde 1988, fue acordada sobre la base del promedio de la distribución de los años previos a su sanción.

Los regímenes de coparticipación existen en el país desde el año 1935, y las distintas leyes que los regularon tuvieron una duración

[227]

limitada. Cada cierta cantidad de años, se revisaban los eventuales cambios estructurales que podrían dar lugar a modificaciones en esas normas.

Los ingresos que se generan son de rentas generales, es decir, su utilización no se encuentra sujeta a ningún tipo de compromiso de afectación a algún destino específico. En otras palabras, son los que ingresan al Tesoro y se distribuyen *libremente* de acuerdo a los criterios que definan los respectivos gobiernos. Asimismo, en promedio, son los de mayor significación para las provincias. Por esto son, simultáneamente, una de las más recurrentes fuentes de conflictos entre los dos niveles estaduales.

La posición provincial frente a la coparticipación no es homogénea: en la Argentina, la percepción de impuestos se encuentra muy concentrada en manos del Estado nacional. Esta dependencia, que se manifiesta para el conjunto de las provincias, deviene en una desventaja para algunas y en ventajas para otras. En principio, debería tender a creerse que cualquier situación de este tipo es necesariamente desventajosa. Sin embargo, el fuerte carácter redistributivo que tiene el régimen de coparticipación vigente torna conveniente la concentración y posterior reparto de los impuestos para las provincias que, por su estructura y base económica, tienen un menor potencial recaudatorio. Por el contrario, para jurisdicciones más grandes o, en el caso que nos interesa, para las *redistribuidoras*, la situación es doblemente desfavorable: por la sujeción y por la pérdida de ingresos que supone la redistribución.

La dependencia de los ingresos nacionales se manifiesta, también, en el destino que tienen los recursos en las provincias. Éstos se utilizan mayormente para solventar gastos considerados inflexibles a la baja, al menos en el corto plazo, tales como los que demandan la atención de la partida personal, las transferencias a los municipios y, en algunas provincias, las cajas de previsión.

Por eso, el carácter redistributivo de este régimen en el país divide el escenario en varios frentes. Por un lado, están las provincias rezagadas económicamente, a quienes la dependencia y posterior

redistribución les es completamente funcional. Algunas provincias se verían imposibilitadas de llevar adelante cualquier mecanismo de gestión estatal si estos recursos no estuvieran sujetos a una significativa redistribución. Al menos ello no sería factible sin reestructurar sus aparatos burocráticos. Por el otro lado, están las provincias más avanzadas, en las que sus habitantes reciben menos recursos per cápita que aquéllas con mayor coparticipación, limitando la posibilidad de sostener holgadamente algunos de sus servicios; entre ellos, la enseñanza. De esto surge, ya, un primer vínculo entre la coparticipación y el financiamiento educativo.

Las disparidades regionales

Cuando se comparan los datos provinciales se puede ver que en la Argentina no existe una correlación clara entre el gasto por alumno y la densidad poblacional ni entre aquél y el grado de desarrollo. Por un lado, hay provincias con características poblacionales similares y dispersiones significativas en el costo unitario. Por el otro, no necesariamente las más ricas son las que, según ese indicador, tienen un mejor desempeño en la inversión educativa.

Esta aparente contradicción se debe a que los indicadores tradicionales del financiamiento sectorial, considerados aisladamente, no toman en cuenta las posibilidades provinciales de asignar (mayores) recursos a la enseñanza. Así, por ejemplo, si se mirase solamente la relación del gasto por alumno con el ingreso per cápita de cada jurisdicción, se podría observar su inadecuación para describir el esfuerzo financiero provincial en educación en el país. Esto se debe a que los recursos públicos de que dispone cada provincia –que son los que solventan los sistemas educativos– no se encuentran vinculados con la actividad económica y, por lo tanto, con el nivel de ingresos promedio de la población. Dado que el reparto de los recursos de origen nacional tiene un claro sesgo redistributivo que beneficia a las jurisdicciones con escaso desarrollo económico, las provincias más pobres ven más

que compensada la disponibilidad de fondos brindada por sus limitados recursos propios. En síntesis, esas situaciones se explican, en definitiva, por la relación que existe entre los recursos fiscales y el PIB en cada provincia.

De ese modo, se encuentra configurada una situación en la que jurisdicciones pobres cuentan con mayor cantidad de esos recursos por habitante que otras más ricas. Por eso, en no pocas de ellas, el gasto por alumno para la prestación de servicios puede ser más alto en las primeras que en las segundas.

Esto permite comprender por qué es factible que las más avanzadas económicamente se encuentren entre las que menor porción del ingreso per cápita destinan al sector. Por el contrario, desde esta perspectiva, las más rezagadas son las que más esfuerzo estarían realizando. Sin embargo, cuando el gasto por alumno se relaciona con la cantidad total de recursos fiscales por habitante de cada provincia, se observa que el desempeño mejora notablemente para las primeras y se deteriora para las últimas. Así vista, la ausencia de relación con la riqueza es un aspecto de la asignación de recursos en educación (quizás de los pocos) que corresponda evaluar positivamente o, al menos, no negativamente.

[230]

Por último, el gasto por alumno es un indicador del gasto promedio y, como tal, supone un vínculo con el tamaño de la matrícula. Por lo tanto, no es extraño que, además, las que más se estarían *esforzando* según esta medida sean las provincias con menor cantidad de habitantes y mayores recursos fiscales per cápita del país. Por eso, incluso destinando menores porcentajes de sus presupuestos al sector, pueden invertir por alumno más que el resto. En sentido inverso hay provincias que deben asignar una mayor porción de su gasto total al sostenimiento del sistema y, aun así, esas sumas son insuficientes para la atención de su mayor demanda educativa en términos relativos (los casos extremos son las provincias de Tierra del Fuego y Buenos Aires, respectivamente).

Ahora bien, debemos recordar que ese mayor esfuerzo tiene por destino principal el financiamiento del rubro Personal por la vía

de mayores salarios y/o cantidad de docentes. En otras palabras, se está aludiendo al gasto como expresión o resultado de la capacidad para sostener el funcionamiento *tradicional* del sistema. Si se considera la pareja tasa de escolarización en las provincias (salvo casos excepcionales) y que las relaciones de alumnos por curso también son más o menos estables, las mayores diferencias se observan en los salarios docentes y, por lo tanto, cuando aludimos a la capacidad estamos, básicamente, refiriéndonos a la capacidad de pagar mayores remuneraciones.

Diversos factores pueden concurrir para que los niveles salariales docentes no se correlacionen positivamente con los ingresos públicos provinciales. Entre ellos se pueden señalar el poder de negociación sindical, la genuina preocupación de algunos gobernantes que focalizan su interés en el sector y determinantes y características propios de cada provincia tales como el costo de las canastas familiares, sistemas educativos más pequeños, etc. Como resultado, el esfuerzo financiero en la asignación de recursos presenta contrastes significativos entre las jurisdicciones.

En síntesis, el resultado de la práctica del federalismo *fiscal-educativo* en la Argentina es: a) una disparidad de asignaciones de recursos a los sistemas educativos provinciales que b) no se encuentra asociada al nivel de riqueza sino a la disponibilidad de recursos fiscales que, a su vez, permite c) definiciones de niveles salariales docentes con una significativa dispersión. Esto no siempre fue así. Hasta bien entrado el siglo pasado una parte de la enseñanza estaba en manos del Estado nacional. Además, parte significativa de la que se encontraba bajo la órbita provincial había nacido al abrigo del sistema de subvenciones nacionales.

[231]

Los orígenes

Constitucionalmente, el Estado nacional no tiene jurisdicción propia para intervenir en la educación primaria en territorio provincial. Por eso, en los cincuenta años que siguieron a la organización nacional,

su única participación financiera consistió en dar subsidios con ese fin. Éstos sí podían otorgarse a las jurisdicciones que enfrentaran dificultades económicas. Durante las dos primeras décadas tanto el gobierno de la Confederación como luego el nacional, una vez incorporada Buenos Aires, hicieron uso de esa potestad acordando ayudas transitorias pero esporádicas.

En 1871 se aprobó una ley (463) sustentada en la necesidad de establecer un mecanismo de ayuda que permaneciera en el tiempo y que tuviera relación con el esfuerzo presupuestario de las provincias. Teóricamente, la educación común estaba en sus manos, pero la falta de recursos y organización atentaban contra su expansión, haciendo necesaria una ayuda sistemática por parte del gobierno nacional.

Por eso, recién con su sanción comenzó a perfilarse el sistema de subvenciones propiamente dicho. Con un criterio compensatorio con relación a las posibilidades fiscales de cada provincia, la ley y sus reglamentaciones establecieron por primera vez condiciones, formalidades y requisitos para el otorgamiento y control de los subsidios a las jurisdicciones que hubieran organizado la educación con legislación específica. Asimismo, se estableció la fuente de los fondos, que sólo podrían destinarse a edificios escolares, mobiliario, libros, útiles y sueldos para maestros.

Además de la continuidad, la innovación en términos de la asignación consistió en fijar una proporción de la ayuda basada en un porcentaje sobre la inversión educativa de la provincia que, a su vez, se determinó en función de su riqueza. Se las agrupó en tres categorías: a La Rioja, San Luis y Jujuy se les daría el 75% de las necesidades a cubrir, a Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Catamarca, Mendoza, San Juan y Corrientes, la mitad y a Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, un tercio.

En 1890, dada la necesidad de lograr un mayor compromiso financiero con la educación por parte de las provincias, se sancionó una nueva ley (la 2737), mediante la que se especificó que sólo recibirían subvenciones las jurisdicciones que destinasen no menos

del 10% de sus rentas generales al presupuesto escolar. Asimismo, esa norma perfeccionó el sistema con nuevas previsiones para promover la organización de la instrucción primaria y para mejorar la gestión y el control de los subsidios. Por último, ante las dificultades en la concurrencia en el financiamiento, se decidió aumentar la proporción federal para uno de los tres grupos. Así, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Catamarca, Mendoza, San Juan y Corrientes, a las que antes se les cubría hasta la mitad de las necesidades, pasaron a poder acceder hasta dos tercios. Esta ley mantuvo los principios generales de la de 1871 pero reforzó las medidas tendientes a lograr que las provincias organizaran sus sistemas educativos con legislación y presupuestos específicos. Además, aumentaron los controles en el otorgamiento de los fondos, poniendo de manifiesto los escollos que existían en su aplicación concreta.

No obstante, las provincias se las ingeniaron para convertir las subvenciones en una fuente de financiamiento independiente del objetivo que les daba origen (Dubini y Orovitz, 2005). Así, según Ramos (citado por las autoras), las jurisdicciones informaban salarios más altos que los que en realidad pagaban. De ese modo, el complemento que debía aportar la provincia era financiado por el subsidio nacional. Frente a ello, un decreto reglamentario de las subvenciones del año 1882 fijó la escala salarial docente a la que el gobierno central otorgaría subsidios y definió los límites de la planta en función de la cantidad de alumnos. Otra estratagema era, lisa y llanamente, inventar escuelas en el papel. Finalmente, también ocurría que abonaban los salarios docentes con bonos depreciados que después recuperaban con el dinero de las subvenciones, quedándose con la diferencia. Estos motivos darían sustento de sobra para justificar el cambio de modalidad de intervención nacional en las provincias.

De la sospecha a la concurrencia

A pesar de los aportes nacionales para la educación primaria, los avances eran insuficientes y la desconfianza por el uso de los

recursos, mucha. En 1905, el senador Láinez presentó el proyecto de la ley que se haría famosa por su nombre (es la 4874), que autorizó a construir escuelas de ese nivel en las provincias que así lo solicitaran. En poco tiempo se edificarían numerosos establecimientos y, en unas décadas, la participación de la matrícula de las escuelas nacionales en las provincias llegaría a significar poco más del 40% del total. La Ley Láinez fue derogada en 1970 (Ley Nº 18.586) con lo cual ya no se pudieron construir más instituciones primarias nacionales en las provincias.

Buena parte de los análisis sobre el centralismo educativo, la hegemonía nacional en la materia, y las críticas y defensas interpretando a esa intervención en el marco del federalismo, girarían en torno a las causas y consecuencias de esa ley. Naturalmente, los motivos mediatos y los efectos de la Ley Láinez no se pueden limitar a la cuestión financiera. Pero las disparidades económicas territoriales condicionaban la disponibilidad de recursos propios. La debilidad fiscal provincial, a su vez, ponía en riesgo el cumplimiento del proyecto de universalización de la enseñanza primaria en los territorios que no eran de jurisdicción nacional. Éste era un argumento suficiente para promover esa norma legal.

[234]

No sólo comenzaron a crearse escuelas. Algunas provincias aprovecharon la oportunidad para desembarazarse de las que tenían, produciendo, incluso, un proceso de transferencia inversa hacia el Estado nacional. En 1920, siete de las catorce provincias tenían menos establecimientos bajo su dependencia que quince años antes. Así, no era sólo el gobierno central el que avanzaba y avasallaba facultades, como se sostuvo innumerables veces: las propias provincias iban desistiendo de su rol y compromiso constitucional (Aguerrondo, 1976).

En lo que atañe a su faz fiscal, a partir de allí, la presencia nacional en la educación de ese nivel se manifestó por una doble vía: a) financiando a las escuelas provinciales creadas bajo el sistema de subvenciones –que no había caducado– y b) posibilitando la fundación de establecimientos de dependencia nacional. En su momento

se visualizó esta convivencia como contradictoria, ya que se establecían escuelas para no dar dinero, pero éste seguía remesándose por las instituciones ya creadas (Ramos, citado por Dono Rubio y Lázzari, 2005).

En rigor, la Ley Láinez significó el fin de nuevas subvenciones a las provincias, pero no se derogó la norma que las amparaba. Las que se venían otorgando para sostener las escuelas que habían surgido bajo ese sistema continuaron girándose. No obstante, paulatinamente, las remesas nacionales fueron disminuyendo hasta no ser más que una ficción. Bravo (1967), reseñando cálculos realizados para el año 1957 para la provincia de Buenos Aires, indicó que le correspondían 200 millones de pesos por ese concepto, pero que sólo recibió 1,2 millones; es decir, un 0,5% de lo que le deberían haber asignado por aplicación de la ley de subvenciones. Las remesas languidecieron hasta que la ley de subvenciones fue derogada en mayo de 1980 (por la Ley 22.221); diez años después de la finalización de la Ley Láinez y a dos años de la transferencia de las escuelas primarias.

La restitución de potestades

[235]

Una de las características más visibles de las relaciones financieras intergubernamentales de las últimas décadas ha sido la intención permanente de los gobiernos nacionales de minimizar los recursos coparticipables a las provincias. Esto ha sido una constante histórica cuyo resultado, según las circunstancias, ha sido más favorable a uno o al otro nivel de gobierno, constituyendo una fuente de conflictos casi permanente.

En 1978 –en plena dictadura militar– se produjo la transferencia definitiva a las provincias de los establecimientos del nivel primario que se encontraban dentro de la órbita del Estado nacional (un análisis detallado de los distintos procesos de transferencia se puede encontrar en Kisilevsky, 1998). En las dos décadas anteriores había habido intentos en esa línea, que habían tenido escaso

éxito. Pero recién en ese año, aprovechando el incremento de los recursos fiscales, el gobierno nacional vio la oportunidad para liberarse de su sostenimiento: las provincias tuvieron que hacer frente con sus ingresos a las mayores erogaciones que demandaron las escuelas transferidas.

En rigor, podría decirse que durante más de setenta años había sido el Estado nacional el que financió con sus recursos un servicio que, constitucionalmente, correspondía a las provincias (antes de la transferencia participaba de poco menos del 40% del gasto total en educación básica). Ahora sólo estaba *devolviendo* una prestación que nunca debería haber estado a su cargo. En esa línea, la deuda sería de estas últimas y no a la inversa. En sentido contrario, podría contraargumentarse que ello sería parcialmente cierto si no fuera porque las provincias delegaron la potestad de recaudación de (una fracción de) los tributos en el Estado nacional. Difícilmente este último hubiera podido demostrar que aquéllas habían contado con el dinero para sostener la educación primaria durante esas siete décadas: aquél era el que disponía de la mayor parte de los recursos. Para el viejo liberalismo decimonónico, el gasto educativo había sido una necesidad del desarrollo; para el nuevo, por sobre todo, era una carga fiscal.

[236]

Sólo una vez que se fuera terminando de perfilar y constituir un sistema de coparticipación de impuestos –el de 1973 fue el primero en integrar los distintos mecanismos de distribución de impuestos en uno sólo– podía tener lugar la provincialización educativa.

Además del natural impacto fiscal, la transferencia repercutió en las remuneraciones docentes (Aguerrondo, 1991). La divergencia en los niveles salariales provinciales –que ya existía– parece haberse disparado cuando se transfirieron las escuelas primarias nacionales. Esta situación se mantiene en la actualidad y, como se dijo, permite comprender parte de la diferencia interprovincial en el gasto por alumno. Según Cetrángolo y Gatto (2002), el proceso de descentralización “dio una total libertad de acción a cada gobierno para la fijación de los niveles salariales [...] La política seguida por cada

provincia no siempre se correspondió con sus posibilidades financieras. Algunas provincias con menos recursos llevaron a la práctica políticas salariales docentes imposibles de ser financiadas con sus propios recursos y debieron apelar al apoyo del Tesoro Nacional. En cada caso o circunstancia, la política salarial ha sido el resultado, entre otros factores, del diferente grado de responsabilidad fiscal de cada gobierno, de su poder de negociación con el gobierno nacional y de su relación con los sectores gremiales docentes. Lo cierto es que habida cuenta de la ausencia de coordinaciones específicas y de conflictos permanentes en la relación fiscal Nación-provincias, la descentralización educativa terminó jugando como una pieza subordinada del problema más general. La educación se convirtió en un canal adicional para obtener directa o indirectamente apoyo financiero extraordinario del gobierno nacional”. No fue la última vez que la educación sería la causa o efecto de desavenencias.

El nuevo marco distributivo

Tuvo que transcurrir el tiempo para que las provincias pudieran absorber el impacto inicial de la transferencia. Además, debió esperarse a la reinstauración democrática para que se contemplara el problema de la incidencia presupuestaria del mayor servicio que, ahora, se encontraban prestando aquéllas. En efecto, recién diez años después de la transferencia las provincias consiguieron que se les incrementara el porcentaje de la coparticipación de impuestos en una magnitud que cubriera su costo.

En 1988 entró en vigencia el actual régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, por un lapso de dos años prorrogables automáticamente de no sancionarse otra ley al término de su vigencia. Esto ilustra el carácter transitorio y la escasa confianza que tuvieron las partes involucradas en la nueva norma como instrumento de resolución de los problemas existentes. La ley se sancionó con el objeto de poner fin a las controversias que hubo entre 1985 y 1987 por la inexistencia de un marco legal para el reparto de la recaudación impositiva nacional.

[237]

En ella se dispuso que la proporción de los impuestos coparticipados que le corresponde a las provincias es del 56,66% y la del Estado nacional es del 42,34%. El punto restante se reservó para repartir como Aportes del Tesoro Nacional cuando se presentasen necesidades económicas, aunque su uso real ha sido totalmente discrecional. A su vez, se establecieron los porcentajes que recibiría cada jurisdicción luego de efectuada la distribución primaria.

Esas cifras, extrañas a primera vista, tenían su origen, precisamente, en la transferencia de las escuelas primarias. Las provincias venían reclamando la compensación de su costo desde hacía años. Los cálculos realizados en 1981 por Porto y Núñez Miñana habían concluido que el mayor gasto por el servicio adicional ascendía a 8,16% de los recursos coparticipables. Como suele suceder, esta misma magnitud es la que salió a relucir en las discusiones para la sanción de una nueva ley años más tarde. Según el último régimen legal de coparticipación que databa del año 1973, a las provincias en su conjunto les correspondería el 48,5% de los impuestos nacionales allí contemplados. La adición de esos 8,16 puntos a los vigentes quince años antes arrojó el citado 56,66%.

[238]

Nadie se interesó en constatar que ese porcentaje siguiera reflejando el mayor costo. Tampoco es que al sector educativo le significaran o importaran mucho las discusiones por esos números: el reconocimiento de esa carga financiera no redundó en un incremento del presupuesto provincial para la enseñanza. Lejos de eso, la educación básica sostenida por las provincias, que había representado un 2,03% del PIB en 1987, cayó al 1,78% al año siguiente para continuar disminuyendo hasta concluir la década con un magro 1,65%. En términos reales, la caída también sería drástica: el gasto educativo provincial cayó un 14,3% entre 1988 y 1987 y acumuló poco más de un 30% entre 1989 y 1987 (según datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Ministerio de Economía y Producción).

La transferencia del resto de la enseñanza no universitaria

Al poco tiempo, las cambiantes condiciones económicas del país pondrían nuevamente a la educación en medio de las relaciones fiscales entre ambos niveles de gobierno. En efecto, el plan de Convertibilidad lanzado a inicios de 1991 inició una nueva etapa en las relaciones financieras Nación-provincias por la cual, en un contexto de estabilidad y crecimiento de las principales variables macroeconómicas, comenzó a aumentar la magnitud absoluta de la recaudación tributaria asignada a las provincias.

El hecho de que a partir de ese año los recursos impositivos coparticipables comenzaran a crecer significativamente y el impuesto inflacionario –del cual el único beneficiario era el gobierno central– y otros gravámenes no coparticipables desaparecieran, supuso una modificación, esta vez en favor de las provincias, de la distribución primaria considerando todos los impuestos. Para el Estado nacional esta situación constituía un desfinanciamiento en ciernes; para las provincias, un desahogo financiero y, por consiguiente, la oportunidad de desentenderse de un ordenamiento fiscal que el gobierno central ya había comenzado a encarar.

[239]

En función de eso, a mediados del año 1991 se aludió a la necesidad de recortar la parte de la recaudación impositiva coparticipable a las provincias. Ante la imposibilidad de realizar esta operación debido a la resistencia de estas últimas, las autoridades económicas nacionales lograron la vía alternativa de disminuir sus gastos en salud y el resto de lo que le quedaba de la educación no universitaria, transfiriéndolos a esas jurisdicciones. Claro ejemplo de *ilusión monetaria* provincial en el que el efecto presupuestario fue exactamente el mismo.

La transferencia de servicios públicos, sancionada en diciembre de 1991 y con vigencia a partir de 1992, fue visualizada en su momento como un hito más de la política fiscal derivada del plan de estabilización de inicios de aquel año.

Así, la mayor disponibilidad de ingresos impositivos, tanto para el Estado nacional como para las provincias, permitiría la holgura suficiente para el financiamiento de los mayores servicios provinciales. Más aún, en la misma Ley de Transferencia –que otorgó el marco necesario en el que se desenvolvería la descentralización– se explicitó el procedimiento a seguir: se dispuso la retención, de la masa coparticipable de impuestos nacionales, de la suma correspondiente al costo de dicha transferencia y su posterior distribución a las provincias conforme el costo calculado por el Ministerio de Educación nacional.

Del mismo modo que en la transferencia de los setenta, el gobierno central no aportó de sus recursos para la cobertura del sistema transferido. Naturalmente, desde su lógica esto debía hacerse sin una contrapartida monetaria pues, en caso contrario, nada se hubiera modificado financieramente para ambos niveles estadales.

No obstante, en esta oportunidad la existencia de una negociación parlamentaria permitió garantizar legalmente que si los ingresos provenientes de la coparticipación de impuestos en algún momento fuesen inferiores a los prevalecientes con anterioridad a la provincialización del nivel medio, el gobierno central aportaría los recursos para compensar ese déficit. Esto no fue necesario pero, hasta donde se sabe, tampoco nadie se tomó la molestia de verificar.

Distinto fue el procedimiento para financiar el traspaso de los institutos terciarios a las provincias. Ante la inminencia de la transferencia, la cartera educativa había intentado orientar y motorizar la transformación de los institutos de formación docente. Aunque en forma simbólica, la inclusión de los fondos para financiarlos dentro de sus partidas presupuestarias formaba parte de esa estrategia más global. Por motivos que exceden la discusión del financiamiento del sector, esa experiencia fracasó (o se dejó a un lado, según se quiera ver) y los fondos se siguieron incluyendo en el presupuesto del Ministerio de Educación nacional. Esto fue así hasta que la crisis de inicios de esta década hizo que las sumas se dejaran de distribuir. Salvo algún tímido reclamo, no hubo protestas y las provincias

asumieron, aquí también, el costo. En 2005 el gobierno nacional saldó y compensó con otras deudas la que tenía por esos institutos y, finalmente, dio por concluida la cuestión.

Si bien el objetivo de la descentralización había sido fiscal, la dinámica educativa –aunque fuertemente condicionada por la disponibilidad de recursos tributarios– haría que al finalizar la década el porcentaje del PIB que destinaba el gobierno nacional a la educación terminara siendo similar al vigente antes de la transferencia. En esto tuvo mucho que ver la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993.

La reforma educativa

Esa norma agregó un nuevo elemento a la temática del financiamiento sectorial en el país. La aplicación de la Ley Federal significó la necesidad de captar recursos públicos adicionales debido a la extensión de la obligatoriedad, la nueva estructura del sistema, la formación de nuevos perfiles profesionales para la docencia y la asignación de partidas para el mejoramiento de la calidad de la oferta educativa. Por eso dispuso incrementar el presupuesto educativo consolidado hasta alcanzar el 6% del PIB en cinco años o duplicar el gasto sectorial respecto del registrado en 1992 a una razón del 20% anual, el que fuera más alto. Además, estableció que el Estado nacional y las provincias formalizarían un Pacto Federal Educativo. Firmado en septiembre de 1994, incluyó el aporte que haría el gobierno central para acompañar a las provincias en el cumplimiento de las nuevas obligaciones que determinaba la ley.

El compromiso e interés del Estado nacional era financiar la capacitación, la infraestructura y equipamiento y las llamadas acciones compensatorias. Las provincias, por su parte, deberían sostener las nóminas salariales y demás gastos recurrentes del sistema. Ambas partes –el gobierno nacional y cada provincia firmante– acordaron que el primero aportaría el 80% de los recursos y las jurisdicciones el 20% restante. Nunca nadie se preocupó por hacer cumplir o

verificar el cumplimiento de esa cláusula. Si alguna duda quedaba después de la transferencia, el Pacto Federal vino a recordar, finalmente, que el primero se desembarazaba de una pesada carga que no había podido resolver en décadas, trasladando a otro nivel estadual la responsabilidad por su (ir)resolución. Como se verá más adelante, esto no sería por mucho tiempo.

La ley no fijó reglas de juego específicas para la distribución de recursos a las provincias. Las partidas presupuestarias del ministerio nacional se asignaron, durante esos años, según: a) pactos bilaterales firmados entre el gobierno central y cada Estado provincial por separado y b) criterios propios de distribución de cada línea de acción programática vigente.

Ahora bien, la siempre dinámica situación económica del país modificó, en unos pocos meses, el escenario sobre el que se encontraba estructurada la duplicación pensada para un lapso de unos pocos años. Discutida y sancionada en el contexto de lo que podría llamarse la *primavera* del plan de Convertibilidad, su aplicación (en su faz financiera) se inició, precisamente, en uno de sus momentos más difíciles.

[242]

Por el lado del gobierno central, hasta 1995 se había venido cumpliendo con parte del mandato de la ley. Sin embargo, la restricción de recursos de ese año (el del efecto Tequila) hizo que la variación del crédito presupuestario para el año 1996 fuese la mitad de la prevista originariamente: en lugar del 20% anual acumulativo como había sido hasta ese momento, se proyectó solamente un 10%. En cuanto a las provincias, sólo un aumento de la magnitud absoluta de recursos impositivos podía garantizar ese incremento. En tanto el gasto educativo representaba un promedio del 25% del total del gasto público provincial, resultaba impensable su aplicación en un contexto de restricción de recursos por la vía de reasignaciones presupuestarias intersectoriales, desprotegiendo otras dimensiones del gasto social provincial.

No obstante, como resultado de la reforma educativa de los noventa y la transferencia de las escuelas, la asignación de los recursos

del ministerio nacional destinados a la educación no universitaria varió sustancialmente en los últimos lustros. De solventar (parte de) los gastos recurrentes del sistema, durante los noventa comenzaron a financiarse acciones específicas que no se vinculan con la prestación corriente (al menos en un sentido tradicional), del servicio educativo. A su vez, con posterioridad, como consecuencia de la recuperación económica, los recursos destinados a financiar la aplicación de la Ley Federal de Educación y demás acciones del ministerio nacional tuvieron una evolución creciente a lo largo de la década.

Si se descuentan los recursos que se transfieren a las universidades, la mayor parte del gasto ministerial hasta la existencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) se vinculaba a políticas educativas a desarrollar por las provincias. En conjunto, la década culminaría con un incremento neto de las sumas a esas jurisdicciones. Sin embargo, una parte importante (el 50%) de ese Fondo fue financiado con la merma de los recursos orientados a acciones educativas propiamente dichas.

El inicio de la recentralización salarial

[243]

Con el fin de encauzar el problema derivado de la ausencia de recursos para dar fin a la protesta docente iniciada en abril de 1997 (la Carpa Blanca), en julio de 1998 el Ministerio de Educación presentó una propuesta legislativa de un impuesto adicional sobre los automóviles. La totalidad de su recaudación debería destinarse al pago de un complemento salarial a los docentes estatales y privados de establecimientos subsidiados. El proyecto fue aprobado en noviembre de ese año y el adicional salarial comenzó a pagarse el año siguiente.

Durante su primer año de vigencia, la recaudación del gravamen fue menos de un tercio del objetivo propuesto. Esto no sólo lo tornaba ineficaz dentro de su faceta tributaria propiamente dicha sino que no permitía destrabar un conflicto que ya llevaba más de dos años.

Ésta era una magra perspectiva para el nuevo gobierno nacional que asumió en diciembre de 1999. Sin embargo, dando cumplimiento a una promesa electoral, a las pocas semanas y antes de finalizar ese año logró arribar a una solución consensuada con los representantes de la confederación nacional que agrupa a los principales sindicatos provinciales de docentes –la CTERA– que permitiría dar por finalizada la forma de protesta, aunque no el problema.

En su faz instrumental, quizás su única ventaja fue la simpleza de implementación de una suma fija por cargo, sin consideraciones en torno a las funciones docentes, el ámbito o localización de los establecimientos donde trabajan.

Como contrapartida, la distribución del FONID significó el envío de señales equívocas o directamente desacertadas a las provincias, en la medida en que las transferencias estuvieron totalmente desvinculadas de su desempeño en materia de esfuerzo de inversión sectorial así como de eficiencia en la asignación de recursos.

Además, su existencia desdibujó los límites del alcance de la intervención de ambas esferas de gobierno en la cuestión salarial docente, al colocar en el ámbito del ministerio nacional parte de la responsabilidad por el financiamiento de los salarios docentes. Asimismo, redujo su margen de acción para la implementación de programas educativos, ya que el presupuesto para acciones de política pública no sólo se redujo en términos relativos sino también absolutos. En la actualidad, por cada peso que el gobierno central destina a acciones educativas no universitarias, se gastan dos para ese Fondo salarial. El punto no es menor ya que atañe al rol que asume y/o debería asumir el Estado nacional en materia de asignación de recursos para la educación.

El FONID se originó en un contexto de restricciones en las finanzas públicas provinciales e intentó dar respuesta a un reclamo del sector. Sin embargo, su instrumentación significó un reconocimiento de la precarización del salario docente. No se previó como una intervención permanente; por el contrario, se estableció que

el Estado garantizaría un Fondo de *emergencia* durante cinco años. No obstante, desde 2003 –año de su vencimiento–, se ha venido realizando un considerable esfuerzo no sólo para garantizar el pago mensual del FONID, sino también para incrementarlo. Esto puede interpretarse como la voluntad de generar condiciones de gobernabilidad y de complementar los deteriorados ingresos docentes. Pero luego de varios años de turbulencia, antes de comenzar a regularizarlo y dar un nuevo giro a las definiciones salariales provinciales, el nuevo gobierno elegido en 2003 impulsó y logró una nueva medida financiero-educativa. Simultáneamente, la misma norma especificó para todo el país la duración del ciclo lectivo. Si bien no fue necesario implementar las medidas financieras, el objetivo educativo ha sido imposible de cumplir.

La ley de garantía de los 180 días

Al año siguiente del estallido de la mayor crisis económica del país, el calendario escolar se vio seriamente comprometido. Debido a conflictos gremiales, varias provincias no iniciaron sus clases a término en 2003. Pero, a diferencia de otras oportunidades, las huelgas docentes no se originaron en reclamos de aumento salarial. El efecto disciplinador de la crisis todavía se encontraba muy presente como para ello. Las protestas giraban alrededor de los retrasos en el pago de los haberes y/o las precarias condiciones salariales (en algunas provincias las remuneraciones se abonaban con descuentos y en otras con bonos o cuasimoneda). En el extremo, hacia fines de mayo la situación era calamitosa en Entre Ríos ya que allí todavía no se habían iniciado las clases.

Éstas recién comenzarían al cabo de 74 días de paro, luego de que el presidente recién asumido anunciara que el poder ejecutivo nacional se haría cargo de la deuda salarial con los docentes (con recursos de un préstamo del Banco Mundial). Decidido al segundo día de su asunción, fue el primer acto de su gobierno. El mandatario, junto a su ministro de educación, viajó a esa provincia para

comprometer la ayuda presupuestaria del gobierno nacional para hacer frente al pago de las remuneraciones atrasadas.

Durante las siguientes semanas seguiría interviniendo en otras provincias en esa misma dirección, aunque con menos espectacularidad. Esas acciones culminaron con una medida novedosa que ya había sido discutida, aunque no impulsada, en gestiones anteriores: garantizar, como mínimo, 180 días de clase.

En julio de 2003 el gobierno nacional firmó un convenio con los gobernadores provinciales que establecía ese piso y aseguraba el cobro del salario docente en fecha. En diciembre de ese año el acuerdo fue ratificado por el Congreso a través de una ley. Esa norma estipula que las provincias que no puedan saldar las deudas salariales del personal docente podrán solicitar asistencia financiera al Poder Ejecutivo Nacional, quien procurará brindar el dinero necesario para garantizar la continuidad de la actividad educativa. Asimismo, se señalaba que los días deberían compensarse en caso de no haber sido cubiertos en su totalidad.

En lo que va de su vigencia, nunca logró cumplirse el ciclo lectivo completo en la totalidad del país. La mayoría de los días de clase no dictados corresponden a huelgas docentes ya no por demoras en la percepción de los haberes sino por demandas de aumento salarial. Por lo tanto, no se aplican los dispositivos financieros de esa ley. Parte de los nuevos conflictos se verificarían en medio de un contexto de remuneraciones docentes rezagadas, nivel de precios crecientes, percepción de la mayor holgura fiscal y un nuevo tipo de medida por parte del gobierno nacional: la fijación anual de un piso salarial común para todas las provincias.

Los sueldos mínimos

El FONID preveía un mayor monto para las jurisdicciones en las que el salario del maestro de grado se encontraba por debajo del percibido en un igual cargo de la ciudad de Buenos Aires. Para eso, se había apartado un 7% del total de recursos del Fondo

para distribuir entre los docentes de Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones y Salta.

Esto no sólo no fue materia de controversia sino que ha sido una de las pocas decisiones de amplio consenso entre las partes intervinientes. Desde una perspectiva política no habría mucho para objetar si no fuera porque, técnicamente, constituye una de las decisiones más desacertadas que se pudo haber adoptado.

En rigor, en la (ausente) discusión sobre la redistribución y uso de los recursos impositivos nacionales se omite que esas provincias son beneficiarias de una mayor magnitud de recursos que los que les corresponde siguiendo estrictos criterios devolutivos (por ejemplo, en función de la cantidad de habitantes). Más aún, como se dijo, las provincias de mayores recursos fiscales per cápita son las que, en general, asignan una mayor proporción de sus recursos al sostenimiento de sus sistemas educativos. Ahora bien, no necesariamente éste era el caso de las provincias beneficiarias de estas sumas adicionales.

El reparo que se hace aquí no es por el pago del adicional salarial para elevar los haberes más postergados, sino por que la distribución territorial de esa suma se hubiera derivado sólo de mitos y percepciones y no de análisis empíricos previos. Incluso, ese mismo discurso se contradecía con lo que se enunciaba en paralelo respecto de la necesidad de imprimir una mayor eficiencia.

A partir de 2005, en una suerte de nuevo giro recentralizador, el ministerio nacional comenzó a pautar la política salarial, fijando, a inicios de cada período lectivo, un mínimo de bolsillo para los docentes de todo el país. Durante los primeros años de esa práctica, la suma definida ha sido aproximadamente la de la canasta básica de consumo vigente al inicio de cada año escolar. El gobierno nacional se comprometió a compensar a las provincias que no pudieran sostener las sumas pautadas. Para ello recurrió al 7% que reservaba el FONID. De ese modo, pudo jactarse de aumentar el salario docente sin que le representara ningún impacto fiscal... al Estado nacional. Sin embargo, la compensación se fue incrementando en los años

[246]

[247]

siguientes hasta alcanzar, en la actualidad, un 25% del total de remesas nacionales para cofinanciar salarios de once provincias.

Ahora bien, esta nueva práctica significó algunas complicaciones y distorsiones más a la ya compleja administración salarial docente del país. En lo que atañe al vínculo entre el gobierno nacional y los provinciales, si bien continúa abonándose el FONID, esa compensación tiene algunas vueltas un tanto intrincadas. Producto de la mecánica para definir las sumas fijas a otorgar, se distorsionaron las escalas de haberes (achatando la pirámide de antigüedad, por ejemplo), originando nuevos conflictos dentro de las provincias.

Además, la de Buenos Aires recibió en el año 2007 una suma adicional, pero no por la vía del Ministerio de Educación sino como Obligaciones a Cargo del Tesoro Nacional, por fuera de la compensación habitual. Esto se debió al fuerte impacto que el piso salarial de ese año tuvo en las finanzas provinciales. Con ello, ahora, la mitad de las provincias son receptoras de ese auxilio fiscal. El gobierno nacional, para descomprimir el conflicto suscitado, dispuso esa asistencia particular generando una nueva dependencia –y lealtad– del gobierno provincial.

[248]

Más allá de las pujas por la distribución de esos ingresos, en momentos de crisis o ahogo financiero, sostuvo con sus propios recursos los tesoros provinciales. La ayuda para solventar los salarios docentes no ha sido el único caso, pero es un claro ejemplo de ello aplicado al ámbito educativo. En otras palabras, los gobiernos centrales coadyuvan al financiamiento de los gastos provinciales cuando las dificultades se agudizan. En lo que atañe a educación, estas medidas no se adoptaron en el vacío. La paulatina y significativa recomposición salarial de estos años tuvo un ámbito legal propicio en el que sustentarse, la Ley de Financiamiento Educativo.

La Ley de Financiamiento Educativo

Su sanción, impulsada por el gobierno nacional y con vigencia a partir de 2006, introdujo nuevas reglas de juego para la coordinación

de la inversión sectorial entre los distintos niveles de gobierno con el objeto de llegar al 6% del PIB en el año 2010.

Esta cifra ya se encontraba prevista en la ley de educación de 1993. Sin embargo, en esa oportunidad no se habían establecido los medios ni la estrategia por la que se arribaría a esa magnitud. Además, tampoco se había previsto cuál sería el rol respectivo del gobierno central y de los provinciales en la contribución para costear el gasto sectorial. Debido a esos antecedentes, la actual norma especificó cuánto aportaría cada uno de ellos, cómo se repartirían las responsabilidades entre las provincias y cómo distribuiría el gobierno central sus recursos a aquéllas.

La Ley de Financiamiento dispuso una contribución al gasto educativo por parte del gobierno central mayor a la existente al momento de promulgarse. De respetarse la secuencia allí establecida, el balance al final de la década debería mostrar al Estado nacional aportando alrededor de un 30% del gasto sectorial y a las provincias el 70% restante (en 2005 esas participaciones eran del 25% y el 75% respectivamente).

Lograr el incremento descansa, esencialmente, en el crecimiento de la recaudación impositiva estimada para los próximos años. La ley procuró que, a diferencia de otras oportunidades, parte de esa mejora se destine al sistema educativo.

Para ello se estableció una fórmula igual para cada nivel de gobierno en la que se proyecta la secuencia de recursos que deberá seguir cada uno. Esa ecuación desagrega el aporte a realizar según el incremento absoluto del mayor gasto sea para: a) mantener el porcentaje actual dentro del PIB o b) aumentar ese porcentaje. Para comprender mejor esto señalemos que, al año 2005, el gasto consolidado en educación representó poco más del 4% del PIB. Ante una perspectiva de aumento de la recaudación como consecuencia del crecimiento previsto de la economía, y si no mediara ningún tipo de intervención normativa, una posibilidad podría haber sido, en el mejor de los casos, que creciera la inversión sectorial en la misma proporción que

[249]

los recursos impositivos. Esto significaría un aumento real del gasto educativo pero lo mantendría al mismo nivel del PIB que el vigente en ese año (ya que, en este ejemplo, tanto el numerador como el denominador habrían variado en igual magnitud).

En cuanto al aporte provincial al incremento del financiamiento educativo, la ley estipula que el porcentaje que se debe detraer de la coparticipación de impuestos y afectar al sector es el resultado de una fórmula que combina, para cada jurisdicción, su cantidad de alumnos ponderada por la incidencia relativa de la ruralidad y la participación de la población no escolarizada de tres a diecisiete años en cada provincia.

Este índice arroja un resultado que compromete a que los sistemas educativos con menor gasto por alumno con relación a los demás mejoren el desempeño en ese indicador. Por eso se dispuso que para disminuir esas diferencias, los porcentajes que se afectan a cada provincia no fueran los mismos para todas. Cabe señalar que en ningún caso hay una redistribución de recursos entre aquéllas: a cada una se le transfiere exactamente la misma suma que se le detrajo. En síntesis, el objetivo buscado fue garantizar que parte del aumento impositivo se destinase a educación y que, a la vez, contribuyera a disminuir las brechas provinciales en el gasto por alumno.

En lo que atañe a la distribución de los recursos del Estado nacional, necesariamente, siguen otra lógica ya que el objeto de financiamiento es diferente. La asignación a las provincias para la educación básica se debería hacer a través de un coeficiente que combina tres dimensiones: a) las necesidades de financiamiento provinciales; b) la capacidad de financiamiento al sector que tiene cada una; y c) el esfuerzo financiero que efectivamente realizan para destinar recursos a la educación. Esta cuestión, hasta ahora, no fue reglamentada.

Si nos atenemos al compromiso unánime asumido tanto por el Poder Ejecutivo nacional como por los provinciales, de verificarse el incremento esperado en los recursos impositivos, el

país se encontraría en una situación positivamente inédita en lo que atañe al financiamiento educativo. Naturalmente, esta norma debería facilitar la discusión presupuestaria evitando o atenuando las tradicionales pujas interministeriales. Por eso fue extraño percibir que algunos altos funcionarios educativos se solidarizaran con sus pares hacendísticos, históricos condicionantes del aumento de la inversión sectorial. Para estos últimos, el mayor problema que se les presentaba era el potencial (y en algunos casos, real) frente de conflicto con los otros escalafones de personal del sector público que comenzarían a reclamar similar trato que los docentes, principales beneficiarios de los nuevos dispositivos legales.

Los hechos, estilizados

1. En términos generales se encuentran vigentes las características del financiamiento educativo señaladas hace 40 años por Bravo (1968). Ya en ese entonces evaluó que los rasgos sobresalientes de la provisión de recursos públicos al sector educativo eran la: a) inorganicidad: las afectaciones especiales no forman parte de una programación deliberada sino del aprovechamiento de alguna coyuntura, b) inestabilidad: se crean leyes o afectaciones que al poco tiempo son derogadas o modificadas, c) incumplimiento: no siempre se materializan los objetivos de las normas legales, d) insuficiencia: no se programa el gasto y, como consecuencia, se desconoce con precisión la suficiencia y/o magnitud de las necesidades de financiamiento y, por lo tanto, el que se dispone, no alcanza.

Además, la historia –y no sólo la reciente– muestra al gobierno nacional generando las iniciativas vinculadas al financiamiento sectorial. Esta capacidad ha sido ejercida tanto por los ministerios de economía como de educación. Claramente, las transferencias de los servicios educativos fueron lideradas por los primeros en tanto que los del salario mínimo y la propia Ley de Financiamiento, por los segundos.

La única medida propiciada por las provincias (el crecimiento de la distribución primaria en el régimen vigente): a) no fue impulsada por el sector educativo, b) en el mejor de los casos, le fue completamente indiferente y c) pronto sería limitada y revertida a favor del gobierno nacional por la vía de las precoparticipaciones o transfiriendo su gasto a la órbita provincial.

En cuanto al FONID, fue impuesto a los sucesivos gobiernos nacionales por los gremios docentes. Las provincias se limitaron a cumplir el rol de espectadoras de un conflicto que nunca visualizaron como propio. La secuencia de *soluciones* que siguió el problema –imposición del tributo, derogación del gravamen, inclusión en el presupuesto nacional, incumplimiento de los pagos, reducción de las partidas, su restitución y posterior aumento– no deja mucho espacio para suponer vicisitudes innovadoras. Salvo la de la creciente importancia de la compensación para garantizar el salario mínimo docente y, en consecuencia, la caída paulatina de su participación en el total remesado por el Estado nacional.

[252]

2. No resulta extraño que no existan instancias específicas de coordinación para la cuestión del financiamiento educativo entre las autoridades educativas nacionales y provinciales. Más aún si se tiene en cuenta la fuerte concentración en el Estado nacional de la captación de los recursos fiscales y la significativa descentralización del gasto. En general, los funcionarios del sector –sobre todo los provinciales– no superan la instancia de ser receptores de decisiones ya adoptadas en otro ámbito. Incluso, propuestas del Ministerio de Educación nacional como la Ley de Financiamiento sólo han sido informadas a los ministros provinciales del ramo: la negociación y discusión fue con los gobernadores, gremios docentes, ministros de economía (nacional y provinciales) y parlamentarios nacionales.

Naturalmente, aquí cabe preguntarse si es deseable o necesaria una situación diferente. Si se consideran las capacidades institucionales actuales de las provincias, se puede sortear fácilmente ese

embarazoso interrogante sustituyéndolo por el de si esa coordinación es posible.

Al momento de la transferencia, las provincias contaban con muy estrechos márgenes para sobrellevar las dificultades que surgieron de ese proceso y de la posterior Ley Federal de Educación. Además, debieron hacer frente a las nuevas responsabilidades sin que hubiera mediado una etapa de transición y adaptación y sin apoyo técnico efectivo del ministerio nacional que, por su parte, tampoco reunía capacidades para reconocer las diferencias ni aportar asistencia de mayor envergadura (Senén González y Arango, 1997). A pesar de los esfuerzos de los últimos lustros para atender estos déficit, la situación no parece haber cambiado mucho, sobre todo en las provincias donde no es inusual la alta rotación de funcionarios en cada nueva gestión. Asimismo deben administrar un aparato mucho más denso y extendido sin haber adquirido las capacidades de gestión requeridas, lo cual se traduce en altos grados de ineficiencia en el cumplimiento de los programas de gobierno (Oszlak, 2001). Por el contrario, parecería que el ministerio nacional ha podido mejorar algo o, al menos, ha logrado adaptarse mejor a las necesidades coyunturales.

Sin embargo, sería ingenuo creer que la ausencia o dificultad de coordinación se debe sólo a una cuestión de capacidades. En 1993 se había dispuesto el incremento de la inversión sectorial pero las provincias no pudieron, no supieron o no quisieron autorregularse para alcanzar ese objetivo. Más de diez años después fue necesaria una ley nacional que comprometiera y definiera el aporte fiscal al sector y el modo en que debería realizarse.

3. En una estructura de gobierno federal con fuerte tradición centralista como la argentina, la transferencia definitiva de las escuelas, sin contemplar las disparidades regionales de todo tipo, introdujo una complejidad adicional a la existente. Por un lado, puede haber significado el desaprovechamiento de los pocos beneficios de la vieja modalidad centralizada de gobierno educativo. Por otro lado,

[253]

presenta el riesgo –siempre latente– de acentuar las facetas negativas de la *nueva* forma de gobierno que se está perfilando. En otras palabras, a pesar de los programas compensatorios, la holgura de recursos en los distintos momentos de las últimas dos décadas, etc., no es posible afirmar a ciencia cierta si no se perdió algo de la equidad que supone o se espera de la centralización sin haber alcanzado la pretendida eficiencia que la teoría prevé para sistemas descentralizados de gobierno (y no sólo de la educación).

Uno de los principales problemas, quizás, es que esa tensión entre las ventajas y perjuicios de la centralización y la descentralización no se encuentra resuelta y el estado del arte no permitió encontrar, todavía, el equilibrio entre equidad y eficiencia. Por eso, más allá de los programas y de sea quien fuere el actor que lleve adelante las políticas que le corresponde a un gobierno central para mitigar las brechas socioeconómicas y regionales existentes, no deberían extrañar las discrepancias sobre la forma y el contenido de las acciones que se implementen. Porque si desde un punto de vista teórico, hallar algún indicio prescriptivo es una tarea más o menos imposible, dada esa carencia conceptual, desde una perspectiva fáctica la cuestión no es menos difícil.

[254]

La limitación de recursos aporta lo suyo: la aparición y permanencia del FONID ha restado posibilidades al gobierno nacional para desarrollar activamente acciones educativas que requieren de financiamiento. Entre éstas, se pueden destacar la distribución de recursos materiales y pedagógicos que buena parte de las provincias, por la carga que significa el sostenimiento recurrente de sus sistemas educativos o por, directamente, insuficiencia de recursos monetarios, no pueden solventar. En la actualidad, el ministerio de educación nacional asigna anualmente alrededor de \$1.400 millones a becas escolares, educación técnica, infraestructura, libros, material didáctico, equipamiento informático y formación y capacitación docente; esto es, menos del 4% del total de los recursos destinados a la educación en el país. En promedio, y sólo al mero efecto ilustrativo, esa cifra representa menos de \$12 mensuales por alumno no universitario.

Cuánto debería destinarse es motivo de otro trabajo; pero esa cifra por sí sola torna redundante cualquier comentario.

Se encuentra arraigado el análisis de la riqueza material para explicar y sustentar la escasa inversión sectorial de algunas jurisdicciones. Pero, como se dijo, no es sólo esa variable la que corresponde indagar para dar cuenta de las diferencias de servicio sino, entre otras, la disponibilidad de recursos fiscales para solventar los aparatos estatales. A partir del contraste entre el esfuerzo y la capacidad financiera, es posible observar que algunas provincias se encontrarían en condiciones de aportar más a su equidad educativa. Pero no siempre encaran esa tarea. La mayor parte de las autoridades educativas del sector suelen encontrar más permeables a sus demandas –y, por lo tanto, más sencillo recurrir– al ministerio de educación nacional de turno que a sus pares locales de economía.

4. Aquí, como en otros países, las sucesivas transferencias de las escuelas primarias, secundarias e institutos terciarios fueron motivadas por razones de índole fiscal. Aun cuando en sendas oportunidades la posible descentralización había estado siendo discutida y analizada al interior de los órganos de gobierno de la educación, la definición e impulso final provino de las autoridades económicas nacionales.

[255]

Si bien cada país constituye un caso particular, la Argentina sobresale porque fue el único de la región donde, en el momento en que el gobierno central transfirió a las provincias sus escuelas primarias y secundarias, lo hizo sin los correspondientes recursos financieros. En otras palabras, aquéllas tuvieron que asumir con sus propios ingresos el sostenimiento del servicio educativo.

Si la descentralización educativa argentina debe ser evaluada en función de sus objetivos de contención o disminución del gasto nacional, no cabe ninguna duda que, en el mediano y/o largo plazo, no fue eficaz: a) la correspondiente a las escuelas primarias, porque la participación de las provincias en la distribución primaria de la coparticipación nacional de impuestos fue incrementada, al menos legalmente, en forma sustancial a casi una década de

esa transferencia; y b) la del resto de la educación no universitaria porque los recursos nacionales destinados al sector también crecieron y, en la actualidad, representan poco más del 1% del PIB.

Naturalmente, una mirada sectorial debe intentar analizar si, más allá de los objetivos financieros, las desventajas de la centralización fueron superadas por la descentralización. Con relación a esto, conviene introducir la idea de *descentralización por desesperación* (Arango, 1993). Esto significa que ante un deterioro extremo de las capacidades del sector público, parecería mejor transferir sus funciones –a las provincias, al mercado– que embarcarse en el complejísimo proceso de reconstruirlas. Años más tarde, frente al escaso o nulo efecto de las políticas llevadas a cabo unos lustros antes y el nuevo tipo de medidas que ha estado impulsando el gobierno nacional, la autora se interrogaría si no estamos frente a una *recentralización por desesperación*. Mientras, el contenido o sentido de la coordinación que le cabe al Ministerio nacional en un contexto federal ha sido uno de los aspectos menos discutidos en estos años (al respecto, el trabajo de Terigi, 2005, brinda orientadoras e ilustrativas prescripciones).

[256]

5. Parte de la discusión sobre el financiamiento de la educación en el país se encuentra supeditada a la resolución de la puja distributiva por los recursos impositivos entre el Estado nacional y los provinciales. A su vez, parte de este problema se vincula(ba) a la irresolución de las necesidades derivadas de la prestación del servicio educativo y del resto de las actividades que desarrollan esos niveles de gobierno.

La ausencia de un planeamiento del gasto y de un criterio explícito de distribución de funciones entre ambos niveles de gobierno había sido una característica sobresaliente de las relaciones financieras entre ellos. Recién a inicios de la década del noventa comenzaron a configurarse en la práctica las funciones que le caben a cada uno. Sobre el particular, se destaca el hecho de que el Estado nacional está gastando, básicamente, en defensa, seguridad social, deuda pública, infraestructura económica y subsidios a

la actividad privada. Respecto de las provincias, su gasto se centra en la prestación de servicios sociales, entre los que se distinguen educación y salud.

Esto no significa desconocer las otras aristas del conflicto. Sin querer restar importancia a la dimensión política, por ejemplo –lo contrario significaría sostener una posición ingenuamente tecnicista–, el hecho es que definidas las responsabilidades y, por lo tanto, necesidades de esos niveles estadales, se tendría que ir disponiendo de mayores elementos para evaluar las correspondientes capacidades de financiamiento.

Lo que organiza las relaciones financieras Nación-provincias, no son los requerimientos sociales y sectoriales, sino los sucesivos ajustes y aproximaciones que se realizan en base a negociaciones y acuerdos. La constante revisión y reacomodamiento de los distintos regímenes de coparticipación (el actual no escapa a estas consideraciones) durante su vigencia intentan eliminar, a mediano plazo, los conflictos y negociaciones políticas propias de asignaciones no sustentadas en un análisis de más largo plazo de las necesidades financieras de cada jurisdicción.

No obstante, las posiciones dentro del ámbito nacional no necesariamente son monolíticas. Si bien han debido encolumnarse detrás de las acciones fiscales lideradas por las autoridades económicas, las educativas han logrado incidir con medidas de índole financiera. Sin embargo, éstas se orientan más a garantizar la gobernabilidad que la equidad. Aun cuando la primera sea una condición necesaria de la segunda, el objetivo que impulsa esas acciones parecería ser aquélla. Incluso la propia Ley de Financiamiento prevé variadas metas para las que correspondería asignar recursos. Pero hasta el presente, sólo las vinculadas a las remuneraciones (universitarias y no universitarias) se han llevado la parte del león.

[257]

6. En lo que respecta a las remesas salariales a las provincias, éstas introdujeron una complicación adicional para conceptualizar el peculiar federalismo educativo argentino. Técnicamente, no hay

sustento alguno para que el gobierno central cofinancie el pago del salario docente. Probablemente, esos montos deberán continuar asignándose hasta que se resuelva la puja distributiva de los impuestos nacionales o que el incremento de estos últimos sea tal que permita que las provincias asuman su pago. La persistencia de los reclamos lleva, si no a cuestionar la eficacia del instrumento sí, al menos, a recordar que representa menos de un 10% de la nómina salarial agregada y, por lo tanto, su alcance es más bien limitado.

Además, su implementación introdujo un nivel de erogaciones rígido en el presupuesto educativo nacional cuyo determinante –el tamaño de las plantas docentes– depende de las provincias y no del Estado nacional. En el mejor de los casos, este último terminó legitimando las definiciones provinciales sobre sus modelos de organización escolar y/o sus programas curriculares y, en el peor, las ineficiencias provinciales relativas debido a la particular mecánica de asignación de recursos, por la vía de la oferta en lugar de criterios alternativos. Su distribución no solamente excluyó cualquier consideración en torno a la eficiencia en la asignación de recursos (y, por esa vía, la castigó), tampoco contempló las diferencias interprovinciales en el esfuerzo de inversión hacia el sector educativo. En este sentido, se convalidó una distribución de recursos que perjudicó a las provincias que se esfuerzan relativamente más que el resto.

De modo similar a otros sectores, quien termina imponiendo los tiempos de implementación de las políticas es la restricción de recursos. De no modificarse la estructura actual de distribución programática y territorial de los recursos, más allá del incremento propuesto por la Ley de Financiamiento, la puesta en práctica de sus objetivos y los establecidos por la de Educación Nacional demorarán, probablemente, más tiempo del que la disponibilidad de dinero permitiría suponer.

[258]

Referencias bibliográficas

- Aguerrondo, I. (1976), *El centralismo en la educación primaria argentina*, Cuadernos del Centro de Investigaciones Educativas, Buenos Aires, CIE.
- Aguerrondo, I. (1991), *La descentralización de la educación en la Argentina. El caso de las transferencias de escuelas primarias a las provincias*, mimeo, Buenos Aires.
- Arango, A. (1993), “Descentralización y participación en el sistema educativo bonaerense”, Tesis de maestría, Universidad de Buenos Aires.
- Bravo, H. (1967), “Desarrollo del federalismo educativo”, en Agulla, J.C., *Federalismo y centralismo*, Buenos Aires, Libera.
- Bravo, H. (1968), *Régimen fiscal de la educación nacional*, Documento de Trabajo, Buenos Aires, CICE.
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002), *Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado*, Buenos Aires. Disponible en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/13048/quito3.pdf>>.
- Dono Rubio, S. y Lázzari, M. (2005), “La ley Láinez en el debate federalismo-centralismo: un interregno entre las palabras y las cosas”, en *A cien años de la Ley Láinez*, Buenos Aires, SAHE-MECyT. Disponible en <http://www.ses.me.gov.ar/curriform/publica/cien_anios_ley_lainez.pdf>.
- Dubini, M. y Orovitz, B. (2005), “La ley Láinez y la consolidación del centralismo” en *A cien años de la Ley Láinez*, Buenos Aires, SAHE-MECyT. Disponible en <http://www.ses.me.gov.ar/curriform/publica/cien_anios_ley_lainez.pdf>.
- Kisilevsky, M. (1998), “Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas”, Tesis de Maestría en Educación y Sociedad, Buenos Aires, FLACSO.

[259]

- Oszlak, O. (2001), "El Estado transversal", en *Encrucijadas* N° 6, abril, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Senén González, S. y Arango, A. (1997), "Educación en Argentina. ¿Centralizando la Descentralización y reformando la Reforma?", en *Revista Brasileira de Política e Administração de la Educação*, 2da. época.
- Tedesco, J.C. (comp.) (2005), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Terigi, F. (2005), "Después de los noventa: prioridades de la política educativa nacional", en Tedesco, J.C. (comp.), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

