

Colección Edición y distribución cooperativa

Las reformas educativas en los países del Cono Sur Un balance crítico

**Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina
Colegio de Profesores, Chile**

**Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación, Brasil
Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo de Uruguay
Laboratorio de Políticas Públicas, LPP, Rio de Janeiro/Buenos Aires**

ISBN 987-1183-18-6

Buenos Aires: CLACSO, abril 2005

(23 x 16 cm) 462 páginas

El presente estudio constituye una pormenorizada y rigurosa aproximación a las tendencias que han marcado el rumbo de las recientes reformas educativas en los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). Producto de un proyecto de investigación intersindical, este trabajo evidencia algunas de las consecuencias más dramáticas del proyecto neoliberal impuesto durante los últimos años en casi toda América Latina. Una verdadera radiografía del caos educativo al que han sido sumergidos nuestros países y cuya superación demandará muchos años de políticas gubernamentales radicalmente democráticas, que permitan fortalecer un ya degradado espacio público y garantizar los derechos ciudadanos fundamentales para la construcción de una sociedad justa e igualitaria.

La investigación que dio origen a este documento fue realizada por un grupo de trabajo constituido por representantes de las principales organizaciones del sindicalismo magisterial canadiense. El estudio aquí presentado es una demostración cabal de la voluntad política del sindicalismo magisterial de hacer de la reflexión y el análisis teórico una herramienta de formación para la lucha democrática.

PREFACIO

DURANTE EL FORO CONTINENTAL SOBRE EDUCACIÓN, organizado en el marco de la Segunda Cumbre de los Pueblos de América (Québec, abril de 2001), las discusiones entre los representantes de un consorcio de organizaciones de Canadá y Québec –compuesto por la BCTF (British Columbia Teachers’ Federation), la CSQ (Centrale des Syndicats du Québec) y la OSSTF (Ontario Secondary Schools Teachers’ Federation)– y representantes de sindicatos del sector educativo de los países del Cono Sur –Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA); Colegio de Profesores, Chile; Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), Brasil; Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) y Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo de Uruguay (AFUTU)– han impulsado la idea de desarrollar un proyecto de cooperación¹ que se inscribiría en la lógica del Foro.

Una reunión organizada en junio de 2001 en Sao Paulo, ha permitido esbozar los grandes lineamientos de este proyecto que fue finalmente lanzado en el otoño de 2001, y que perseguía tres grandes objetivos:

¹ Se trata del proyecto de investigación intersindical Las reformas educativas en los países del Cono Sur, cuyos resultados y conclusiones más significativos se presentan en este documento de trabajo.

- Identificar las principales líneas directrices de las reformas educativas en curso en los países del Cono Sur para desarrollar una visión común;

- Sensibilizar a las trabajadoras y trabajadores de la educación, al igual que a la sociedad civil en su conjunto, acerca de las reformas en curso y sus incidencias en el contexto de la integración continental;

- Sentar las bases para una visión alternativa del desarrollo de la educación en los países del Cono Sur.

Sabemos, en efecto, que los sistemas de educación de estos países han sufrido grandes transformaciones, con frecuencia bajo la presión de instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Por lo general de inspiración análoga, las reformas en curso comportan un cierto número de rasgos similares que dejan entrever el advenimiento de un proyecto educativo común al conjunto de esta región de América Latina, en particular en este período en que la integración continental está más que nunca a la orden del día. En este contexto de importantes transformaciones, mientras que los estados atraviesan serias dificultades financieras, los sistemas de educación pública son, en consecuencia, rudamente puestos a prueba.

En efecto, desde hace más de una década, los países del Cono Sur, al igual que otros países de América Latina, padecen la imposición de cambios dictados por la orientación de políticas educativas mayormente inspiradas por las reglas del mercado. Son cambios que acentuaron las desigualdades sociales y acarrearón una distribución más injusta de la riqueza, segmentando al mismo tiempo y en mayor grado a los sectores educativos.

Frente a esta evolución de los hechos, las organizaciones sindicales de la región se mostraban cada vez más preocupadas por la filosofía y orientación de dichas reformas que favorecen la privatización y el desentendimiento del Estado. Aun así, es rechazando todo fatalismo que estas organizaciones han decidido reagruparse para mejorar su comprensión de los cambios actuales y transmitir un punto de vista alternativo apuntando antes que nada a la defensa y al desarrollo de la educación pública.

De la misma manera, la BCTE, la CSQ y la OSSTF, con la colaboración de Co Development Canada (CoDev), se asociaron a esta iniciativa con entusiasmo. Coordinados y respaldados por un grupo que nuclea a investigadores universitarios operando en el Laboratorio de Políticas Públicas (LPP), los sindicatos sudamericanos nos muestran aquí el fruto abundante de su trabajo colectivo. Este trabajo servirá como instrumento de base para el desarrollo de

PREFACIO

seminarios sobre temáticas educativas en los países del Cono Sur. Sin dudas este proyecto obtendrá reconocimientos que por el momento son difíciles, siquiera, de imaginar.

RICHARD LANGLOIS

En nombre de la BCTF,
la CSQ, la OSSTF y CoDev

PRÓLOGO

LA EXPERIENCIA DE INVESTIGACIÓN INTERSINDICAL en torno a las reformas educativas neoliberales, cuyos resultados y conclusiones más significativos sintetizamos en este libro, ha sido para nosotros un salto cualitativo, básicamente por dos motivos. En primer lugar, porque nos ha permitido constituir un espacio institucional de intercambio y colaboración entre los sindicatos docentes de los países del Cono Sur (Argentina, Chile, Brasil y Uruguay) en el plano de la producción político pedagógica. En segundo término, porque a partir de él pudimos profundizar nuestra experiencia de investigación y articulación conjunta con instituciones de investigación públicas. Si bien ya habíamos tenido en el año 1992, junto con otros sindicatos de la región, una experiencia conjunta de problematizar las reformas que estaban en marcha y otras que comenzaban su proceso de instalación, esta experiencia tiene hoy la particularidad de procesarse en una coyuntura bastante diferente en el plano de nuestras organizaciones. Durante los años transcurridos entre ambos momentos fuimos partícipes, autores y coautores de foros; debates nacionales e internacionales; resistencias conjuntas frente a los ministerios de educación de países de América; marchas y movilizaciones de oposición de los acuerdos multi y bilaterales (ALCA, OMC) en varios países de nuestro continente; participando en espacios bilaterales, como fueron los de salud y medio ambiente, y en las discusiones de la Coordinadora de Centrales

Sindicales del Cono Sur (CCSCS). Todas estas instancias de reflexión, análisis y lucha fueron, sin duda, formas de vincular la producción de conocimientos alternativos sobre nuestros sistemas educativos con la coyuntura política y social de nuestras organizaciones.

Ahora bien, para comprender el sentido de esta producción colectiva, se hace necesario resaltar una cuestión conceptual, que para nosotros es fundamental: además de ser protagonistas de nuestra práctica, queremos también protagonizar la reflexión sobre ella. Estamos convencidos de que en nuestra acción producimos teoría con diferentes grados de desarrollo, en particular en lo que hace a las actividades educativas. El pensar juntos surge de la preocupación que nuestras organizaciones sindicales tienen frente a los actuales procesos políticos, económicos y sociales que viven nuestros respectivos países, donde los gobiernos han sido reproductores, de manera sistemática, del modelo neoliberal que los organismos crediticios impusieron a nuestros pueblos durante las últimas décadas.

Sabemos que el aporte de la investigación y el pensamiento científico, pedagógico y político es vital para que estos procesos de resistencia se desarrollen en profundidad, y podamos así visualizar una alternativa posible a estas reformas educativas que, aunque con distintos tiempos y a partir de diferentes instrumentaciones, nos han intentado igualarnos en su proyecto neoliberal. Esto se funda en que las implementaciones de las reformas son, a un mismo tiempo, nacionales e internacionales, porque el modelo es globalizador, pero también han sido específicas y han tenido diferentes niveles de resistencia por parte de las y los educadores en toda la región. Estas resistencias son uno de los factores que nos permiten percibir que hemos mantenido en forma sostenida, en nuestros países y en el contexto internacional, un debate permanente en defensa de la educación pública, factor este que no es menor al momento de construir y enriquecer nuestra unidad en lo ideológico, en la propuesta y en la resistencia a los embates del modelo privatizador y mercantilista de la escuela pública.

Creemos necesario visualizar que, en América del Sur, se está viviendo un proceso de profundas transformaciones que avanzan en la ubicación de la dominación imperial de los diferentes organismos internacionales (FMI; BID; BM; OMC) sobre América. Advertimos también sobre la necesidad del papel protagónico de los movimientos sociales en la superación de esta situación, para que en el campo popular avancen las ideas del campo social, y podamos contrarrestar así los acuerdos de los gobiernos para firmar convenios multi y bilaterales de libre comercio, donde la educación pública pasa a ser considerada como una mercancía y no como un derecho inalienable.

PRÓLOGO

Sin lugar a dudas, incorporar procesos de reflexión sistemática a nuestras luchas y resistencias es vital para que estas se desarrollen en profundidad en nuestras sociedades. En este sentido, también ha sido valioso el aporte del Laboratorio de Políticas Públicas (LPP) y su rol de coordinador en esta investigación. Este hecho nos impulsa con más fuerza a ampliar nuestras actividades sindicales hacia un plano pedagógico y político, desde el cual profundizar nuestro conocimiento no sólo acerca de los grupos dominantes, sino también sobre nuestra propia acción. Nos coloca en el desafío de construir una sociedad justa, solidaria y comprometida, donde la educación pública sea eso: educación pública.

La investigación cuyos resultados y conclusiones sintetizamos en este material intentará ser el disparador de la construcción de un verdadero proyecto de reforma educativa en el que puedan converger la interacción con el protagonismo de las y los educadores y nuestra vocación universal y emancipadora de educación pública.

Confederación de Trabajadores
de la Educación de la República Argentina, CTERA
Argentina

Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación, CNTE
Brasil

Colegio de Profesores
Chile

Asociación de Funcionarios de la UTU, AFUTU
Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria, FENAPES
Uruguay

PABLO GENTILI Y DANIEL SUÁREZ

SÍNTESIS COMPARATIVA DE LOS INFORMES NACIONALES DEL PROYECTO

UN PROCESO DE INVESTIGACIÓN INTER-SINDICAL

El proyecto de investigación *Las reformas educativas en los países del Cono Sur* surgió de la preocupación política y sindical por comprender críticamente las reformas educativas neoliberales implementadas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; analizar y debatir sus nefastas consecuencias sobre el desarrollo de la educación pública; y conocer y difundir los procesos de resistencia y lucha desplegados contra ellas por los sectores de la sociedad comprometidos con la profundización de la democracia y la igualdad social. La investigación es producto de las discusiones y acuerdos entre los representantes de los sindicatos docentes nacionales involucrados en el proyecto: CTERA¹, CNTE², Colegio de Profesores de Chile, FENAPES³ y AFUTU⁴, y el consorcio CSQ-BCFT-OSSTF de Canadá, en el marco del Foro Continental de Educación.

Las fases de diseño, planificación y ejecución del proyecto se extendieron durante los años 2001, 2002 y 2003. En el curso del año 2004, y ya bajo la coordinación ejecutiva del Laboratorio de Políticas Públicas, se realizaron varios encuentros para compatibilizar las modalidades de trabajo y el relevamiento, sistematización y análisis de la información, así como para diseñar y

1 Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.

2 Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación de Brasil.

3 Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria del Uruguay.

4 Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay.

desarrollar un informe que, articulando los cuatro informes nacionales producidos preliminarmente por cada organización sindical, presentará los principales resultados y debates alcanzados durante el proceso de investigación conjunta. En este libro se presenta una síntesis comparativa de la producción de los equipos nacionales de investigación y los puntos de discusión y conclusiones más relevantes a los que ha llevado este proceso de construcción teórica y política compartida por las organizaciones sindicales docentes comprometidas en el proyecto.

Durante el proceso de investigación intersindical tuvieron lugar una serie de redefiniciones de los esquemas de trabajo. En un primer momento, se acordó abordar cuatro ejes a ser analizados durante el desarrollo del estudio, a saber:

- Situación y evolución de los derechos sindicales docentes
- Ajuste y educación
- Educación, sociedad y cambio
- Profesionalización de los trabajadores de la educación

En un principio, el desarrollo de cada uno de estos ejes sería coordinado por un equipo nacional de investigación, que estructuraría y sistematizaría la información recibida del resto de los equipos sindicales. De esta forma, la presentación de los resultados de cada eje en el informe final estaría a cargo de cada sindicato docente nacional, y se organizaría en capítulos diferenciados. Sin embargo, debido a ciertas incongruencias en la información disponible y relevada en cada país, y a las dificultades metodológicas para dar cuenta de las especificidades nacionales, esta modalidad de trabajo no consiguió los resultados esperados. La ausencia de indicadores homólogos o comparables en cada situación nacional, y los consecuentes obstáculos para relevar información pertinente hicieron necesario reformular la estrategia de trabajo y buscar otra que fuera posible desarrollar teniendo en cuenta los recursos disponibles y tiempos del proyecto.

Por ello, en una reunión realizada en Buenos Aires durante agosto de 2003, se convino que cada equipo sindical elaborara un informe nacional que diera cuenta de los cuatro ejes de estudio acordados, abordando las problemáticas en función de las características propias de cada realidad nacional, y enfatizando diversos aspectos o “nudos problemáticos” en función de los intereses de la organización sindical y los enfoques adoptados en consecuencia. Por otra parte, se destacó la importancia de un abordaje basado en la historización y el análisis contextual de los conflictos y resistencias ocasionados a propósito de la implementación de la agenda reformista neoliberal.

Asimismo, se recomendó tomar los “nudos problemáticos” como ejes organizadores del trabajo de investigación realizado por cada equipo en cada eje.

A partir de la elaboración de los cuatro informes nacionales se analizaron, entonces:

- los antecedentes, los escenarios políticos y económicos y las modalidades de implementación de las reformas educativas neoliberales en cada país;
- sus efectos y consecuencias en los sistemas educativos nacionales, en las formas de considerar la educación pública y en las modalidades de regulación del trabajo de los docentes; y
- las resistencias y conflictos que se generaron en cada país en relación con la implementación de tales políticas educativas.

Cabe mencionar que cada informe nacional fue elaborado a partir de enfoques y modos de abordaje particulares, en función de las realidades nacionales e intereses específicos de los sindicatos locales. Por lo tanto, resulta necesario dar cuenta de los enfoques adoptados por cada equipo de investigación sindical para el abordaje de cada uno de los ejes de investigación comunes, tanto con relación a las temáticas seleccionadas como con las formas de vincular y estructurar los contenidos trabajados en el análisis.

CARACTERÍSTICAS DE LOS INFORMES NACIONALES

A pesar de las diferentes perspectivas metodológicas y resultados obtenidos por los equipos de investigación, la estructura de los informes presenta en ciertos aspectos algunas semejanzas. Los casos de Argentina y Uruguay, por ejemplo, siguen el orden y secuencia de los cuatro ejes acordados. En cambio, el informe del Colegio de Profesores de Chile presenta una estructura particular: el eje educación, sociedad y cambio es tomado como punto de partida y resulta el más extensamente analizado. Quizá esto se deba a que las reformas neoliberales en Chile comenzaron antes que en el resto de los países latinoamericanos y a que sus consecuencias sobre el sistema educativo y el desarrollo de la educación pública se tornaron por ello más evidentes.

El equipo de investigación de la CNTE, en forma similar al informe del Colegio de Profesores de Chile, toma como punto de partida el análisis de las reformas neoliberales. Sin embargo, una gran particularidad de este informe reside en que cada capítulo tiene una lógica propia, contando con una introducción y una conclusión específicas. Esta organización del texto posibilita, en principio, tanto una lectura de conjunto como una lectura independiente de cada eje.

A diferencia de los informes de los equipos de investigación de Uruguay y Brasil, CTERA y el Colegio de Profesores de Chile realizan una introducción en la que relatan, respectivamente, el proceso participativo de investigación que llevaron adelante, y el fracaso del proceso de privatización y descentralización de la educación ocurrido en Chile en la década del '80. Es interesante destacar que en la introducción del informe del Colegio de Profesores de Chile se enfatiza la necesidad de un nuevo proceso de reforma educacional en la cual “se recupere [la] importancia [de] la educación pública, único espacio en el cual puede materializarse la condición de universalidad, consistente con las ideas de profundización democrática y de amplio acceso a los bienes culturales que promueven una superior calidad de vida para la población sin exclusiones de ningún tipo”.

Como es posible apreciar, la organización por ejes temáticos de los informes nacionales permite encontrar similitudes y puntos de comparación en los procesos de reforma, pero sin resignar las especificidades contextuales, políticas y sindicales de cada escenario nacional. En los próximos apartados se sintetizarán algunos de ellos.

SÍNTESIS COMPARATIVA. ALGUNOS RESULTADOS DEL PROYECTO POR EJES TEMÁTICOS

SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS SINDICALES DOCENTES

Los países latinoamericanos han sufrido durante las últimas dos décadas profundos cambios políticos, económicos y sociales que los llevaron a dramáticos procesos de pauperización de su población, polarización social y precarización del mercado de trabajo. Uno de los sectores más afectados por estas transformaciones fue el sector docente. A través de distintas perspectivas y categorías de análisis, y tratando de dar cuenta de las especificidades locales, los informes nacionales del proyecto intentan analizar esta problemática presentando, en algunos casos, un mayor énfasis en los datos cualitativos y, en otros, dando preponderancia a los datos de tipo cuantitativo.

Para abordar este eje temático de la investigación, el equipo sindical de CTERA, a través de una mirada de la conformación actual de la estructura sindical, presenta los procesos de reforma laboral implementados en la Argentina durante las dos últimas décadas, así como los impactos que estos generaron en términos de destrucción normativa y segmentación de la clase trabajadora. En este sentido, se destacan las diferencias generadas entre los trabajadores a partir de la implementación de las leyes de flexibilización laboral. En términos del informe, “a partir del 3/10/98 coexisten tres regímenes

legales que regulan situaciones jurídicas análogas: la Ley de Contrato de Trabajo y las leyes 24.467 y 25.013”.

En un apartado titulado “La resistencia”, el informe da cuenta del surgimiento de la Confederación de los Trabajadores Argentinos (CTA) y de la necesidad de un nuevo tipo de sindicalismo ante la “complicidad y fragmentación de las organizaciones sindicales tradicionales” y “las transformaciones sociales acontecidas que fragmentaron a la homogénea clase trabajadora argentina [que] no pueden contenerse por vía de la restauración o un simple recambio dirigencial de la vieja estructura sindical”.

Enfatizando el carácter democrático de este nuevo modelo de sindicalismo y adhiriendo a la CTA, los investigadores resaltan los objetivos de la CTERA, sus formas de funcionamiento y el tipo de institución. Gran parte de este capítulo está dedicado al rol desempeñado por la CTERA en los procesos de resistencia a la reforma educativa, mencionando los objetivos políticos que guiaron estas prácticas.

En un apartado titulado “La Carpa Blanca de la Dignidad”, el informe describe el proceso de instalación de la Carpa Blanca frente al Congreso de la Nación y el ayuno rotativo de docentes, en tanto estrategia de lucha sindical no convencional implementada para colocar las demandas del sector docente relativas al sostenimiento y desarrollo de la escuela pública en un lugar privilegiado de la agenda política de la educación. Los autores dan cuenta de la envergadura de esta lucha por un fondo de financiamiento para el aumento de los salarios docentes, remarcando la solidaridad y adhesión por parte de diversos sectores y organizaciones de la sociedad civil argentina, que encontraron en la Carpa Blanca un espacio de expresión, condensación y profundización de las luchas sociales contra el modelo político, económico e ideológico del neoliberalismo.

La estrategia de resistencia y lucha implementada aparece identificada como un hito que resignificó las modalidades de lucha sindical, marcando un profundo cambio cualitativo en el manejo y desarrollo de la conflictividad social, a partir de la incorporación de un fuerte componente mediático que permitió la difusión y visibilidad de las reivindicaciones y consignas impulsadas por el sector docente, generando una fuerte repercusión y adhesión en distintos sectores de la sociedad argentina. Por último, se realiza una síntesis fáctica de los hechos más sobresalientes de los 1.003 días de lucha.

Por su parte, FENAPES y AFUTU abordan este eje teniendo en cuenta el carácter peculiar que viene teniendo el ejercicio de los derechos sindicales en Uruguay durante los últimos años. De este modo, hacen hincapié fundamentalmente en el proceso de desregulación del trabajo docente. Los autores

se refieren al cumplimiento e incumplimiento de aquellos convenios de la OIT que fueron ratificados por el gobierno uruguayo y al artículo 57 de su Constitución. La metodología utilizada por los investigadores focaliza el análisis en los procesos sindicales de la educación media y en los convenios de trabajo más importantes: los número 151 y 154.

Así, en el capítulo denominado, en este caso, “Derechos sindicales en la actividad docente”, el informe uruguayo describe las dificultades enfrentadas por los gremios docentes para defender los derechos de sus trabajadores, en tanto los dirigentes sindicales fueron perdiendo progresivamente la protección relativamente eficaz asegurada por la normativa hasta entonces vigente. El informe destaca que no existe en el sistema educativo uruguayo negociación colectiva que regule las condiciones de trabajo docente. Por ejemplo, con respecto al artículo de la Constitución que reglamenta la concesión de franquicias y el derecho a huelga, los investigadores afirman que “existen disposiciones en materia salarial que consagran un perjuicio económico a quien ejerce la huelga, tal es el caso de la compensación por presentismo”.

Con respecto al convenio 151 de la OIT, que establece que los empleados públicos deben gozar de protección contra todo acto antisindical, el equipo de investigación informa acerca de la ausencia de medidas accesorias que posibiliten el ejercicio de este derecho. En cambio, el convenio 154 obliga al gobierno al procedimiento de negociación colectiva, pero los autores expresan que “este es el punto crítico en Uruguay [...]. En este terreno se separan en forma diametral las normativas internacionales vigentes por un lado y las políticas de las autoridades de la educación por el otro”.

Es en este punto donde los investigadores analizan el impacto de la reforma educativa en las condiciones laborales de los docentes, destacando que uno de los soportes de la reforma es el deterioro de los sistemas laborales y la precarización de los cargos docentes, mencionando como una de las manifestaciones más acabadas la denominada efectividad a término.

Por su parte, en un extenso capítulo que cuenta con varios apartados, el equipo de investigación nacional de la CNTE aborda este eje desde la perspectiva de las organizaciones sindicales brasileñas en general, y de las organizaciones sindicales docentes en particular. En primer lugar, analizan la especificidad del trabajo docente en relación con el resto de los trabajadores. En las consideraciones iniciales del capítulo, los investigadores explican el tardío desarrollo de las organizaciones sindicales docentes en Brasil y las razones a las que este hecho parece obedecer. La evolución de los derechos sindicales docentes es presentada en un apartado donde se describe la historia del sindicalismo brasileño y la evolución de algunas entidades sindicales.

Pero el énfasis central del capítulo está puesto en un amplio apartado, titulado “Situación de los derechos sindicales docentes”, en el que el equipo de la CNTE analiza la situación actual de los sindicatos brasileños mencionando los problemas que las organizaciones docentes en particular, y las organizaciones sindicales brasileñas en general, enfrentan en este período histórico. Para ello, da cuenta del debate que existe actualmente en Brasil respecto de esta problemática mostrando las distintas posiciones y perspectivas de especialistas en el tema.

Los problemas que los sindicatos deben resolver para avanzar hacia la constitución de un sindicalismo democrático son presentados en otro apartado. Los procesos de democracia interna y la relación con la sociedad son algunos de los temas profundizados en este capítulo. El impacto que generaría la extinción del impuesto sindical es el punto de inicio que los investigadores eligieron para dar cuenta de la autonomía económica y política de los sindicatos brasileños. En cuanto a la organización sindical, el debate es presentado en torno a la unidad o pluralidad de las organizaciones en el ámbito nacional. Varios de los apartados de este capítulo son dedicados a analizar la relación con sindicatos docentes de otros países y la modificación que la Constitución de 1988 estableció en las formas de considerar las huelgas (abusiva o no abusiva). Es necesario destacar que todos los apartados en los que está organizado el capítulo cuentan con una conclusión en la que se mencionan posibles líneas de investigación futuras.

Finalmente, el Colegio de Profesores de Chile propone una forma muy diferente de abordar este eje de investigación. En un capítulo titulado “Las condiciones del trabajo en Chile” los investigadores describen la situación del empleo docente por tipo de dependencia, tipo de establecimiento, horas contratadas, así como la situación salarial y su evolución histórica. En este sentido, los investigadores analizan distintas variables que les permiten obtener el perfil del profesor tipo en Chile: la antigüedad, el pluriempleo, la edad promedio, el grado de formación alcanzado, la distribución según nivel educativo, el género y función. Destacan que la creación de un mercado educativo en Chile trajo como consecuencia la diferenciación de los profesores en dos categorías: aquellos que se encuentran sujetos al estatuto administrativo, y aquellos que deben regirse por el Código de Trabajo.

En otro apartado, los autores dan cuenta de la evolución histórica de la situación salarial de los docentes chilenos. Afirman que el deterioro más dramático ocurrió durante el período 1981-1990, concluyendo que los docentes fueron uno de los sectores más perjudicados de la sociedad chilena en ese momento. Para sustentar esta afirmación, el equipo de investigación analiza

la situación salarial en la década del '90, durante los gobiernos de la Concertación, y la compara con la de otros sectores profesionales y técnicos. Además, examina la situación de los docentes chilenos en comparación con el resto de los docentes latinoamericanos.

En el punto denominado La organización de los profesores, el informe relata el surgimiento del Colegio de Profesores, sus características y su antecesor, el SUTE. Se presentan asimismo algunas de las políticas adoptadas por la dictadura militar de Pinochet y los gobiernos de la Concertación con relación al empleo docente. Respecto al primero, el informe destaca la concepción del docente como un mero ejecutor, en consonancia con las concepciones tecnocráticas en educación adoptadas por el modelo neoliberal. Entre las principales medidas adoptadas por el régimen militar, menciona: el ajuste del gasto en educación y la desregulación de las condiciones de trabajo. Los autores sostienen que, a pesar de los esfuerzos por jerarquizar al docente, mejorar la equidad y la calidad de la educación, los gobiernos de la Concertación no lograron revertir los problemas de inequidad y deterioro de la profesión docente, a causa del marco legal heredado y de la dificultad para modificarlo. El capítulo concluye con propuestas sobre carrera docente y evaluación del desempeño diseñadas por el sindicato.

AJUSTE Y EDUCACIÓN

A comienzos de la década del '70, los indicadores económicos, sobre todo los de los países latinoamericanos, comenzaron a mostrar una clara reversión en materia de producción de empleo, productividad y estabilidad de precios. Algunos autores caracterizan esta crisis como una crisis del modelo de acumulación capitalista. A través de diferentes enfoques, los distintos equipos de investigación dan cuenta de esta situación en los países del Cono Sur.

Las reformas estructurales en la economía y la sociedad implementadas en Argentina con la última dictadura militar representan el punto de partida que los investigadores de CTERA eligieron para analizar el financiamiento de la educación. En este sentido, el informe señala que la dictadura militar (1976-1983) creó las condiciones materiales y políticas para el desarrollo de las reformas estructurales neoliberales de los '90, a través del retroceso del PBI per cápita, la distribución regresiva del ingreso y la conformación del régimen de acumulación de valorización financiera.

En forma similar al informe de FENAPES y AFUTU, este capítulo del informe argentino analiza los condicionamientos y consecuencias que el endeudamiento externo y la concentración del poder en los grandes grupos

empresariales generaron durante el proceso de transición a la democracia. El rol de Estado en este proceso de ajuste estructural también es examinado en este capítulo. El informe expresa: “La notable regresión social y económica de la Argentina del último cuarto de siglo tuvo al Estado como protagonista exclusivo [...] Privatización, desregulación y apertura constituyeron ejes de un programa político explícito [...] El caso argentino resulta paradigmático en cuanto a la captura del sistema político por el capital concentrado, proceso en que la corrupción y la ilegalidad son elementos constitutivos”.

Este es el marco a partir del cual se analizan los aspectos fiscales de la educación en la Argentina en términos de inversión, incumplimiento de la normativa vigente, evolución de las erogaciones en personal, inversión educativa provincial, deterioro de los salarios y evolución de los indicadores educativos. Citando a Rubén Lo Vuolo, el informe examina el proceso de transferencia a las provincias, la relación entre la matrícula y el gasto educativo durante el período 1980-1991, y la evolución ascendente de la matrícula por niveles educativos. Asimismo, el informe destaca la injerencia del Banco Mundial en las reformas estructurales de corte neoliberal implementadas en la década del ‘90.

A diferencia de la perspectiva analítica adoptada por la CTERA, el equipo nacional de investigación uruguayo aborda esta problemática a través de tres capítulos diferentes. El primero relata en forma sucinta los cambios a escala mundial, la denominada crisis del petróleo y el surgimiento de una nueva etapa del capitalismo, la de transnacionalización financiera. Este capítulo es el punto de partida que los investigadores uruguayos escogieron para abordar los procesos de reforma educativa que adaptaron los sistemas de enseñanza a los cambios estructurales de corte económico.

En un segundo capítulo, se analizan los cambios estructurales en América Latina señalando los procesos de apertura económica y desregulación, y las consecuencias que estos tuvieron en términos de desindustrialización, desempleo, reversión del proceso de sustitución de importaciones, proceso de privatizaciones y endeudamiento público en todo el continente. Pero ¿qué sucedió con el gasto en educación en América Latina? Esa parece ser la pregunta que los investigadores tienen en mente al analizar la inversión educativa y señalar que el gasto se movió en forma procíclica. Por ello afirman que Brasil y Colombia fueron los únicos países en los que el gasto en educación per cápita no descendió durante la década del ‘80. Sin embargo, al analizar el gasto en educación como porcentaje del PBI, señalan el estancamiento que, como producto de las reformas neoliberales, sufrieron los países del Cono Sur en el período 1980-1997, a pesar del aumento del porcentaje del gasto en educación en el marco del gasto público.

En el último capítulo que compone este eje, titulado “Uruguay: el cambio estructural”, se analiza el gasto en el sistema educativo, en sus subsistemas primario, técnico y secundario, como redistribución indirecta del ingreso o, en otros términos, como salario indirecto. En un apartado denominado “El Uruguay a fines del siglo XX”, los investigadores describen la crisis económica de fines de la década del ‘60, el golpe militar de 1973, las primeras medidas neoliberales adoptadas y el progresivo proceso de endeudamiento público. Al referirse a la década del ‘90, analizan los acuerdos de ajuste estructural con el Banco Mundial y la reforma del Estado; es decir, el proceso de privatizaciones, la desmonopolización estatal en sectores clave de la economía y los servicios, y la reforma de los sistemas financiero, de seguridad social y educativo. Este análisis aporta interesantes elementos al confrontarlo con datos referidos al déficit fiscal y la desocupación, entre otros. Los autores del informe expresan que el gasto educativo uruguayo, en la década del ‘90, mostró un crecimiento del 3%, pero al mismo tiempo señalan que este aumento no fue proporcional al gasto del gobierno central. Al describir cómo se compone el gasto educativo, los investigadores destacan que las remuneraciones absorben el 85%, y que la evolución del gasto público en educación sigue siendo condicionada por la variable salarial. Tomando el gasto por alumno como indicador del salario indirecto, los autores afirman que este muestra una tendencia similar al salario directo del conjunto de trabajadores. Concluyen, por lo tanto, que la década del ‘90 y la reforma educativa no trajeron aparejada una distribución más igualitaria de los ingresos, sino más bien todo lo contrario.

A diferencia de la perspectiva anterior, el informe del equipo de investigación sindical chileno se centra en la evolución histórica del sistema educativo durante el siglo XX, su relación con los estilos de desarrollo económico y los modelos de financiamiento que de ellos se derivaron. Para eso analizan el papel del Estado en el esfuerzo modernizador; la importancia que las políticas de salud y educación adquirieron en esta etapa para contar con fuerza de trabajo educada y sana, y el rol desempeñado por la educación en el paso de una sociedad agraria y un Estado oligárquico a una sociedad capitalista. Para examinar la situación del sistema educacional, los autores describen el estado de la matrícula escolar durante las últimas décadas, así como su relación con las medidas adoptadas a lo largo de este período. Además, analizan la evolución del gasto en educación, en el que se destaca la reducción durante el período dictatorial y su lenta recuperación durante los gobiernos de la Concertación, hasta llegar a la actual crisis de financiamiento. Los autores afirman que esta crisis del sector educativo “tiene aristas y causas diversas”, y que “simultáneamente se aprecian presiones de gasto y restricciones de finan-

ciamiento estatal”. Expresan que esto se relaciona, por un lado, con los cuantiosos recursos necesarios para culminar el sistema de jornada escolar completa (comprometido por la reforma educativa) y satisfacer la deuda histórica que el Estado mantiene con los docentes, y, por otro, con las políticas económicas adoptadas para hacer frente a la crisis de los países asiáticos que redujeron el gasto público y, por ende, el gasto en educación.

De manera similar al informe de CTERA, el equipo de investigación brasileño, al abordar el eje *Ajuste y educación*, da cuenta del proceso de reestructuración productiva del capitalismo durante el último cuarto del siglo pasado. En este contexto, los autores enuncian las características que tuvieron los procesos de reforma del Estado y ajuste estructural en los países periféricos, así como el papel de los organismos internacionales y las políticas de ajuste adoptadas en América Latina y Brasil. Al respecto, afirman que “El resultado es la minimización del Estado en el plano de las políticas sociales, la reducción de la esfera pública y la consecuente ampliación de la esfera privada”.

Además, el informe describe las concepciones neoliberales de la educación y las políticas adoptadas en Brasil acordes a esta ideología política y económica. El capítulo se encuentra estructurado en varios apartados. Uno de ellos está dedicado a describir el surgimiento de los organismos internacionales, las ideas keynesianas acerca del rol del Estado y las críticas neoliberales de Hayek a Keynes. Este recorrido por el mundo de las ideas es el rodeo inicial elegido por el equipo de investigación brasileño para dar cuenta de la crisis fiscal del Estado de Providencia, y de la emergencia de las administraciones neoconservadoras en los países centrales. Por otra parte, refiere al surgimiento y al rol desempeñado por el Consenso de Washington del siguiente modo: “[el] Consenso de Washington, o mejor, un conjunto de políticas preconizadas como correctas, debiendo ser seguidas por todos los países subdesarrollados en el proceso de desarrollo como forma de llegar a estadios más avanzados de progreso económico, ya demarcados por los países ricos”. Para concluir, los investigadores analizan críticamente las medidas de ajuste estructural y los efectos que generaron en América Latina y, específicamente, en Brasil.

El resto del capítulo se aboca a analizar las políticas de ajuste en educación básica y profesional, y su relación con las transformaciones originadas en el mercado de trabajo. El abordaje propuesto presenta las principales líneas teóricas que dan cuenta de esta problemática, exponiendo las críticas de autores tales como Frigotto, Dourado, Gentili, Bourdieu, Kuenzer y Rifkin, a las concepciones neoliberales referidas al nuevo rol que debe adquirir la educación. El modelo educativo “competitivo y selectivo” que

implementó Brasil a través de la reforma educativa es desarrollado en las consideraciones finales del capítulo.

EDUCACIÓN, SOCIEDAD Y CAMBIO

El eje *Educación, sociedad y cambio* podría definirse sintéticamente como los contextos socio-históricos en que se insertan y cobran sentido las reformas educativas neoliberales implementadas en los países de América Latina durante las décadas del '80 y '90, y en los que tuvieron lugar numerosos procesos de lucha y resistencia por parte de distintos sectores y actores sociales, entre ellos los sindicatos docentes.

A partir del análisis de los posicionamientos de estos actores y del marco normativo de la reforma educativa, el informe de la CTERA da cuenta de la complejidad del proceso de implementación a partir de la reconstrucción de la serie de luchas y resistencias por parte de las organizaciones sindicales. Este eje es abordado a través de tres sub-ejes: estado y derecho social a la educación; educación, escuela, ciudadanía y participación social y relación educación y trabajo.

El primer sub-eje analiza el proceso de reforma en dos sentidos complementarios: por un lado, los debates y posicionamientos ideológicos, y, por otro, los hechos y acciones que configuraron el proceso de implementación y sus resistencias. El informe expresa el posicionamiento crítico de la CTERA frente a las políticas de transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias (Ley de Transferencia) y frente a la Ley Federal de Educación, destacando la urgencia neoliberal por definir y formalizar normativamente una nueva estructura para el sistema educativo en el marco de la reforma del Estado y las políticas de ajuste estructural. Por otra parte, y tratando de dar cuenta de las voces de otros actores involucrados en estos procesos, el informe muestra los argumentos de la Iglesia Católica respecto de su oposición a los Contenidos Básicos Comunes definidos en el marco de la Transformación Curricular, y a los procesos compulsivos de transferencia de la responsabilidad administrativa y financiera de la educación del Estado Nacional a los estados provinciales.

Al analizar los hechos y acciones políticas que configuraron los procesos de transformación educativa, el informe señala el rol desempeñado entonces por la publicación oficial del Ministerio de Educación (la revista *Zona Educativa*), la inexistencia de mecanismos de consulta y participación, y los operativos de Evaluación de la Calidad Educativa en tanto instrumentos de control tecnocrático sobre el trabajo docente. Tomando como estudios de

caso las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, el informe analiza el impacto de los cambios en la estructura del sistema, y los procesos de privatización en las provincias de San Luis y Chaco. El capítulo está conformado por varios apartados en los que se relatan las diferentes experiencias de resistencia a la implementación de la reforma por parte de las organizaciones sindicales provinciales.

El informe de FENAPES y AFUTU también dedica un extenso capítulo a examinar el proceso de reforma educativa. Está organizado en diversos apartados en los cuales se describe y analiza el papel del Estado a través de la descripción del marco institucional y la normativa que regula el trabajo del sector docente. En este sentido, los investigadores destacan “el contenido esencialmente organizativo” de la Ley 15.739. En otro apartado, titulado “La instalación del proyecto de reforma educativa”, el informe describe el papel desempeñado por el BID y el Banco Mundial en la elaboración de los proyectos de reforma. Analizando los fundamentos del proyecto, los autores destacan el nuevo modelo educativo que se intenta implementar. En este sentido señalan: “...se propone una educación que atiende a lo ‘instrumental’, cargada de técnicas prácticas de aprendizaje, de conocimientos elementales básicos [...] articulándose en torno a un referente central que es el mercado...”.

Pero, según el informe uruguayo, los contenidos curriculares no son los únicos afectados por el proyecto de reforma. El informe menciona también los cambios ocurridos en la estructura de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y en la formación docente, haciendo asimismo hincapié en la construcción e instalación de un nuevo lenguaje educativo, estructurado en base a términos económicos y de la administración empresarial, tales como calidad, equidad, gerente de gestión, etcétera. Con respecto a la evaluación de resultados, los autores expresan que el éxito exhibido por los reformistas y vinculado al incremento de la matrícula no es aceptado por los sindicatos docentes. Los investigadores interpretan dicho crecimiento aludiendo a la confianza por parte de los sectores medios y bajos en el sistema educativo como vía de inserción social en un contexto de desempleo y precarización del mercado de trabajo. Se señala, además, la incidencia de los procesos de evaluación docente en la responsabilización de los trabajadores de la educación respecto de los magros resultados de la reforma educativa.

En un extenso apartado titulado “Modificaciones en la estructura”, el equipo de investigación uruguayo describe la reforma educativa en el marco de los procesos de reforma neoliberal del Estado. En este sentido, da cuenta de la importancia que adquirió el proceso de privatización de los espacios públicos. En términos del informe, “en esta nueva modalidad, lo privado vive

dentro de lo público”. Para ello analiza la tercerización de las funciones de apoyo en las organizaciones escolares, sobre todo en lo que tiene que ver con la limpieza, la maestranza, el mantenimiento edilicio, etcétera. Otro aspecto destacado es la construcción de una burocracia educativa paralela que cumplió un papel central en la elaboración e implementación de la reforma. En consonancia con lo planteado por la CTERA, los investigadores dan cuenta de la inexistencia de mecanismos de consulta y participación, de la resistencia por parte de los sindicatos y del proyecto de educación alternativo al neoliberal por ellos elaborado.

En un apartado denominado “Educación y trabajo” se analizan las concepciones que subyacen a las reformas educativas implementadas en América Latina. Los investigadores enfatizan la intención de eliminar todo sentido crítico de la educación y la instalación de una nueva visión del conocimiento en tanto mercancía. Tal como lo expresan los propios autores: “desde esta perspectiva neoliberal el significado de la educación puede definirse como la calificación individual que permita competir en el mercado de trabajo, un mercado de trabajo cada vez más restringido. El conocimiento es asimilado a mercancía y se ata así a una educación ‘creadora de competencias’. El sistema educativo es concebido entonces como un colaborador privilegiado del sistema productivo en tanto genera recursos humanos”.

Además, el informe uruguayo describe críticamente los procesos de planificación guiados por los requerimientos del mercado y el nuevo lenguaje educativo creado por la reforma. En un apartado denominado “El convenio UTU-BID: la desestructuración de la enseñanza técnica”, los investigadores critican la reforma que se intenta implementar en la educación técnica, argumentando que ésta da lugar a la injerencia directa por parte de los grupos empresariales a partir de su incorporación en los Consejos Consultivos. Asimismo, objetan la formación por competencias y la reducción de contenidos producto de los argumentos que sostienen el envejecimiento prematuro del conocimiento. Por otra parte, analizan críticamente la nueva organización curricular propuesta por la reforma y el rol desempeñado por la Comisión TEMS (Comisión de Transformación de la Educación Media Superior).

Desde otra perspectiva, en el primer capítulo de su informe, titulado “La reforma educacional”, el Colegio de Profesores describe el contexto de las reformas en Chile en los últimos veinte años, la instalación del modelo económico neoliberal con el golpe militar y el proceso de recomposición del tejido social ocurrido durante la década del ‘90. En un primer apartado se reflexiona acerca del carácter experimental y fundante que tuvo en Chile la

implantación del modelo neoliberal, y el nuevo rol subsidiario del Estado, en el contexto latinoamericano. Luego se analizan la consecuente vulnerabilización de los derechos individuales y colectivos, y el reemplazo de valores tales como la solidaridad y la participación política por valores asociados al individualismo y la competencia durante el período. Los intentos de los gobiernos de la Concertación por recomponer el tejido social son vistos por los investigadores como una tarea inconclusa ya que, a pesar de las diversas acciones llevadas a cabo, siguen existiendo un núcleo duro de pobreza y una elevada brecha entre ricos y pobres, que impactan de manera directa sobre la educación de las mayorías.

En un breve apartado que describe la situación política en Chile, se mencionan la persecución de dirigentes políticos y la eliminación de aquellos que atentaban contra el orden instaurado por la dictadura. El proceso de transición a la democracia que tiene lugar a partir de los '90 es caracterizado por los autores por su multidireccionalidad. Por un lado, observan la disposición para tratar la problemática de los derechos humanos y la necesidad de democratizar el Estado pero, por el otro, destacan la vigencia de un marco legal y político heredado de la dictadura, como son los casos de la Constitución de 1980 y el sistema electoral binominal. Los autores resaltan cómo la tensión entre estas dos tendencias contribuyó a la frustración de las expectativas que tenía la ciudadanía con respecto a la vida democrática del país.

La política económica del gobierno militar es reseñada en otro apartado en el que se examina la implantación del modelo económico neoliberal y la reforma del Estado. Así, se describe cómo el proceso de privatizaciones buscó redefinir el rol empresarial del Estado y disminuir su tamaño bajo el lema de la búsqueda de una mayor eficiencia. El informe concluye que la década del 90 no mostró grandes cambios en la política económica ya que “algunas preocupaciones siguen inalterables”.

En el apartado que aborda los objetivos e instrumentos de la reforma: “La reforma educacional en los '80”, los autores describen el sistema escolar imperante en Chile y analizan las concepciones ideológicas que inspiraron la reforma educativa. Describen cómo el alumno pasó a ser considerado como un consumidor y parte funcional del engranaje de la producción, y el profesor, un instrumento al servicio de estos fines. Se señala, asimismo, que entre los objetivos que tenía la reforma se encontraba hacer más eficiente y racional la administración estatal en educación, “entregar la regulación de la educación a los mecanismos del mercado [...] disminuir el gasto en educación, debilitar las organizaciones de los trabajadores”. Entre los instrumentos utilizados para alcanzar estos objetivos se mencionan la descentralización admi-

nistrativa, las nuevas modalidades de financiamiento (según demanda), la privatización de la educación y la flexibilización curricular.

En otro apartado, los investigadores describen la reforma implementada en la década del '90. En forma similar al punto anterior, se describen sus objetivos –la calidad y equidad educacional– y los programas implementados por los gobiernos de la Concertación –el programa de mejoramiento e innovación, la reforma curricular, el desarrollo profesional de los docentes y la jornada escolar completa–, así como los efectos que estos tuvieron sobre las instituciones educativas. En este sentido, los investigadores concluyen que los programas implementados han sido construidos sobre la base que sentó la reforma de la década del '80 y que no lograron introducir modificaciones al sistema de financiamiento ni al rol fiscalizador y regulador del Estado. Asimismo, señalan que como resultado de estas medidas parciales no se ha logrado avanzar hacia una mayor equidad y que “incluso se han profundizado algunas de las tendencias más negativas del modelo”. Entre los factores que impiden la coincidencia entre discurso y práctica, los autores señalan la falta de articulación entre los distintos programas, las gestiones deficitarias, la fragilidad de la formación docente y las relaciones verticalistas entre los actores involucrados, entre otros.

El equipo de investigación brasileño, acorde a los puntos desarrollados en el eje *Ajuste y Educación*, describe el nuevo rol de la educación en el contexto de las transformaciones del capitalismo de fin del siglo XX. En este marco, destaca el papel que desempeña la configuración y estructura del mercado de trabajo, sus requerimientos y su influencia en los sistemas educativos. Luego, refiriéndose a la política educacional brasileña, se describen el marco internacional de la reforma, el papel de los organismos internacionales de crédito, el ajuste estructural, la desresponsabilización financiera del Estado, la evaluación basada en criterios de eficacia y eficiencia, y la introducción de criterios del *management* (administración y gerenciamiento empresarial) en la gestión escolar.

Con respecto a la educación básica, se recalca su prioridad en el marco de las políticas educativas, por un lado, y el crecimiento cuantitativo de las oportunidades educacionales (aumento de la matrícula y de las instituciones de enseñanza privada), por otro. El informe destaca asimismo, como contracara del proceso, los serios problemas de repitencia, deserción y el bajo rendimiento de los alumnos. En este sentido, los investigadores remarcan que el sistema educativo tiende a reproducir los procesos de desigualdad social.

Por otra parte, el informe da cuenta de los procesos de transferencia de los servicios educativos a los municipios (municipalización de la educación)

y sus efectos, tal como la precariedad financiera de las administraciones municipales para cumplir con la obligatoriedad de la oferta de enseñanza básica. En un extenso apartado, se analiza la relación entre el desempeño escolar y las condiciones de oferta de la educación básica. Para ello los autores utilizan distintos tipos de indicadores, tales como el grado de escolaridad, la formación de los docentes, la antigüedad y experiencia docente, y la infraestructura de los establecimientos.

PROFESIONALIZACIÓN. TRABAJO DOCENTE Y REFORMA EDUCATIVA

Las reformas educativas implementadas no sólo afectaron la estructura de los sistemas y los currículos, sino que implicaron además cambios en las condiciones laborales de los docentes. Los equipos sindicales de investigación también dieron cuenta de esta problemática a partir de distintas perspectivas.

Para el abordaje de este eje, el equipo sindical de investigación argentino, a partir de la descripción de la situación laboral de los docentes en el contexto de las políticas de apertura económica, competitividad y flexibilización laboral, menciona la pérdida del valor adquisitivo de los docentes por medio de la reducción de los salarios y el deterioro de las formas y condiciones de pago. Señala que la reforma educativa, en consonancia con las medidas de política neoliberal, estuvo al servicio de un mercado de trabajo descalificado y desvalorizado. En este sentido, los investigadores afirman que: “la ampliación de la obligatoriedad escolar y los cambios de estructura del sistema que la acompañaron, incrementó el número de alumno por escuela y por grupo-aula, provocando cambios en la organización escolar ‘de hecho’ sin una planificación previsible y adecuada, impuso nuevas normas y prescripciones de funcionamiento, tanto en el plano laboral como en el curricular”.

Haciendo referencia a los procesos de transferencia educativa, el informe describe la situación de los docentes de la siguiente forma: “cada provincia tiene normas laborales docentes desreguladas [...] formas de contratación precarias y composiciones salariales diferentes, así como calendarios de pago de sueldos sin atender en tiempo y forma”.

Por otra parte, el informe analiza críticamente las relaciones de poder y la construcción ideológica del concepto de profesional docente utilizado por la reforma. Además, da cuenta del debate profesionalización-proletarización docente, y su relación con un mercado de trabajo que se caracteriza por su precarización y la sobrevaloración del empleo docente como salida laboral.

Por su parte, el informe de FENAPES y AFUTU, en un capítulo titulado “Profesionalización docente”, enfoca la problemática del trabajo docente

caracterizando la formación docente y los distintos tipos de instituciones que la imparten. Luego enumera las causas vinculadas con la desprofesionalización del sector, mencionando entre otras la falta de formación para un alto número de docentes, la descompensación numérica en la relación profesor-alumnos, y la carencia de medios materiales para la implementación de cualquier tipo de proyecto educativo.

En otro apartado, los investigadores detallan una serie de indicadores que dan cuenta de la ausencia de una auténtica política de profesionalización. Así, destacan el aumento desproporcionado de horas frente al aula, las remuneraciones cada vez más bajas y la peligrosa confusión entre los conceptos de formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización.

Por otra parte, el informe recalca que estos aspectos históricos adquieren una mayor complejidad en la rama técnica profesional de la educación media, donde la problemática de los interinatos adquiere gran relevancia. En este sentido, afirman que la cuestión de la profesionalización debe abordarse desde una perspectiva que tome en cuenta no sólo la formación técnica de los docentes, sino también las condiciones de trabajo y de vida de los mismos.

“Los nuevos prototipos en la formación docente” es el título de otro de los apartados en el cual el estudio uruguayo aborda la problemática de la profesionalización docente, denunciando que los ideólogos de la reforma educativa tienden a culpabilizar a los docentes y a hacerlos responsables de los fracasos de la reforma, sin tener en cuenta los cambios en las condiciones sociales y en el rol docente. Los investigadores afirman que existe un progresivo *malestar docente*, a pesar de los denodados esfuerzos por negarlo por parte de los voceros de la reforma educativa.

En forma similar, el informe de investigación chileno enfoca la problemática del trabajo docente partiendo de la descripción de la formación docente y su evolución a partir de 1980. Así, describe las instituciones de educación superior, sus características, las reformas implementadas durante la dictadura militar, principalmente en el sector universitario (la disminución del financiamiento, la designación de militares en las rectorías, el estímulo a la competencia, la incorporación de criterios de mercado, etcétera). El equipo de investigación señala que “al igual que en los otros dos niveles del sistema escolar, los cambios en la educación superior se insertan en el proceso de descentralización administrativa y en el denominado proyecto modernizador del régimen militar. El Estado abandona las funciones de promoción que históricamente había desarrollado en el plano de la educación, pasando el mercado a cumplir el rol central en las orientaciones y funcionamiento general

del sector y en la asignación de los recursos necesarios para la eficiencia del sistema. Se produce, de hecho, la privatización de la educación superior”.

Para sostener que la reforma del sistema educacional chileno tiene un carácter estructural, los autores hacen referencia a los cambios de estructura en los distintos niveles institucionales (se diversifica en un sistema de tres niveles), las formas de financiamiento (diversificación de las fuentes –alumnos–) y la regulación del sector docente (se modifican las reglas de acceso al sector –creación de universidades privadas). Remarcan que durante el régimen militar los principios neoliberales impregnaron la formación universitaria, pasando esta de ser un derecho a ser considerada un bien privado. La necesidad de autofinanciación de las universidades, producto de la disminución de los fondos públicos, trajo aparejada la elitización de la educación superior, concluyen. Según los investigadores, estas tendencias no han variado en la década siguiente, sino que algunas se han radicalizado.

En un apartado titulado “La formación de los profesores”, los autores afirman que la política pública hacia el magisterio y el profesorado muestra una clara tendencia a la privatización del sector. Para ellos, la formación docente debe ser comprendida con relación a otros procesos. En ese sentido, afirman que la disminución de los salarios docentes en la década del ‘80 implicó una degradación del status de los maestros y su asimilación “en el imaginario colectivo más a un trabajador manual que [...] a otra profesión de excelencia académica”. Destacan, asimismo, que durante el período 1985-1997 se produjo una marcada disminución de la matrícula en las carreras de Pedagogía. Sin embargo, señalan que durante la reforma de los ‘90, la formación docente adquirió especial importancia debido al énfasis puesto en la calidad educativa y en la necesidad de contar con docentes competentes. Pero a fines de los 90 la formación que se brindaba en las universidades y los institutos profesionales adolecía de ciertas debilidades: problemas en el currículo, pocas posibilidades para el desarrollo autónomo, problemas en la composición del cuerpo docente, etcétera.

“La normativa que regula las condiciones laborales del sector” es el título del apartado donde el equipo de investigación chileno da cuenta de los cambios sufridos por la normativa en las últimas décadas. Se analizan las variables que componen el Estatuto administrativo y los cambios en las condiciones laborales a partir de la privatización y descentralización de la educación.

Desde otro enfoque, el informe brasileño, en un capítulo denominado “Profesionalización de los trabajadores de la educación”, centra su mirada en la definición de los profesionales de la educación escolar, los múltiples significados y sentidos del término profesión, las características de la profesión

docente y el origen histórico de los funcionarios de la educación, así como el surgimiento del Movimiento de Trabajadores de la Educación. Al referirse a la profesión docente, da cuenta de la composición socioeconómica y las características de la actividad de los docentes. Entre estas, destaca el prestigio relativo y el sentimiento de descalificación asociado a las políticas educativas adoptadas en las últimas décadas.

En concordancia con FENAPES y AFUTU, los investigadores remarcan el malestar que aqueja a los docentes frente a las políticas reformistas adoptadas. En la conclusión, rescatan la función social que la escuela debería cumplir en los procesos de democratización y deslizan el papel que deberían cumplir los trabajadores de la educación para colaborar en ello. En términos del informe: “se espera [...] que la escuela pública de educación básica cumpla su papel de socializadora de la cultura y contribuya a una democratización de la sociedad”.

CONCLUSIONES POLÍTICAS Y LÍNEAS DE TRABAJO A FUTURO

COMO FRUTO DE UN PROCESO colectivo de trabajo, recuperemos lo planteado en los objetivos iniciales del proyecto. “En un modelo que se agota y quiebra, la educación debe ser uno de los ejes disparadores y transformadores de nuevas realidades, de ahí la necesidad de profundizar el estudio. Por tanto, el trabajo colectivo y sistematizado en la región nos potenciará a cada una de las partes, en el trabajo, la propuesta y la proyección. Frente a los embates globalizadores debemos dar respuestas conjuntas, elevando la mira sobre los aspectos puntuales de un Estado nación, al tiempo que se potenciará la condición de clase trabajadora y de educadores”¹.

En el camino del análisis surgió, como aspecto esencial, la determinación de las características del conflicto instalado en los distintos sistemas de educación del Cono Sur. Y pese a los distintos matices vinculados a la historia de cada país y a las condiciones peculiares en las que se fue desarrollando cada proceso de implantación de las políticas reformistas neoliberales en los sistemas educativos, el rasgo unificador desde la perspectiva del conflicto fue la resistencia a las mismas. Confrontación que tuvo como foco central a las llamadas reformas educativas, diseñadas por los organismos internacionales y

¹ Síntesis de los objetivos del proyecto de cooperación, 21/3/03.

que el modelo neoliberal –en lo económico– y neoconservador –en lo político– impulsó en nuestros países con mínimas adaptaciones, según las particularidades nacionales.

El estudio realizado por nuestros sindicatos permitió visualizar una serie de características básicas del proceso de reformas educativas que ponen al desnudo su claro fracaso en nuestros países. Fracaso que hoy los gobiernos intentan ocultar o justificar de diversas maneras.

Sin embargo, nuestras pretensiones no quedan ahí, sólo en el diagnóstico, como avance en el conocimiento de nuestra realidad regional, sino que con esta investigación también se proponen estrategias comunes, generadas en el proceso mismo de construcción colectiva de conocimiento, para avanzar en procesos de movilización del sector de los trabajadores de la educación en una dirección que permita alcanzar la verdadera transformación educativa en cada país y en el Cono Sur, así como en otros sectores de la economía y el desarrollo de nuestros pueblos hermanos. Avance que no reproduzca los errores políticos pasados y que sea el resultado de un análisis crítico de lo acontecido para construir alternativas que incluyan a todos los sectores sociales en el proceso mismo.

En lo que hace entonces al diagnóstico de lo sucedido durante el proceso de reformas educativas neoliberales en los países del Cono Sur, hemos definido cuatro nudos problemáticos sobre los cuales nos interesa hacer énfasis en nuestras reflexiones y conclusiones. Los nudos problemáticos son: rol del Estado, financiamiento educativo, sistemas educativos nacionales y condiciones laborales.

ROL DEL ESTADO

El proceso de reformas educativas estuvo enmarcado en un contexto donde la función del Estado es redefinida a partir de los principios básicos de la ideología neoliberal. La vida económica de la sociedad debía ser organizada en nuevos términos capitalistas en los que había que restituir al mercado el poder que el Estado de bienestar le arrebató. En este sentido, se inició un proceso doble y articulado. Por un lado, el Estado se reorganizó internamente y, por otro, se transformó su papel en la conducción general del proceso social, económico y político. En esta dirección general, los grupos económicos más concentrados y articulados con el capital transnacional tuvieron un papel hegemónico. Esto explica la fuerte presencia que tuvieron en la ofensiva neoliberal.

El contexto donde se desarrollieron las reformas educativas del Cono Sur fue el proceso de globalización, el cual está caracterizado por la profundización del desarrollo capitalista mundial a través de la transnacionalización del capital. Las consecuencias de este proceso son la concentración y centralización del capital, la consolidación y ampliación de las desigualdades estructurales. Estos cambios en el plano de la economía más global no se podían realizar si no se modificaba el papel de los Estados nacionales. Desde nuestra mirada sindical, nos interesa remarcar, dejar en claro y denunciar ante todo que este cambio en el rol del Estado se concretó tanto por el protagonismo y la obsecuencia que han tenido los gobiernos de nuestros respectivos países en la implementación de las políticas de ajuste, como por la presión del proceso de globalización en el que se encuadraron las distintas administraciones nacionales. Los gobiernos locales se plantearon cumplir con los requerimientos de las políticas neoliberales que impulsaban los organismos financieros internacionales sin ningún tipo de restricciones.

Este contexto implica una dinámica de liberalización económica, que se expresó en un conjunto de políticas cuya verdad científica era indiscutible. Los organismos financieros internacionales y los intelectuales e instituciones orgánicas llevaron adelante una batalla cultural que, en un primer momento, se mostró exitosa. Esto aparecía como el recetario básico para salir del estancamiento y la pobreza. Estas políticas fueron, entre otras, la apertura económica indiscriminada tanto del comercio como de la libre circulación de las divisas internacionales. Esto significó poder girar las ganancias fabulosas a los países centrales o el lugar que mejor conviniese para su preservación o ampliación. El debilitamiento de los Estados y los aparatos productivos nacionales se llevó adelante a través de las privatizaciones de las empresas públicas y de la desregulación de los servicios. Por este camino se introdujeron los mecanismos de mercado en el Estado, empujándolo a convertirse en un coto de caza de los grupos económicos más poderosos. A los efectos de profundizar la explotación de los trabajadores y el debilitamiento de su fuerza organizada, se llevaron adelante políticas de flexibilización y desregulación laboral, por un lado, y por otro, la reducción de poder o la disolución lisa y llana de las instituciones del Estado que garantizaban cierta protección laboral. Es en este contexto de ofensiva neoliberal donde se reorganizan los llamados gastos sociales, entre los cuales se incluye la educación. En este marco general de ofensiva neoliberal procuramos aprehender, comprender y explicar las reformas educativas en curso.

En consecuencia, podemos decir que no se produjo —como habitualmente suelen afirmar los intelectuales del neoliberalismo— el debilitamiento y

achicamiento del Estado, sino que aconteció un verdadero cambio en lo que respecta a las características de su intervención en las políticas públicas. Apuntó a dejar de canalizar cualquier tipo de redistribución del ingreso y su profundidad dependió de la realidad política de cada país. En este mismo plano tendió a abandonar hasta donde pudo la protección de los derechos sociales de los sectores populares. Las clases dominantes de los diferentes países de la región tomaron de distintas maneras los discursos neoliberales internacionales contra los trabajadores e hicieron de la organización empresarial un tipo ideal a imitar.

El Estado neoliberal surgió de una reorganización del Estado por parte de los gobiernos que tenían este signo ideológico y que eran expresión de los grupos económicos de poder ligados al capital transnacional. En este proceso también transformaron la sociedad civil y en particular la relación que el Estado tenía con esta. En ningún momento el Estado dejó de tener un papel activo en esta relación. Lo que cambió fue su modo de participación en la dirección de la acumulación económica y política de los grandes grupos económicos. En la relación de éstos y de los empresarios en general con los trabajadores, se convirtió en un garante de los procesos más salvajes de explotación y exclusión social. Su tendencia fue más a ser un gerente de los intereses económicos transnacionales, que un regulador que pone límites a la voracidad del capital.

En el plano de la educación, el punto de partida fue la negación de su carácter de derecho social. La actividad educativa fue planteada como un servicio en el que el conocimiento adquiriría un carácter mercantil. Trabajaron activamente para debilitar el valor de la educación pública como proyecto nacional que aspira a formar un pueblo que sea protagonista en la defensa de sus derechos, de su dignidad y en la construcción de su futuro. Buscaron y buscan hacer de la educación una actividad regida por las leyes de la economía de mercado dejando librada las posibilidades de estudiar de cada sujeto a su situación social individual.

Es necesario observar que esta transformación ideológica, claramente anti-popular, requería de un proceso de cambio de una mentalidad que durante años había crecido en la importancia de la promoción de los derechos de los más vulnerables. Este fue un enunciado central del Estado de bienestar. En esta dirección, la ofensiva ideológica del Estado neoliberal fue activa y la organización, con sus correspondientes recursos, se subordinó a estos objetivos.

En este nuevo papel del Estado ubicado en el contexto neoliberal, las políticas educativas se caracterizaron por la coexistencia de procesos de apariencia antagónica entre sí. Uno es el que tuvo como máxima expresión la

descentralización financiera y administrativa del sistema educativo. El otro es el proceso de centralización pedagógica ejercido desde la esfera nacional a través de la evaluación, la definición de las orientaciones curriculares y los diferentes mecanismos que condicionan los procesos didácticos en el aula. Este aspecto centralizante es tal vez el rasgo más común de las políticas educativas de la región.

El Estado neoliberal de los '90 necesitó llevar adelante una gran batalla ideológica para justificar el brutal proceso regresivo de concentración del ingreso. Quiso achicar y reorganizar los gastos públicos con fines sociales en los que se incluyó la educación. Como se dijo más arriba, trabajaban en el debilitamiento político de la educación pública y buscaban reducirla a un carácter compensatorio. Por ello impulsaron su transferencia a la actividad privada. La transferencia de fondos públicos a sectores privados del sistema educativo se incrementó en los cuatro países de la región, así como también el gasto privado de los docentes, padres de familia y comunidad en el sostén de la escuela pública gratuita. Este proyecto es coherente con una mirada de la actividad educativa como parte de la actividad económica y luego privada. En ese terreno, donde ellos son hegemónicos, predomina la responsabilidad de cada individuo en su éxito o fracaso. En el caso educativo, esta ideología implica que, de aquel individuo que no estudió, no se puede decir que las condiciones generales se lo impidieron. Afirma que esto vale sólo para casos o situaciones singulares. Por ello, las políticas compensatorias son focalizadas, deben apuntar a remediar las situaciones particularmente injustas. Desde esta mirada, el Estado debe contribuir a aliviar estas situaciones. Esta dirección general de la ofensiva neoliberal confrontó y confronta con las diferentes realidades nacionales de los países latinoamericanos, obteniendo niveles de logro diferenciados, según las correlaciones de fuerza que predominen.

Planteadas en estos términos, las reformas educativas aparecen con claridad justificando y reforzando las desigualdades existentes y, más aún, profundizándolas. En el marco del proyecto político e ideológico de organizar la actividad educativa como si fuera económica, trabajan para hacer hegemónicos un conjunto de conceptos que le dan justificación y coherencia en este sentido.

Esta batalla continúa, aunque no con la virulencia del principio. En la actualidad se ha flexibilizado en algunos aspectos incorporando en su conceptualización aspectos sociales y ampliando la idea de lo compensatorio. Las ideas clave que organizan el discurso economicista en educación giran en torno a los conceptos de equidad, calidad, eficiencia, utilidad del conocimiento, polivalencia, competencias y algunos otros.

El concepto de equidad busca batallar y, más aún, suplantarlo a la idea de igualdad. Por este camino se reduce el carácter social, político y de poder de las desigualdades sociales a una cuestión de reparto más equitativo de los subsidios del Estado. En el caso universitario, la gratuidad es considerada inequitativa porque quienes pueden pagar, reciben un subsidio estatal igual a los que no pueden. Esto se justifica diciendo que los estudios superiores no tienen fines sociales y que, por el contrario, capitalizan y generan beneficios. Si generan beneficios, la gratuidad es un subsidio y, por ende, no es equitativo que quienes pueden pagar, no lo hagan. Lo correcto sería un sistema de becas para los que están en condiciones de aprender y no tienen posibilidades económicas. Este ejemplo muestra cómo el neoliberalismo impulsa la introducción de criterios económicos en educación, valiéndose del concepto de equidad.

El concepto de calidad ha sido y es el que más impacto ha tenido en la modificación de la mentalidad para pensar los problemas educativos. Fue también la puerta de entrada de la evaluación en las instituciones escolares. Junto con esto ha permitido condicionar las direcciones nacionales curriculares. Desde el punto de vista de la confrontación cultural, en torno a la caracterización de los procesos pedagógicos, el concepto de calidad asienta la mirada en el producto final. Más que debatir lo que ocurre adentro de las escuelas como espacio de producción de cultura y de ciudadanía, se evalúan los resultados en términos de examen de conocimientos mínimos aprendidos. Este esquema conceptual es coherente con la visión económica de la educación. Sobre la mayoría de los conceptos introducidos por el neoliberalismo como mecanismos para pensar la educación, algunos de ellos explicitados más arriba, se puede decir lo mismo. Tributan a la idea básica de ver la educación como una actividad empresarial, y por lo tanto privada, salvo donde halla que hacer las compensaciones sociales a las injusticias por inequidad.

Estos instrumentos conceptuales, creados en diferentes estructuras académicas e ideológicas, y redefinidos por los técnicos de las reformas educativas neoliberales, se perciben también como un lenguaje de sentido común que es imprescindible desnudar y descifrar. En este último sentido, vemos cómo en nuestros países el proceso de reforma estuvo acompañado por fenómenos tales como la cooptación de intelectuales por parte de las autoridades reformistas, la corrupción vinculada al reparto de cargos en los organismos paralelos creados en cada país para dirigir e instrumentar las reformas y la proliferación de ONGs, algunas de las cuales han resultado la expresión tangible de la privatización y del progresivo abandono del Estado de ámbitos esenciales de su acción.

Tal como venimos planteando entonces, el marco del proceso de globalización encaminó a la educación hacia la función de servir a los requerimientos y necesidades de los mercados (educativo, de trabajo, de expertos internacionales, editoriales, de tecnología, etcétera).

En el plano de la definición y regulación curricular, el estado neoliberal asume un papel activo. En este sentido, los análisis y propuestas educativas formulados en términos de educación por competencias en las políticas curriculares tienen una clara incidencia en la organización de los procesos de aprendizaje, son coherentes con las nuevas modalidades de producción caracterizadas por la competitividad, la polivalencia, la ampliación horizontal del puesto de trabajo, la ductilidad, los equipos competitivos, la flexibilización. El enfoque de las competencias organiza el saber enseñar en función de la utilidad de las mismas para actuar en la realidad. Recordemos que para la ideología neoliberal la realidad es la que impone el mercado. Ella está dada y la escuela debe preparar a los estudiantes para actuar eficazmente en la misma. Esto significa adquirir las competencias adecuadas. Con este marco conceptual se pensaron las transformaciones de la escuela media. De esta manera construye una propuesta conceptual que permita viabilizar la dirección de los procesos educativos sin mediaciones y desde los intereses económicos, haciendo de ésta un espacio donde la formación de recursos humanos ocupa un lugar predominante. El papel de la educación reformulada en términos neoliberales, abandona no sólo los objetivos ganados por las luchas populares (como la concepción de la educación en tanto derecho humano y no como simple servicio, por ejemplo), sino incluso aquellos ligados a la formación de la nacionalidad provenientes del aparato ideológico del Estado moderno. Además aparece relacionado claramente con la búsqueda de un desempeño adecuado al modelo económico imperante.

Transcurrida más de una década de implantación de reformas educativas en nuestros países (más de 20 años en Chile), asistimos a la escenificación del fracaso de estas políticas. Este fracaso tiene un punto de partida básico que globalmente en nuestras sociedades latinoamericanas profundizó la concentración del ingreso, el desempleo, la pobreza y la exclusión social. El mercado se mostró impotente no sólo para redistribuir el ingreso económico, sino también los bienes culturales. Las políticas compensatorias han alcanzado, en el mejor de los casos, para ampliar la matrícula, pero no para reducir la brecha entre los que deciden y acceden a los saberes, y juega un papel estratégico en los procesos de dominación social y política. El proceso de elitización cultural se ha profundizado y con ello se han potenciado los mecanismos de dominación social. Se demostró una vez más que el sistema capi-

talista, y más concretamente el mercado, no es portador de ningún proceso democratizador.

A principios de los '90, las reformas que trasladaban al terreno educativo las ideas rectoras del consenso de Washington irrumpían agresivamente como parte de una modernidad que –aún a pesar de nuestras resistencias– iba a terminar de imponerse para “superar el atraso e insertar a los países del área en el proceso globalizador” (según reza el documento del propio Banco Mundial). La realidad, después de más de una década de ajustes, flexibilización laboral y fragmentación de los sistemas educativos, es sencillamente catastrófica y el impacto de la pobreza azota a la mayor parte de la población de toda la región.

En América Latina está en desarrollo una crisis importante del modelo neoliberal, producto de la fuerza de las luchas populares. El crecimiento de las mismas se dió en un marco donde se fue mostrando en los hechos, lo que diferentes sectores del campo popular venían denunciando: las políticas de desregulación de los mercados, privatización de las empresas públicas y de flexibilización laboral sólo generaron desocupación, pobreza extrema y más exclusión social. A través de las denuncias y las luchas sociales por la defensa de los derechos conculcados, se fue construyendo la pérdida de legitimidad del modelo neoliberal. A partir del agravamiento de las condiciones sociales y de las luchas de resistencia, se va haciendo visible el fracaso de las propuestas neoliberales. En este marco de exclusión social creciente, donde la educación no fue una excepción, es que también se toma conciencia del fracaso de las reformas educativas neoliberales en el continente y en particular, en el Cono Sur.

Por este camino de fuerte protagonismo del movimiento popular se abrieron diferentes alternativas de cambio en los países del Cono Sur y América Latina (Lula en Brasil, las perspectivas del Frente Amplio en Uruguay, Kirchner en Argentina), que si bien no son las soluciones mágicas, abren el camino y legitiman un espacio discursivo crítico del neoliberalismo. Esto hace posible la generación de otro tipo de lineamientos políticos, más comprometidos con la justicia social, la democracia y la dignidad nacional. Pero el hecho de que hayan fracasado no significa que estén en retirada. También es posible que través de diferentes flexibilizaciones los gobiernos adquieran un aspecto más progresista pero igualmente sigan aplicando políticas neoliberales.

Hay una resistencia que no se reduce a la lucha sindical, sino que es la oposición de la sociedad contra el modelo neoliberal. Oposición que surge a partir de ver y sentir en la vida cotidiana los procesos de empobrecimiento,

y exclusión junta a la concentración de riqueza y poder de los grupos económicos y elites culturales y políticas asociadas a ellos. El fracaso de la reforma educativa se da en este mismo sentido. Se combinan la resistencia y la conciencia creciente de que los beneficios de la educación y el conocimiento son para unos pocos en detrimento de las mayorías y, a su vez, se convierte en un elemento de poder de las minorías dominantes.

Ante la fuerza de la crítica, una línea de defensa del neoliberalismo ha sido culpabilizar a los docentes. Pero no fue el factor docente, como algunos intelectuales afirman, lo que obstaculizó el proceso de reforma, sino el hecho de que en donde hay desigualdad, las políticas de ceder poder del Estado al mercado la profundizan. A esta profundización es a lo que se han opuesto con firmeza los educadores y otros sectores de la comunidad educativa. De no haber resistido, la gravedad de lo acontecido, sería mucho peor.

Otra línea de defensa del neoliberalismo ante la conciencia creciente del aumento de la desigualdad educativa es que ha aumentado la matrícula. Dicen: "Hoy hay más chicos en la escuela". Si bien esto es cierto, hay que agregar que las condiciones sociales y de trabajo pedagógico han empeorado. Esto implica un avance en la generación de circuitos educativos diferenciados a partir de la situación social concreta de los que participan. La cantidad de maestros en términos relativos es menor, no hay más y mejores espacios ni tiempos de aprendizaje, y el trabajo docente se realiza en condiciones de pobreza creciente. La escolarización creció, pero no se debe a las bondades del modelo, sino a diferentes procesos sociales que se van constituyendo porque la población sigue con la idea de la importancia de mandar a sus hijos a las escuelas y los sectores sindicales seguimos defendiendo a la escuela como uno de los últimos bastiones en donde se puede hacer la defensa del espacio público. Lo que está en cuestión es el sentido individualista, pragmático y de selección y estratificación social que le ha dado el neoliberalismo a la educación y que hoy necesitamos resignificar.

Esta descripción sintética que hemos hecho de las modificaciones del papel del Estado en las políticas neoliberales muestra dos aristas. La primera, que es falso que el Estado se achica para dar paso al mercado. En realidad, lo que sucede es que se modifica su rol a los efectos de producir y reproducir las condiciones que garantizan el funcionamiento del mercado a la medida de los intereses de los grupos económicos transnacionales dominantes. Y la segunda que, como saldo, las políticas de reforma educativa profundizaron la desigualdad y consecuentemente generaron como respuesta una resistencia cre-

ciente que va dificultando su accionar y va minando la legitimidad de ellas y de las políticas neoliberales en general.

FINANCIAMIENTO

Teniendo en cuenta el análisis realizado en nuestra investigación, queremos remarcar que la problemática del financiamiento no puede ni debe quedar reducida al aspecto meramente contable. Pues a través de las políticas de financiamiento, entendiendo a éste como uno de los pilares instrumentales para la implementación de las reformas educativas, es que también se redefine el papel del Estado. Estas políticas se asientan en el fuerte endeudamiento externo que caracteriza a nuestras economías. Un contexto donde se impone esta lógica sobre el conjunto de la economía mundial en forma diferenciada, con efectos particularmente graves sobre la mayoría de los países periféricos.

El financiamiento no disminuyó en América Latina y se puede observar que el gasto en muchos países no disminuyó, incluso aumentó, pero el problema reside en la distribución del mismo. Hubo en todo este proceso una reorientación de la inversión que no garantizó la democratización ni las mejoras de las condiciones educativas para la población general ni para el sector de los trabajadores de la educación.

Uno de los aspectos centrales del financiamiento es el gasto público. En este sentido, es importante poner al desnudo que el problema principal no está dado solamente por la evolución cuantitativa del mismo, sino también por los criterios para su distribución. Lo que en verdad ha sucedido en el período de reformas, es que el aumento del gasto público no fue acompañando el crecimiento de la matrícula ni el desarrollo territorial del sistema educativo en su conjunto, y en la nueva complejidad del incremento en número y edad de los alumnos en el tramo obligatorio. El modo de asignación de los recursos y las políticas de distribución y asignación presupuestaria, contribuyeron también al deterioro de las condiciones laborales de los educadores, la profundización de las diferencias entre los distintos sectores sociales y el empobrecimiento de la escuela pública al interior de un sistema fragmentado y desarticulado.

En lo que hace al primer aspecto (cuantitativo) del gasto público, también observamos que una mirada de conjunto de la expansión del gasto oculta la diversidad de situaciones que se dan entre las jurisdicciones. Tal es el caso de Argentina, donde el incremento del gasto en Buenos Aires marca la tendencia del gasto total y a la vez oculta la presencia de fuertes disparidades en el comportamiento de las demás provincias. Por otro lado, comprender ade-

cuadramente los alcances del incremento del gasto público educativo en los '90 requiere tener en cuenta el grave deterioro ocurrido durante los años '80.

En lo que hace al segundo aspecto (cualitativo) del gasto público, vemos que el comportamiento de los componentes de la inversión en educación (el denominado habitualmente objeto del gasto) en valores corrientes, permite apreciar que en términos globales, en el período analizado, el aumento de las erogaciones en personal ha sido claramente inferior al del total, mientras los demás rubros, con excepción de erogaciones de capital, evolucionan por encima del conjunto. La mencionada disparidad en la evolución de los distintos componentes de la inversión educativa conduce a un cambio en la estructura de la misma, en la que vemos también cómo el concepto sueldos al personal pierde puntos de participación, mientras que el subsidio a las instituciones privadas se expande.

La descentralización financiera es otro aspecto del financiamiento que nos interesa remarcar. En tal sentido vemos que la misma adquirió diversas formas en cada país y se puso de manifiesto a través de las leyes de transferencia, procesos de provincialización y municipalización.

La transferencia a los estados provinciales de establecimientos y personal que revistaban en jurisdicción del gobierno nacional, no fue acompañada de asignaciones presupuestarias equivalentes a los costos reales de estos servicios. En particular, si se considera el deterioro acumulado durante la década del '80 en la infraestructura física y las remuneraciones del personal, junto con el crecimiento de la demanda. Estas transferencias en definitiva aumentaron los problemas fiscales de las provincias.

El discurso de justificación de la transferencia de servicios establecía que el Estado nacional garantizaría que los servicios transferidos fueran prestados con óptima cobertura cuantitativa, alta calidad pedagógica y equidad en todas las jurisdicciones. Pero el principal incentivo para la transferencia de los servicios educativos del gobierno nacional poseía una raíz fiscal y política. En cuanto a la primera, tuvo impactos visibles en la expansión del gasto público de las provincias. Su presupuesto se agrandó por la inclusión del área educativa. En cuanto a la segunda, busca diluir la responsabilidad política del Estado nacional y trasladarla a los estados provinciales. Con esto aspiraba a obtener dos beneficios. El primero es resguardarse de las pérdidas de legitimidad, que significa no tener las respuestas adecuadas a las demandas educativas de la comunidad, y el segundo es que se reservó otros caminos para conducir las orientaciones pedagógicas en los aspectos culturales y de respuesta de las necesidades del capital.

La privatización y los procesos de desregulación, tercerización y apertura constituyeron los ejes de los programas políticos neoliberales que en nuestros países llevaron el poder hacia la elite económica que comenzó a regular los ámbitos hasta entonces conducidos bajo intervención y/o gestión pública. Uno de esos ámbitos, sobre el cual hemos focalizado la investigación, es la educación.

Es especialmente significativo el incremento de las transferencias a instituciones de enseñanza privada y la expansión de las mismas en nuestros sistemas educativos a partir de la implementación de las reformas neoliberales. En este sentido, el discurso neoliberal plantea el principio de libre elección de las escuelas por parte de las familias. Este principio orientador es la expresión del modelo neoliberal más genuino de la Escuela de Chicago. El mismo se complementa con la teoría del capital humano y la mercantilización del conocimiento. En la realidad el principio de la libre elección entra en contradicción con las posibilidades reales de elección que tiene una población que mayoritariamente vive en contextos de pobreza. En estos contextos sucede a la inversa, ya que sus pueblos conservan conductas solidarias para defenderse de la desocupación y la precarización de la vida cotidiana. La cooperación y la solidaridad en contextos de pobreza y exclusión son una herramienta más valiosa que el individualismo de la libre elección.

Una de las formas de privatización y de articular el funcionamiento del sistema educativo como si fuera un mercado es la subvención de la demanda por parte del Estado. Esto se liga con el principio de la libre elección enunciado más arriba. Es en Chile donde esta política ha tenido un gran desarrollo y está siempre planteada como alternativa en los demás países. En los hechos, la aplicación de estas políticas ha devenido en un aumento del gasto sostenido por las propias familias y la disminución del gasto garantizado por el Estado.

En este contexto, donde se favorecen las posibilidades de la constitución de espacios privados, rige el principio de la externalización que el Estado ejecuta con relación a las funciones que le son propias. A este concepto de origen económico se suma el de tercerización, que es una forma de introducir los mecanismos de mercado y fundamentalmente la incidencia ideológica de los grupos económicos hegemónicos. Esto se pone de manifiesto en la proliferación de nuevos espacios privados (comedores, consultoras, ONGs, institutos, etc.) que se ocupan de condicionar o de intervenir directamente en las decisiones de política educativa. Una buena parte de estas instituciones son las que producen formas culturales e ideológicas mercantilizadas que circulan en el mercado paralelo de la tecno-burocracia de los

Ministerios de Educación de nuestros países y en los organismos multinationales que financian gobiernos nacionales. Este desarrollo tuvo su fuerte impulso en los condicionamientos de los organismos internacionales. Ellos no sólo dieron lugar a este tipo de instituciones, sino que hicieron de sus “recomendaciones” las líneas mismas de los procesos de implementación de las políticas educativas.

En todos estos aspectos de las políticas de financiamiento se evidencia que su objetivo era reorganizar los mecanismos de dirección político e ideológico del Estado de los sistemas educativos de la región. Abandonaron la promesa integradora y profundizaron la desigualdad educativa. La denuncia y la resistencia hicieron visible la insuficiencia del financiamiento. Hoy, ante la presión de las demandas sociales y la evidencia de que las reformas han fracasado, se ha empezado a canalizar financiamiento de manera creciente hacia los aspectos más dolorosos y críticos de la desigualdad educativa. Es una concepción focalizada que busca compensar los efectos no deseados e injustos de las políticas neoliberales. Esta dirección es la que están impulsando los organismos financieros internacionales e incluso se están concediendo créditos con estos objetivos. Lo que continúa son las direcciones básicas de las políticas educativas de la región. Continúan siendo neoliberales, aunque en proceso de flexibilización.

SISTEMA EDUCATIVO

Teniendo en cuenta la caracterización del rol del Estado que hemos analizado en el primer punto de estas conclusiones, vemos que el mismo en lo que hace al sistema educativo y especialmente en su dimensión pedagógica, mantiene un carácter contradictorio con relación al papel que despliega en las políticas de financiamiento. Es decir que, contrariamente a la función descentralizadora que ejerce en lo financiero y administrativo, este mismo Estado también cumple un papel caracterizado por la centralización de las decisiones puesta de manifiesto, especialmente en las políticas curriculares y en la evaluación del sistema educativo.

Todo el proceso de diseño e implementación de la reforma estuvo centralizado y dirigido desde la burocracia oficial, marginando a los docentes y a la comunidad educativa en la toma de decisiones, y obstaculizando todo tipo de mecanismos de consulta y participación directa. Los espacios de participación creados se distinguieron por ser aparentemente democráticos y por estar destinados en su mayoría a la legitimación de reformas o modificaciones que ya estaban definidas por los especialistas y funcionarios que seguían las “reco-

mendaciones” de los organismos de financiamiento internacional. Dos mecanismos a través de los cuales se expresó la centralización pedagógica fueron el currículo y la evaluación.

La hegemonía ideológica en uno de los principales aspectos del funcionamiento del sistema educativo, el currículo, se organiza en torno a la determinación centralizada de los contenidos considerados básicos. Este proceso de modificación de contenidos se dio en toda la región y se fundamentó en las transformaciones científicas, tecnológicas y culturales ocurridas desde la posguerra en adelante y que se están expresando en la globalización. En la elaboración de estos contenidos predominaron los criterios tecnocráticos y el debate público en torno a los mismos fue escaso y, a lo sumo, formal. La participación de los educadores no fue considerada.

Una vez elaborado esto, los mecanismos de difusión de los mismos a la docencia fue a través de directivas curriculares o diseños para instancias inferiores, los libros de texto y la capacitación. Para la elaboración de las directivas curriculares se incorporaron una gran participación de técnicos o en su defecto se contrató a instituciones privadas o públicas. Tampoco en este nivel se consideró posible la participación de los educadores, alumnos, padres o instituciones populares de las regiones donde se aplicaron estos diseños curriculares. Por la vía de la capacitación, los contenidos llegan todavía más organizados para ser trabajados en el aula. El proceso de mercantilización en este plano es creciente, y en tanto está en el plano privado y del mercado, no existe la posibilidad de discutir su orientación. Por otro lado, por razones laborales, los docentes necesitan cada vez más contar con los créditos que brinda la capacitación. Los mecanismos de contratación laboral del Estado son aliados del mercado de capacitación. Finalmente, los libros de texto son los que permiten contar con los diseños de aula preparados para ser implementados. Las condiciones salariales y de trabajo empujan de manera creciente a los educadores a servirse de los textos como una herramienta de trabajo que, a su vez, termina condicionando la dirección ideológica del mismo.

La visión del conocimiento como mercancía y como forma de capitalización individual está en la base de los procesos de hegemonía curricular descritos en el punto anterior. Esto impulsa una visión del saber de carácter instrumental y pragmático, que se tiene que expresar en su papel de herramienta para actuar en una realidad que se supone ya dada, y que es la del mercado. En esta perspectiva, la educación tiene que atender a lo instrumental, a la preparación para adaptarse a un orden que sólo es posible mejorar en aspectos complementarios, pero que en lo central ya se conside-

ra definido: *la filosofía del fin de la historia*. La pedagogía implícita en las políticas neoliberales de reforma educativa busca hacer del alumno un sujeto pasivo que tiene que aprender conocimientos que ya fueron elaborados en otro lugar y que son válidos en tanto son útiles para operar en la realidad. Esta utopía neoliberal se da de bruces con la realidad y, en particular, con la de los jóvenes. Estos no se adaptan de manera pasiva a la realidad y menos aún, aceptan de esta manera lo que se les pretende enseñar. Las escuelas van teniendo cada vez más conflictos internos y el debate sobre la crisis educativa aumenta. Esta complejidad de la crisis se agrega a la creciente formación de por lo menos dos circuitos de escolarización definidos a partir de las condiciones sociales de sus participantes.

En los últimos años puede observarse una mayor visualización de la problemática educativa en cuanto a las características de su dinámica conflictiva interna. A esta crisis en aumento del funcionamiento escolar el neoliberalismo la pretende resolver, por un lado, administrativamente, buscando que las escuelas funcionen como empresas, para lo cual empuja a los directores a que asuman una perspectiva propia de un gerente. Por otro lado, culpabilizando a los docentes haciendo eje tanto en la supuesta debilidad de sus conocimientos disciplinares como en su capacidad para comprender las nuevas situaciones de los jóvenes en la era de la globalización. En este último punto, de manera muy hábil, su discurso se confunde con otros de carácter progresista. De esta manera queda desresponsabilizada la formación social, política y cultural capitalista concreta del país periférico que estamos viviendo, y en particular todas las contradicciones que ello genera. Lo importante es que el debate crece y cada vez es posible señalar con más fuerza la endeblez de las soluciones neoliberales a los conflictos escolares. También en este plano podemos hablar de una resistencia cultural importante, donde los educadores pueden tener cada vez un mayor protagonismo.

El otro mecanismo por el que se busca hegemonizar ideológicamente los procesos didácticos que conducen los educadores en sus lugares de trabajo es el de las pruebas nacionales de evaluación. También es objetivo de estas pruebas nacionales, en la perspectiva neoliberal, contribuir a la formación de un “mercado escolar” donde la competencia por la calidad sea su elemento dinamizador. La utopía neoliberal en este plano es tener un *ranking* de escuela que se vaya desarrollando en el marco de las preferencias de los padres y la competencia interescolar organizada a través de la evaluación. Desde esta idea de *ranking* elaborado a partir de estos operativos de evaluación, se apuntan a desarrollar el principio de libre elección de las escuelas, al que ya hicimos referencia, para lo cual se requiere un subsidio a la

demanda que reemplace el sostenimiento de sistemas de educación pública. Veamos esto dos objetivos de la evaluación.

En cuanto al rol de control ideológico de la evaluación se puede decir que ha tenido y tiene un papel importante en la incidencia del trabajo de aula del docente. En la práctica, este mecanismo de hegemonía ideológico centra la mirada en lo que denominan el producto final de los procesos didácticos. La no consideración de los procesos de enseñanza, o el pensarlos en términos de caja negra, cierra la discusión del carácter más o menos democrático de los diferentes métodos didácticos y del papel ideológico que estos juegan en los hechos (éstos materiales). Como todo esto debe estar provisto por el mercado, nunca puede ser sometido a la discusión pública. Es en este plano donde posiblemente su incidencia en el trabajo del maestro sea mayor en tanto se siente presionado por los llamados resultados finales. También es objetivo de estos operativos de evaluación incidir fuertemente en la definición del currículo real de las escuelas, operando como mecanismo de control y dando por tierra con los discursos acerca de la autonomía institucional. Las mediciones en las que se basan los mismos, terminan impulsando que se enseñe lo que se va a evaluar, que es una decisión del Estado nacional.

No está para nada claro cuál es la importancia que les asignan los padres a los resultados de las evaluaciones nacionales en sus decisiones. A lo sumo, lo que se puede afirmar es que tienen sentido para los que tienen posibilidades económicas para materializar la opción por diferentes escuelas. Los sectores populares, donde la pobreza tiene mucha fuerza, no tienen más alternativa que mandar a sus hijos a la escuela que pueden. Para estos sectores el mercado escolar es, a lo sumo, una posibilidad que no pueden alcanzar. Pero estas apreciaciones no se pueden generalizar a los diferentes países de la región y tampoco se pueden olvidar las diferentes formas de resistencia cultural que van construyendo los educadores para relativizar su incidencia o las comunidades educativas para, a través de la lucha, garantizar la calidad en la única escuela a que pueden mandar a sus hijos.

En el marco de las profundas modificaciones que los sistemas escolares han sufrido en los últimos años, la cuestión de la evaluación se ha instalado de un modo inédito en la discursividad pedagógica. Ya nadie cuestiona la necesidad de evaluar. Pero cuando la evaluación se articula con un discurso tecnocrático, que en los hechos es aliado del ajuste, se produce una serie de reducciones: evaluación se significa como medición y calidad como rendimiento. En este plano también hay batalla cultural. En este caso, por los sentidos de la evaluación. Una dirección crítica es recuperar

la tradición pedagógica y asumir la evaluación como un proceso que permite conocer la realidad para operar sobre ella.

A partir de lo desarrollado hasta aquí se puede observar la convergencia de diferentes acciones políticas materializadas desde el Estado, guiadas ideológicamente por las clases sociales dominantes y que apuntan a orientar los procesos educativos hacia las direcciones definidas por la pedagogía neoliberal. Uno de los sujetos pedagógicos clave para el desarrollo de este proceso son los educadores. Es en las características de la organización del trabajo de los educadores y en su protagonismo en el mismo donde se manifiesta con fuerza la hegemonía neoliberal. Esto veremos en el punto siguiente.

SITUACIÓN LABORAL

En un rápido recorrido histórico de la composición social de este sector laboral y la construcción de su identidad como trabajador, podemos encontrar, en la primera mitad del siglo XX, que la valorización económica del trabajo que realiza, estuvo condicionada por una misión de Estado implícitamente asignada; la función alfabetizadora y de ciudadanización. Esto fue aceptado por sus protagonistas hasta entrada la segunda mitad del mismo siglo. En este proceso se producen importantes avances en la constitución de las organizaciones sindicales de los trabajadores de la educación. En el marco del discurso de la misión de Estado emerge críticamente y de manera creciente el de educadores como trabajadores.

Las transformaciones políticas y sociales surgidas de la crisis capitalista de los '70 e impuestas en nuestra región, las consecuentes reformas del Estado enunciadas más arriba, en muchos casos dictaduras mediante, y las crisis económicas desatadas por la hegemonía del capital financiero, portador de un liberalismo/capitalismo salvaje, deprimieron y pauperizaron a las clases medias, y en esto arrastraron a muchos docentes. Aquí es importante señalar el alto porcentaje de mujeres y que la pauperización de las clases medias implicó que sus salarios pasasen a ocupar un lugar protagónico en el hogar. En Argentina un alto porcentaje de educadores mujeres son jefas de hogar. Estos cambios en las condiciones de trabajo aceleraron las transformaciones de la conciencia en una dirección de clase y abrieron las posibilidades de reflexionar críticamente sobre las orientaciones ideológicas y políticas hegemónicas y las posibles alternativas con sentido popular del trabajo educativo. Creemos necesario afirmar la importancia de no perder la perspectiva dialéctica en el análisis de estos procesos.

La clase trabajadora (obrero) asalariada, fuerte y cohesionada por los proyectos nacionales de los países desarrollados, se fue desmembrando y perdiendo número de integrantes con los cambios de la globalización, privatización y flexibilización laboral, que luego se instalaría estructuralmente en la región. Los trabajadores de la educación, recientemente adheridos a la clase trabajadora y orgánicamente constituidos en sindicatos, luchan a conciencia por la defensa de su salario y contra los proyectos de mercantilización de su trabajo. También con sus contradicciones internas de clase y misión ciudadana, al interior de un modelo de Estado, en rápido movimiento de corrimiento de sus responsabilidades, que históricamente le habían impuesto los pueblos en sus luchas, francamente volcado a constituir las condiciones sociales, culturales y políticas para el desarrollo de la hegemonía del proyecto neoliberal.

En nuestros países, igual que en los desarrollados, se buscó transformar el papel que desempeña la configuración y estructura del mercado de trabajo como políticas de anticipación para los sistemas educativos, a partir de la introducción de criterios de gerenciamiento empresarial y flexibilización laboral en la gestión escolar. El esfuerzo de los gobiernos por derogar estatutos laborales ganados históricamente por los educadores, y donde se expresaban importantes regulaciones sobre el trabajo educativo que implicaban estabilidad y criterios de carrera docente, ha sido inmenso. Pero también ha sido heroica la lucha de resistencia de la docencia. Los avances neoliberales en este sentido son muy dispares en la región e incluso al interior de los diferentes países. En términos de países, es en Chile donde al principio se registraron los mayores retrocesos de los trabajadores, pero las luchas de los docentes les ha permitido ir recuperando terreno. En la investigación de la cual estas conclusiones son síntesis, es posible observar los diferentes logros y retrocesos neoliberales.

Es importante visualizar que las características del mercado de trabajo que se busca configurar es uno de los mecanismos a través de los cuales se pretende orientar la hegemonía pedagógica escolar. Para esto es clave el proceso de mercantilización del saber que fue señalado más arriba y el del estudio o capacitación como capitalización individual. Desde el proyecto neoliberal se intenta diseñar un mercado de trabajo escolar que, en apariencia, su dinámica sólo impacta en la mejora de la calidad educativa de las escuelas. Esta apariencia oculta las características ideológicas que la imposición de modelos individuales en contraposición al trabajo colectivo afecta tanto a docentes como a alumnos.

Estos aspectos ideológicos se expresan en que la capacitación organizada vía el mercado de cursos busca convertirse en una herramienta merito-

crática. Este criterio de estratificación de los educadores que el proyecto neoliberal quiere imponer, es coherente con el papel que se quiere hacer cumplir al mercado de conocimiento, y a la escuela como parte de él, en la justificación de los grupos sociales que protagonizan la hegemonía de la sociedad. En términos sencillos, dice que a través del conocimiento se puede ascender socialmente y más aún, tener poder. Esta utopía neoliberal está muy lejos de hacerse realidad y cada vez encuentra mayor resistencia. En nuestra región ha alcanzado diferentes grados de desarrollo, e incluso al interior de los países.

Así fue como el salario de los trabajadores de la educación se quedó sin parámetros que determinen su valor económico (nunca fueron muy claros) y fue arrojado a los vaivenes del costo de vida y la devaluación de la moneda nacional. El salario de los educadores nunca fue comparado con el del conjunto de los trabajadores asalariados, con el argumento de que su función era diferente. Este carácter diferente argumentado por los gobiernos, tuvo mucho eco en la docencia, donde predominaban las mujeres, en buena medida ligadas a los sectores medios. Hay vastas referencias de funcionarios de gobiernos que, ante los reclamos sindicales de aumento de salarios, respondían que lo que los maestros hacían era “intangible y no se podía valorar en pesos”.

Su jornada laboral formalmente era más reducida que la de otros trabajadores, y el desgaste y fatiga que este trabajo producía no estaba a la vista ni eran percibidos por la mayoría de los protagonistas. Ahora es un sufrimiento intolerable. El ciudadano ha sido abandonado por el Estado (alumnos y maestros). En este plano, el trabajo ideológico y cultural realizado por las organizaciones sindicales de la región, ha sido importante en la dirección de una mayor conciencia de clase. Este trabajo apuntaba a hacer visible que en realidad hay una parte de tiempo y responsabilidad social del trabajo docente que no se ha pagado nunca y que constituye un subsidio histórico al Estado nacional otorgado por los trabajadores de la educación. Este no reconocimiento salarial histórico del Estado de parte de su trabajo y responsabilidad, no está separado de la resistencia a visualizar su papel protagónico en el diseño y dirección de los procesos didácticos concretos.

Este desconocimiento de las características de las tareas didácticas y pedagógicas de los docentes en la ofensiva neoliberal se profundiza a otros aspectos socioculturales y materiales que son activos en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Esto se expresa en la elaboración del presupuesto educativo, donde el parámetro de costo por alumno es el determinante. Aquí el docente figura como un insumo del proceso de aprendizaje, y no como parte del sujeto pedagógico que educa y es educado en el interior del proceso

didáctico mismo y también en el sistema educativo como conjunto. Estos parámetros están alejados de la realidad concreta de las escuelas. Están desconectados de la lógica del sistema en todo lo que se refiere a su materialidad y existencia real.

La escuela tiene otra lógica de funcionamiento diferente de la del sistema. Ya se ha afirmado en múltiples investigaciones de la teoría crítica que la escuela no es lo micro de lo macro (sistema). Ni como concepto ni como unidad de análisis explicativa del conjunto. Así, no hay una dimensión en valor económico (costo real por escuela) del aporte extra diario y/o mensual de los maestros, profesores y porteros, cocineras, del personal directivo y de las familias o comunidad del contexto escolar, que en dinero o en trabajo personal voluntario y en insumos de variada especie, aportan para sostener las escuelas públicas gratuitas. Esto no es sólo un problema económico, sino también la necesidad de hacer visible los factores o elementos ideológicos y materiales que son activos en los procesos didácticos.

Este desconocimiento de la escuela real es coherente con el otorgamiento de tareas y funciones que los gobiernos del sistema educativo han otorgado al sector privado y los han convertido en negocios rentables. Construcciones, reparaciones, servicios varios, editoriales, impresiones gráficas, tecnología de punta, capacitación docente, paquetes didácticos, etc. Ligado a esto se impulsa el desarrollo de una ideología gerenciadora de la función directiva en todos los niveles. Más que conocer la especificidad de los diferentes problemas educativos, se busca estandarizar en unidades estadísticas para luego ofrecerlos a alguna licitación comercial.

En tanto se desconoce en los educadores el trabajo de diseño, ejecución y evaluación de los procesos didácticos, el tiempo real que ellos implican y, más aún, los obstáculos materiales, sociales, culturales e ideológicos que les están asociados a su desarrollo, también se está imposibilitado de comprender su sufrimiento psíquico. Estos costos (económicos e ideológicos y sociales) no tienen dimensión reconocida en esta época y la devaluación de la función docente sólo tiene una estimación en la pérdida de la capacidad adquisitiva de su salario, quedando afuera la pérdida de posibilidades de desarrollar su trabajo concreto cada vez mejor. Todo esto último aparece como moral (negligencia como causal de ausentismo, falta de formación-información como causal del fracaso escolar, la falta de respeto de los alumnos, etc.) y no como condiciones de trabajo.

A manera de ilustración, se muestran los cambios en los salarios reales de los maestros del sector público, década de 1980 y 1990, varios países (índice: 1980 = 100) (datos del BID, 1996, M. Carnoy).

CONCLUSIONES

País	Nivel	Año				
		1980	1982	1985	1988	1990s
Argentina	Primaria	100	69	95	59	45 (1992)
	Secundaria	100	64	74	56	40
	Superior	100	64	58		37 (1992)
Barbados	Primaria y Secundaria*			100	56	47 (1993)
Bélice	Primaria*		107	100	53	69 (1993)
Bolivia	Primaria y Secundaria	100	34	23	73 (1987)	
Chile	Primaria	100	133	105	70 (1990)	120 (1993)
Colombia	Primaria	100	103	102	102 (1987)	
	Secundaria	100	98	91	88	
Costa Rica	Primaria	100	74	72	75	96 (1990)
	Secundaria	100	66	61	63	80
El Salvador	Primaria	100	78	62	43	32 (1992)
Guatemala	Primaria	100	90	70	54 (1987)	
	Secundaria	100	90	70	52	
México	Primaria	100 (1981)	82	58	22	40 (1993)
	Superior	100	84	44	43	42 (1994)
Panamá	Primaria y Secundaria			100		98 (1993)
Trinidad y Tobago	Primaria			100	78	54 (1990)
Uruguay	Primaria y Secundaria			100		125 (1993)
Venezuela	Primaria	100			70	
	Secundaria	100			48	
	Superior	100			56	

* Representa índice de salario mínimo.

Fuentes: UNESCO, Anuario estadístico, diversos años, emolumentos de los maestros divididos por el número de maestros; para Barbados, Bélice, Panamá, Trinidad y Tobago y Uruguay, respuestas oficiales a cuestionario de la OIT; para Argentina, datos provistos por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL); para Chile, MINEDUC; para Costa Rica, Carnoy y Torres; para México, Imaz.

(Falta la comparación con Brasil. La pérdida de valor adquisitivo es mayor en Argentina que en los otros países de la región y se mantiene en igual proporción en la década que nos ocupa, los '90).

Conceptualmente, el trabajo no remunerado o voluntario sólo puede tener valor político cuando es colectivo, orgánico a sindicatos u organizaciones sociales y políticas, por lo tanto no tiene valor de mercado. El trabajo docente también tiene carga pública no remunerada para tareas asignadas por el Estado para censos, elecciones y apoyo en desastres, epidemias, etc. Lo que realmente no tiene valor económico pero sí reconocimiento social y autovaloración es, tal vez, valga la metáfora, lo que no tiene precio y sigue siendo su papel histórico y único soporte de lo público en la escuela y en la comunidad.

En el trabajo docente, oculto para la economía en su asignación de valor salarial frente a la supremacía del valor-precio de mercado de la mano de obra, hay otros valores como la solidaridad, el tiempo extra dedicado a superar carencias de los alumnos o de materiales de trabajo no provistos por el Estado, etc. Quedan postergados bajo el peso de la mercantilización. Esto tiene particular interés en los momentos actuales, donde los índices de pobreza no dejan de aumentar.

Desde la perspectiva de las organizaciones sindicales de educadores aparecen ausencias de criterios alternativos que permitan valorar de manera correcta el trabajo docente. Batallar en este sentido no es sólo un problema económico, sino también poner en discusión todos los elementos que están en juego en los procesos didácticos y que, al hacerlos visibles, muestran su no neutralidad. En este sentido aparece como importante:

- Desplegar la composición salarial del trabajo docente con parámetros y regulaciones del proceso de trabajo y sus características colectivas esenciales.
- De allí, avanzar hacia una caracterización de los aspectos profesionales no valorados económicamente o descalificados en su real existencia histórica.
- No seguir los modelos meritocráticos que avanzaron en este período y que asignan valor económico a la cantidad de cursos y publicaciones individuales. En México no hay dos maestros que ganen lo mismo. Algunos gobiernos de la región califican de profesionalización al consumo obligado de capacitación con puntaje para ingreso, ascensos o sólo para permanecer en el cargo.

Hasta aquí, las desigualdades acentuadas por las reformas neoliberales.

La recuperación del espacio público y su resignificación requiere también potenciar nuestra fuerza social como sindicatos docentes, unidos en un proyecto regional/movimiento social coherente que construya poder para orientar el cambio en la educación.

NÚCLEOS CENTRALES DE LA LUCHA SINDICAL DOCENTE

DEMANDAMOS DE NUESTROS ESTADOS:

- 1.** Democratización plena de los estados nacionales.
- 2.** Defensa, promoción y rol conductor de la educación pública.
- 3.** Garantizar el derecho a la educación que asegure el pleno protagonismo ciudadano en una sociedad justa y democrática.
- 4.** Democratización del sistema educativo con protagonismo de todos sus actores.
- 5.** Garantizar marcos constitucionales democráticos y populares que aseguren políticas de estado en educación.
- 6.** Políticas educativas que cuenten con la participación popular de las mayorías y con el protagonismo de los docentes en las condiciones de su realización.
- 7.** Políticas nacionales de investigación científica elaboradas con participación social vinculadas a la soberanía nacional y a las necesidades populares.
- 8.** Financiamiento integral y prioritario de la educación pública.
- 9.** Fin al lucro privado con fondos públicos.
- 10.** Promoción de carreras docentes.
- 11.** Estatutos laborales que reconozcan la especificidad del trabajo educativo.

INFORME ARGENTINA

CTERA

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROYECTO

LA IDEA DE UN PROYECTO de cooperación que se inscribiera dentro de la continuación de las orientaciones del Foro surgió del Foro Continental sobre Educación –organizado dentro del marco de la Segunda Cumbre de los Pueblos de las Américas (Quebec, abril 2001)–, y de las discusiones entre los representantes del consorcio CSQ-FEECB-FEESO y los representantes de sindicatos del sector educativo de los países del Cono Sur.

Una reunión organizada entre los días 4 y 5 de junio en San Pablo, Brasil, permitió esbozar a grandes rasgos este proyecto que reúne a las organizaciones sindicales del sector docente de los países del Cono Sur preocupadas por mejorar la comprensión de las reformas educativas en curso y promover un punto de vista alternativo, en defensa de la educación pública. Una acción para avanzar en este sentido ha sido realizar una investigación sobre dicha problemática, de la que participan federaciones sindicales de Uruguay, Brasil, Chile y Argentina.

En los primeros pasos de este proyecto de investigación se habían fijado como objetivos:

- identificar las grandes líneas directrices de las reformas de la educación en curso en los países del Cono Sur, con el propósito de desarrollar una visión común;

- sensibilizar a las trabajadoras y trabajadores de la educación en las reformas en curso, y sus incidencias dentro del contexto de la integración continental;

- echar las bases de una visión alternativa de desarrollo de la educación en los países del Cono Sur.

La fase de planificación y diseño para la implementación del proyecto se fue extendiendo a lo largo de los años 2001 y 2002, durante lo cual se fueron redefiniendo los esquemas de trabajo, los indicadores a estudiar, los modos de intercambio y la comunicación entre los sindicatos nacionales, responsables del proyecto en cada país, entre otros temas. Posteriormente, en la reunión llevada a cabo el 23 de enero de 2003, en el marco del Foro Mundial de Educación de Porto Alegre, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional concedió el financiamiento que permitiría llevar a cabo el proyecto de investigación, fijándose todo 2003 para su ejecución.

En dicha reunión se aceptaron los bosquejos generales presentados por los respectivos sindicatos, aunque en ese momento los mismos tenían el carácter de provisorios y estaban sujetos a un proceso de revisión y compatibilización, a efectos de acordar durante el desarrollo de la investigación propiamente dicha los criterios teóricos y metodológicos que podrían resultar comunes y factibles de ser comparados.

Según esos primeros esbozos, se definieron cuatro ejes a partir de los cuales se podría describir el proceso de reforma educativa, y se decidió que, desde el punto de vista metodológico, cada país se haría cargo del análisis de un eje determinado. A la vez, todos los países aportarían los datos solicitados desde las coordinaciones de los ejes restantes, quedando un esquema de trabajo organizado por ejes y sindicatos responsables de la siguiente manera:

1. Situación y evolución de los derechos sindicales docentes (Colegio de Profesores, Chile).

2. Ajuste y educación (AFUTU-FENAPES, Uruguay).

3. Educación, sociedad y cambio (CTERA, Argentina).

4. Profesionalización de los trabajadores de la educación (CNTE, Brasil).

En esa reunión también se realizaron acuerdos organizativos, con relación a la coordinación y el ajuste de la agenda de trabajo. En ese sentido, se definieron las siguientes instancias:

- Coordinación General Nacional: cada país define un coordinador nacional, quien es el encargado de designar al o los investigadores que llevan adelante el proceso en cada país. Esta coordinación mantiene las comunicaciones con los restantes países y la coordinación general del proyecto.

- Coordinación Ejecutiva: según se acordó, la misma queda a cargo del Laboratorio de Políticas Públicas, a través de la participación de Pablo Gentili (LPP-UERJ) y Daniel Suárez (LPP-Buenos Aires). Esta coordinación ofrece el análisis y compatibilización de los diseños e informes nacionales, además de asesoramiento, orientación y facilitar el acceso a la información necesaria y relevante para llevar adelante el trabajo de investigación.

Respecto a CTERA, la organización interna del trabajo quedó definida de la siguiente manera:

-Coordinador General Nacional: Jorge Cardelli

-Coordinador Ejecutivo Nacional: Miguel Duhalde

Equipo de investigadores (coordinadores temáticos): por el Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte” de CTERA: Lidia Rodríguez, Deolidia Martínez, María Abal Medina, Silvia Vázquez, Mario Aliani y Juan Balduzzi; por los Sindicatos Provinciales y la Carrera de Especialización en Investigación Educativa (CTERA-U.N.Comahue): Rosario Badano (AGMER, Entre Ríos); Laura Boggia (Entre Ríos); Mariela Fogar y Guillermo Ledesma (UTrE, Chaco); Vilma Pantolini (SUTEBA); Liliana Grosso, Silvia Curti y José Goicoechea (AMSAFE, Villa Constitución, Santa Fe); Myriam Arroyo y Graciela Mandolini (Casilda, Santa Fe); Hemilse Cañete (AMSAFE, Santa Fe); Nilda Juárez (SUTESE, Santiago del Estero) y Silvia Storino (UTE, Ciudad de Bs. As.).

A fines de julio de 2003 se realizó una reunión en Buenos Aires con el fin de analizar el desarrollo del proyecto en cada país, y revisar el diseño y la metodología. Como consecuencia, se reelaboraron las formulaciones presentadas, arribando a los acuerdos que se describen a continuación.

Con relación a la estrategia metodológica, cada sindicato trabaja y elabora un informe nacional dando cuenta de los cuatro ejes de la investigación, abordando las problemáticas en función de las características propias de cada realidad nacional, y enfatizando diversos aspectos o “nudos problemáticos” según los intereses de la organización sindical y los enfoques adoptados en consecuencia.

De esta forma se previó construir cuatro informes nacionales que dieran cuenta de la forma de implementación, las consecuencias y resistencias/luchas provocadas por las reformas educativas neoliberales en cada país; y la particular forma de enfocarla y abordarla por cada equipo sindical de investigación.

Esta nueva estrategia metodológica acordada ha permitido sortear los obstáculos evidenciados en la primera etapa del proceso de investigación (sobre todo, la compatibilización de matrices de información de cada eje, las exi-

gencias cruzadas para el relevamiento y la diversidad de enfoques de los equipos) y dar continuidad al trabajo de cada sindicato.

1. FUNDAMENTACIÓN

El proceso de reforma educativa implementado durante la última década en los países de América del Sur, estuvo determinado por un modelo de sociedad basado en la aplicación de los principios básicos del neoliberalismo, en lo económico, y el neoconservadurismo, en lo político. Este modelo operó generalizando las leyes del mercado a todos los ámbitos de la sociedad y tomando las más perversas decisiones bajo el amparo de sistemas pseudo-democráticos.

En este contexto sociohistórico, el poder dominante ha ideado un sinnúmero de estrategias con la intencionalidad de imponer lo que algunos pensadores acuerdan en llamar el pensamiento único. Es decir, esa suerte de “... doctrina viscosa que insensiblemente envuelve cualquier razonamiento rebelde, lo inhibe, lo perturba, lo paraliza y acaba por ahogarlo”¹. Pensamiento único desde el cual se plantea que todos los fenómenos propios de la sociedad actual –pobreza, injusticia social, exclusión, desigualdad económica y crisis de participación– son fenómenos naturales, normales, e incluso es sensato que ocurran.

Una de las estrategias que este modelo adoptó en el campo de la educación ha sido la sanción de diversas Leyes de Educación, concebidas en su conjunto como el encuadre jurídico que legitima el proceso de reformas educativas. Esta normativa ha respondido en esencia al proyecto neoliberal, otorgando legalidad a una serie de reglas del juego que han sido planeadas desde las lógicas propias de los campos político y económico. Estas lógicas dominantes han determinado el propio desarrollo del campo educativo, sometiendo los intereses de los sujetos sociales que se desempeñan en dicho campo a las imposiciones de los sectores que han adherido histórica e incondicionalmente a los lineamientos de la reforma neoliberal. Como plantea Popkewits, “lo socialmente significativo en las actuales reformas es la manera en que los símbolos enmascaran los intereses políticos a los que sirven”.

Paralelamente, en este marco, los sindicatos docentes plantean un modo de lucha que integra lo reivindicativo y la disputa en el campo del conocimiento. Para esto es necesario poseer una mirada dialéctica de la realidad, que

1 Tomado del artículo “Pensamiento crítico vs. Pensamiento único” en *Le Monde diplomatique* (1998).

permita analizar y comprender las políticas hegemónicas, por un lado, y las prácticas alternativas de resistencia al modelo que se han gestado en este contexto sociohistórico, por otro.

En este sentido, se llevará a cabo el presente proyecto de investigación con la intención de estudiar la complejidad del proceso de reforma educativa en los países del Cono Sur. Es decir, abordando los lineamientos generales presentes en el discurso y en la acción del poder hegemónico y, además, haciendo visible la subjetividad de los actores que, a partir de las prácticas educativas concretas, permiten ver la contracara de este proceso de reforma.

El sentido político que se pretende dar a la presente iniciativa de investigación es la generación de conocimientos alternativos al pensamiento único, abordando desde una perspectiva crítica un objeto tan complejo como significativo para la totalidad de los sujetos sociales que se desempeñan en el campo educativo: “Las características de las reformas educativas en los países del Cono Sur”. Este sentido político –entendido como proyecto de cooperación– está dado además por la particularidad de reunir para su implementación y desarrollo a organizaciones sindicales del Cono Sur que históricamente sostienen la defensa del derecho social, la educación pública y los derechos de los trabajadores y trabajadoras.

Estas organizaciones son CNTE (Brasil), el Colegio de Profesores (Chile), CTERA (Argentina), FENAPES-AFUTU (Uruguay). Ellas han definido, para llevar a cabo este proyecto de investigación, los siguientes ejes temáticos:

1. Situación y evolución de los derechos sindicales docentes
2. Ajuste y educación
3. Educación, sociedad y cambio
4. Profesionalización de los trabajadores de la educación

2. OBJETIVOS

Con este proyecto se pretende generar conocimientos acerca de:

1. Las grandes líneas directrices de las reformas de la educación como estrategias de neoliberalismo y los procesos alternativos de resistencia al modelo gestados en los países del Cono Sur.

2. El impacto de las reformas educativas actuales en el trabajo docente y en la subjetividad de los trabajadores de la educación, dentro del contexto de la integración continental.

3. Las políticas públicas alternativas desde una visión crítica sobre el desarrollo de la educación en los países del Cono Sur.

3. METODOLOGÍA

El proceso de investigación se configura desde un enfoque metodológico que parte de problematizar los aspectos de la realidad construidos como objeto de este estudio. En este sentido, se adopta la perspectiva de la construcción de nudos problemáticos, entendiéndolos como “situaciones complejas, con dificultades para su resolución. Su abordaje es para la indagación crítica de la realidad educativa, entendida ésta como práctica social, para actuar en ella y transformarla con sentido histórico”. Por lo tanto, se sostiene que los nudos problemáticos son un lugar de transformación y de activación de la realidad donde se cruzan diferentes planos de la misma (pedagógico, político, económico, etcétera).

La recolección y el análisis de la información se realizan en un proceso permanente de ida y vuelta entre la selección de documentos y material bibliográfico, y su lectura interpretativa. De la definición de nudos problemáticos se pasa al análisis de documentos, y de este a la resignificación permanente de dichos nudos problemáticos, proceso que deviene en la construcción de argumentaciones teóricas con referencia a un corpus empírico.

Este proceso se lleva a cabo en dos instancias y momentos: una, de reflexión, discusión y producción colectiva, que se concreta en el espacio de las reuniones de trabajo del equipo nacional; aquí se realizan, a modo de taller de reflexión, reuniones en las cuales se va resignificando colectivamente el diseño de la investigación, ya sea en su fase de definición teórica como en el análisis de los datos y los modos de redacción de las producciones y comunicación. Otra instancia, de trabajo en equipos provinciales, está basada en la selección y definición de los materiales de las distintas jurisdicciones, a ser integrados en la investigación como la información empírica de referencia y materiales para la discusión. También hay una instancia de coordinación, que consiste en la organización de las reuniones de trabajo y en el mantenimiento del flujo de la comunicación entre todos los integrantes del equipo nacional.

El tratamiento de la información se realiza utilizando lógica cualitativa, aunque también se tienen en cuenta, a la hora del análisis, la interpretación y la reflexión, los aportes provenientes de datos estadísticos, a modo de fuentes secundarias. Es decir, datos cuantitativos que se obtienen tanto de las fuentes oficiales del gobierno como de las organizaciones sindicales y movimientos sociales.

Las reuniones de trabajo del equipo nacional se constituyen en un espacio del que participan representantes y dirigentes gremiales de distintas entidades de base de la CTERA, que se integran a este proyecto, que es, a la vez,

de investigación y formación. Es decir que los dirigentes-investigadores participan, por un lado, aportando información de sus respectivos lugares, y por otro, haciendo devoluciones a sus propias organizaciones a partir de su formación como dirigentes y de la comunicación de lo que se va construyendo en las reuniones nacionales. Esto último, como una manera de contribuir con los procesos de activación de la realidad circundante en su contexto particular.

Por este motivo, la dimensión metodológica también se encuadra en una perspectiva participativa, ya que los investigadores hacen la tarea de producción de conocimiento a la par de la militancia sindical que vienen sosteniendo desde sus respectivos lugares y como una práctica social. Investigación, formación y militancia se conjugan como maneras diferentes de analizar los procesos de reforma educacional, pretendiendo también superar las visiones clásicas y ya bastante generalizadas en el campo de las investigaciones sobre educación, basadas en macro-descripciones acerca del impacto de las políticas neoliberales y sus consecuencias en el área educativa.

Sin perder de vista esos estudios, la perspectiva que se adopta aquí pone un énfasis especial en las experiencias de resistencia y los procesos de confrontación al modelo, llevados a cabo por las organizaciones sindicales y los diferentes movimientos sociales.

Cabe aclarar que el proceso de implementación de la reforma en la Argentina ha tenido como característica central la fragmentación. Esto llevó a que a escala nacional resulte difícil establecer conclusiones generales y unificadoras. Por ello, se ha adoptado como estrategia hacer un análisis de las situaciones que se fueron dando en algunas provincias y que se han convertido en hitos, enclaves o ejemplos paradigmáticos de la reforma.

La presentación de esos casos significativos pretende mostrar las huellas, indicios y ejemplos que sostienen nuestras argumentaciones críticas con relación al proceso de reforma educativa global llevado a cabo en la Argentina.

CAPÍTULO I

SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS SINDICALES DOCENTES

EN ESTE CAPÍTULO se aborda el eje de los derechos sindicales docentes, en el marco del proceso de las reformas educativas neoliberales. En este sentido, se realiza la presentación, en un primer momento, de la estructura actual de sindicato en la Argentina, y de los cambios en la legislación sindical producidos en las últimas décadas, caracterizadas por el avance neoliberal.

Se hace referencia, también, a la resistencia generada en el mismo contexto y a la conformación de un nuevo tipo de sindicalismo en la Argentina. Luego, se describen las organizaciones sindicales docentes, poniendo énfasis en las características básicas de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).

Por último, se hace una presentación de aquello que se constituyó como uno de los referentes sindicales y sociales de resistencia y lucha en contra del modelo neoliberal: *La Carpa Blanca de la Dignidad*.

1. CONFORMACIÓN ACTUAL DE LA ESTRUCTURA SINDICAL EN LA ARGENTINA²

En nuestro país existen 2.776 entidades sindicales registradas en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTSS), entre sindicatos con personería gremial o simplemente inscriptos.

2 Se tomó como base el trabajo *Breve análisis sobre la conformación de la estructura sindical en la República Argentina y su evolución desde la vigencia de la Ley 23.551*, desarrollado por el Estudio Jurídico Dr. Marcelo E. Bustos Fierro & Asociados.

Del total de sindicatos, 1.317 poseen personería y 1.404 tienen simple inscripción.

En la actualidad existen 354 pedidos de personería gremial y 332 pedidos de inscripción gremial que se tramitan ante el MTSS.

En los últimos diez años, 915 sindicatos han adquirido su inscripción gremial y 130 su personería gremial.

Del total de sindicatos registrados (2.776), 2.203 corresponden a sindicatos por rama, actividad u oficio, mientras que 573 se encuentran constituidos como sindicatos de empresa.

Del total de 2776 sindicatos registrados, las asociaciones sindicales de ámbito nacional bajo la forma de uniones o asociaciones (con personería única) suman 130, mientras que las federaciones alcanzan a 78, lo que da un total de 208 organizaciones gremiales que abarcan a todo el país en su alcance personal de representación, es decir, que no superan el 8% del total de las entidades sindicales.

Un elemento fundamental para el análisis es la superposición de ámbitos personales y territoriales de personerías gremiales y su exacta ponderación, extremo que se registra fundamentalmente en el sector público.

Al mismo tiempo, se debe relevar la real tasa estadística de afiliación sindical toda vez que la información del MTSS indica que abarca a más del 50% de los trabajadores, representando a 4.142.488 personas. Se trata, obviamente, de trabajadores formales e incluye a los trabajadores rurales, concluyéndose que, de no computarse dicho sector, indudablemente el porcentaje sería mucho mayor. Aquí se pone en duda esta afirmación, en tanto que contiene datos evidentemente desactualizados, a la luz de la cantidad de afiliados que proporcionan algunas entidades sindicales, ya que se observó –en forma notoria– que no se corresponden con la realidad actual.

2. LEGISLACIÓN SINDICAL Y CONFLICTOS EN LA ÚLTIMAS DÉCADAS

EL AVANCE NEOLIBERAL³

La estructura de las organizaciones sindicales en la República Argentina fue impactada desde 1988, cuando entró en vigencia la actual Ley de Asociaciones Sindicales (N° 23.551), que ratificó el denominado modelo de

³ Este apartado está elaborado teniendo en cuenta los trabajos: *La atomización del Derecho laboral y la fragmentación de la clase trabajadora*, del Estudio Jurídico Dr. Marcelo E. Bustos Fierro & Asociados, y *Declaración sobre el Decreto 843/2000 reglamentario del Derecho de huelga*, de la Asociación de Abogados Laboralistas.

unicidad promocionada en cuanto a la conformación de las entidades gremiales de trabajadores.

Desde la vigencia de dicha ley, el MTSS no ha otorgado inscripciones o personerías gremiales a organizaciones que se han pretendido nuclear como sindicatos, si las mismas no estuvieran conformadas por trabajadores en el sentido clásico del término, es decir, de personas que prestan servicios a favor de otra, bajo relación de dependencia.

Al mismo tiempo es incorrecto afirmar que, por asimilación, las entidades simplemente inscriptas que tienen en su ámbito a una federación pueden gozar de los derechos derivados de una personería gremial, toda vez que –si bien se encuentra vigente el artículo 35 de la Ley 23.551 en tal sentido– las limitaciones existentes para el primer tipo de organizaciones no sean superadas por dicha norma. Los dirigentes sindicales electos de entidades simplemente inscriptas carecen de estabilidad en el empleo y en las condiciones de trabajo, que sí poseen los representantes de los sindicatos con personería gremial.

La llamada reforma laboral que se viene instrumentando desde la década del noventa, además de constituir un proceso de demolición de la estructura legal que tutelaba los derechos de los trabajadores, posee dos características que la hacen más perversa aún:

- la destrucción de la importante sistematización y ordenamiento normativo alcanzados con la Ley de Contrato de Trabajo, y
- la fragmentación o segmentación de la clase trabajadora.

Sobre la complejización de la normativa

Atomización de las normas legales que regulan el contrato de trabajo. Decenas de leyes y decretos dictados por el gobierno han creado un marco normativo complejo, conformado por una diversidad de cuerpos legales que pretenden regular un mismo fenómeno jurídico.

La recopilación, ordenamiento y sistematización de normas que en 1974 realizó la Ley de Contrato de Trabajo facilitaba a los trabajadores tener, sin mayores esfuerzos, conocimiento de sus derechos. Hoy, aun los especialistas tienen serias dificultades para encuadrar legalmente las situaciones que se les presentan.

La relación laboral se encuentra ahora regulada en la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (LCT), en la Ley Nacional de Empleo N° 24.013, en la Ley de Promoción del Empleo para las PyMEs N° 24.467, en la reforma laboral de la Ley 25.013, y en numerosos decretos y normas reglamentarias.

Ello, sin mencionar normas como el actual artículo 245 de la LCT, que remite, para el cálculo de una indemnización, a centenares de convenios colectivos de trabajo.

Sobre la fragmentación de la clase trabajadora

A las divisiones históricas (trabajador público/privado o administrativo/operario), ahora deben agregarse las introducidas por las leyes 24.467 y 25.013, en función de variables como la fecha de ingreso o el tamaño de la empresa.

Con la llamada Ley de Flexibilidad Laboral para las PyMEs N° 24.467 aparece la primera división. A partir de su vigencia (04/95), el trabajador que ingrese en una pequeña empresa (hasta 40 trabajadores) tendrá derecho, por ejemplo, a un preaviso de un (1) mes, cualquiera sea su antigüedad (en la LCT corresponden dos meses, si tiene más de cinco años de antigüedad). Además, el plazo se cuenta desde la notificación y no por mes calendario completo (LCT, art. 233). Ello, sin perjuicio de lo que para ese sector puedan acordar los gremios, en el marco de la negociación colectiva, con relación a vacaciones, aguinaldo o extinción del contrato de trabajo (arts. 90 a 92).

La Ley 25.013 crea una segunda segmentación, esta vez tomando como línea divisoria la fecha de ingreso del trabajador, sin importar el tamaño de la empresa.

En resumen, desde el 3/10/98 coexisten tres regímenes legales que regulan situaciones jurídicas análogas: la LCT, y las leyes 24.467 y 25.013.

El proceso de fragmentación de la clase trabajadora difícilmente pueda sortear un test de constitucionalidad, si se lo confronta con el principio de igualdad del artículo 16 de la Ley Fundamental argentina.

Uno de los últimos hitos del avasallamiento de los derechos sindicales se debe a la cuestionada (y de origen espurio) Ley 25.250, de reforma laboral. La escandalosa Ley Banelco busca la reconstrucción del escenario de negación de derechos colectivos e individuales de los trabajadores, plasmado por el hoy derogado decreto 2184/90 del menemismo.

Con el decreto 843/2000, reglamentario del artículo 33, se intenta limitar el ejercicio del derecho constitucional de huelga por vía de la reglamentación de la prestación de servicios mínimos, en determinadas actividades consideradas como servicios esenciales para la comunidad y que puedan ser afectadas por la adopción de medidas de acción directa. Algunas consideraciones:

El decreto 843/2000 es contradictorio en sí mismo, ya que comienza dando cuenta de un acatamiento de los criterios establecidos por el Comité

de Libertad Sindical de la OIT (dato positivo que, por otra parte, exigía el texto de la ley a reglamentar), pero luego faculta a ampliar ese criterio con absoluta discrecionalidad y por una mera resolución administrativa.

Como lo ha destacado la Comisión de Expertos de la OIT, el principio según el cual el derecho de huelga puede verse limitado en los servicios esenciales, pierde todo sentido si la legislación nacional define esos servicios en forma extensa. Al tratarse de una excepción, los servicios esenciales deben definirse de modo restrictivo (OIT, 1994, párrafos 159 y 160).

Reglamentar un derecho o garantía de raigambre constitucional mediante un simple decreto, no se ajusta en absoluto a la Constitución Nacional.

Se violenta, con el escudo aparente de la doctrina internacional de los convenios de la OIT, la norma de jerarquía superior del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que no tolera este tipo de restricciones al derecho de huelga.

LA RESISTENCIA⁴

Desde comienzos de los '90, la política de redefinición de las funciones del Estado y el desarrollo de políticas privatizadoras va produciendo un fuerte deterioro de las condiciones de vida y trabajo de la clase trabajadora, acompañado por la fragmentación de sus luchas y la debilidad y/o complicidad de los dirigentes de la mayoría de las organizaciones sindicales. Algunos de los sectores sindicales que no acuerdan con este tipo de prácticas, comienzan un proceso de construcción de un nuevo espacio sindical, donde no sólo se integran trabajadores sino organizaciones sociales de diverso tipo, como la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA).

UN SINDICALISMO DE NUEVO TIPO

El modelo económico que se impuso a partir de mediados de los '70 favoreció el crecimiento de los grupos económicos fundamentalmente transnacionales, posibilitando su concentración y centralización financiera y productiva, y liquidando el área estatal de la economía. Esto modificó toda la estructura económica, productiva y social en la Argentina, generando además la ruptura de la vieja composición de la clase trabajadora.

La desindustrialización redujo brutalmente el número de trabajadores de las distintas ramas de la industria, creciendo proporcionalmente la cantidad

⁴ Tomado del trabajo de Balduzzi y Vázquez (s/d).

de trabajadores del sector terciario (bienes y servicios), del cuentapropismo y la desocupación. La confrontación histórica entre obreros y patronos se redimensiona, tornando imprescindible una nueva forma de representación sindical, tanto política como organizativa.

Las transformaciones sociales acontecidas, que fragmentaron profundamente a la relativamente homogénea clase trabajadora argentina, no pueden contenerse por vía de restauración o un simple recambio dirigencial de la vieja estructura sindical.

Esta realidad requiere como respuesta el desarrollo de una nueva estructura que tenga como principal eje de construcción la unidad del conjunto de los trabajadores, en función de sus intereses y reivindicaciones.

El modelo sindical que durante medio siglo fue hegemónico en las prácticas de organización y lucha de los trabajadores argentinos revelaba entonces su agotamiento. El descrédito que rodea a buena parte de sus principales dirigentes, así como la evidente pérdida de representatividad social, deviene en parte de prácticas personales y políticas que han traicionado los intereses que debían representar (en algunos casos, hasta en complicidad con las políticas neoliberales). En lo profundo, evidencian un modelo organizativo que muestra claras señales de agotamiento en su capacidad de representar y defender la diversidad de identidades e intereses de lo que hasta hace poco podía denominarse clase trabajadora.

La nueva Central, que surge frente a una CGT reorganizada y unida a favor de las políticas menemistas y del modelo neoliberal, contuvo algunas definiciones estatutarias distintivas en la identificación del trabajador y sus formas de representarlo: afiliación directa y voto directo para quebrar la estructura verticalista del viejo sindicalismo; la posibilidad organizativa para nuevas formaciones gremiales y para contener —con una concepción más amplia que la “tradicional” en el sindicalismo— a la actual composición de la clase trabajadora: jóvenes en busca de su primer empleo, desocupados y jubilados.

La convocatoria es para los trabajadores en relación de dependencia y para quienes conviven en la otra fábrica que ha surgido y que es el barrio. Un lugar donde se puede reconstruir lo colectivo, no ya desde la producción, sino desde las demandas cotidianas.

A poco de andar, la CTA adquiere un carácter movimientista, sumando organizaciones sociales que agrupan a trabajadores desde las luchas cotidianas por la tierra, la vivienda, la ecología, las cuestiones de género o por su carácter de inmigrantes, y aquellos que se agrupan por reivindicaciones sindicales propiamente dichas.

“La discusión acerca del rol protagónico de la clase obrera en la transformación social no supera las fronteras del ideologismo si no se profundiza hasta esclarecer de qué modo en las condiciones actuales, esta clase puede representarse a sí misma y, junto con ella, representar al conjunto de los sectores populares y articular un movimiento de transformación social...”⁵.

La construcción de esta Central busca afirmarse en una acción político-social que, superando la mera reivindicación sectorial, apunte a construir poder para generalizar y legitimar los derechos sociales que los modelos impuestos desde los sectores dominantes intentan escamotear a los sectores populares. En esta lucha por la afirmación de los derechos, cobra centralidad la disputa ideológica.

3. ORGANIZACIONES SINDICALES DOCENTES

La complejidad del mapa sindical docente de la Argentina hace casi imposible dar cuenta de todas y cada una de las organizaciones que, a escala nacional, provincial y/o municipal, afilian y representan a trabajadores de la educación.

En Argentina existen 120 sindicatos docentes con personería jurídica, pero este dato es sólo una muestra del conjunto de organizaciones realmente existentes.

A modo de ejemplo, en la provincia de Buenos Aires existen dos grandes sindicatos de docentes no universitarios: el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA), con alrededor de 60.000 afiliados, adherido a CTERA; y la Federación de Educadores Bonaerense (FEB), con 45.000 afiliados aproximadamente. Este último confedera a casi 40 sindicatos, entre los que tienen personería y los simplemente inscriptos.

Debido a esta complejidad, en el informe final se intentará detallar las organizaciones de tipo nacional o las que sean numéricamente significativas.

En este primer avance, se identifican las entidades nacionales y sólo se describe en detalle lo que corresponde a nuestra organización.

- CONADU: Confederación Nacional de Docentes Universitarios
- SOEME: Sindicato de Obreros y Empleados del Ministerio de Educación
- AMET: Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica
- UDA: Unión Docentes Argentinos
- SADOP: Sindicato Argentino de Docentes Particulares

5 Rauber (1998).

4. CTERA - CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

Es una federación (segundo grado) que lleva la denominación de Confederación por cuestiones históricas, ya que en sus inicios estuvo conformada por sindicatos (provinciales, de rama, de modalidad)⁶.

Zona de actuación: todo el territorio nacional.

Representa a 233.385 afiliados a los sindicatos confederados (según datos de la última elección, año 2001).

Está integrada por:

- las entidades sindicales de primer grado que se encuentren adheridas a la misma a la fecha de la sanción del presente estatuto;

- las entidades sindicales únicas de primer grado que agrupen a los trabajadores de la educación dependientes de cada una de las jurisdicciones educativas del país, de la siguiente manera:

- Jurisdicción de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires
- Jurisdicciones provinciales
- Jurisdicción universitaria
- Jurisdicción nacional

• Las entidades confederadas abonan a la Confederación en forma mensual, en concepto de cuota de afiliación ordinaria, un monto equivalente al 10% del total de los ingresos que éstas perciben en calidad de aportes por cuota sindical de sus afiliados.

A través de distintas acciones, CTERA comenzó un proceso de resistencia a las políticas neoliberales en defensa de los derechos del trabajador de la educación, en el marco de la defensa del derecho social a la educación.

Un primer hito se dio en torno a la discusión sobre la Ley Federal de Educación, con una serie de actos y movilizaciones que reunieron cientos de miles de personas. A partir de ese momento, la resistencia que los trabajadores de la educación realizaron durante la década del '90 a estas políticas posibilitó la defensa de los puestos de trabajo que se pretendían ajustar⁷ y poner un freno a la privatización frontal y abierta de la escuela pública tal cual lo planteaba la letra de los primeros proyectos de ley casi copia de las prescripciones de los organismos internacionales. Sin embargo, lo hecho no alcanzó para detener el impacto que produjo la reforma de la

6 Ver la "Declaración de principios de CTERA", Huerta Grande, 1985.

7 Dicho esto en términos generales, y en comparación con lo ocurrido en otras áreas del Estado, donde mediante diversos mecanismos se implementó una política de extrema racionalización de los puestos de trabajo, a la par que se precarizaban las condiciones de empleo.

estructura del sistema educativo nacional: desarticulación de los niveles y modalidades educativas, caos institucional que condujo a la reubicación improvisada de alumnos y docentes, y la progresiva anarquización de la organización escolar de cada provincia, que llevó a la fragmentación de las luchas sindicales.

Entre 1993 y 1996 los conflictos gremiales se multiplicaron y diversificaron. La dinámica estuvo conducida por una política educativa que, sin correrse del objetivo de desestructurar el aparato educativo –así como había sido producido en otras áreas del Estado–, utilizaba la estrategia de avanzar con distintas y variadas propuestas y acciones en cada lugar del país. Así, en el marco de normativas de excepcionalidad o emergencia, los gobiernos provinciales avanzaron en las reducciones y ajustes presupuestarios, las rebajas salariales, la precarización de los puestos de trabajo y un proceso improvisado de reconversión laboral librada al mercado.

La posibilidad de enfrentar el avasallamiento de los derechos laborales y el progresivo desfinanciamiento de la educación pública dependió tanto de la legitimidad y/o de la posibilidad de represión de regímenes democráticos en general absolutamente formalizados, como de la desigual capacidad organizativa y de movilización de los sindicatos provinciales. Los conflictos eran múltiples, simultáneos y heterogéneos. Si por un lado esta realidad permitía advertir con claridad el efecto desestructurador de la autodenominada transformación educativa, por otro lado debilitaba la posibilidad de ponerle freno.

“El país se llenó de conflictos. Junto a una creciente exigencia laboral hacia los educadores, se recortaron sus derechos, redujeron sus salarios, modificaron unilateralmente los planes y programas, cerraron carreras, cursos y escuelas. Nuestros gremios, sin posibilidades de negociar ni de modificar tales políticas, debieron afrontar la lucha sin otra alternativa. En algunas jurisdicciones las huelgas se han prolongado entre 40 y 140 jornadas durante los dos últimos años.

La situación se tornó muy grave cuando las acciones de los sindicatos fueron reprimidas brutalmente por la acción combinada de las fuerzas policiales y militares. Refriegas, disturbios, dirigentes procesados, golpeados, encarcelados, cortes de ruta, toma de edificios públicos, llegando la represión a causar la muerte de dos trabajadores en la vía pública...”⁸.

A la CTERA no le alcanzaba con unificar la lectura y la denuncia respecto de estas políticas educativas; era necesario unir las luchas en una acción

8 CTERA-Secretaría de Prensa 1998 *Síntesis informativa del conflicto educativo en la Argentina* (Buenos Aires) septiembre.

nacional que no aparecía. Y, fundamentalmente, encontrar una modalidad de pelea capaz de evitar que las huelgas que prolongaban la pérdida de días de clase de los alumnos terminaran siendo funcionales al discurso privatizador de la reforma.

Esta dinámica tuvo un punto de inflexión en abril de 1997, cuando se logró la nacionalización del conflicto educativo a partir de la instalación de una carpa, con maestros en ayuno frente al Congreso Nacional para reclamar una ley de financiamiento educativo: la *Carpa Blanca*. Luego de tres años durante los cuales ayunaron más de 1.500 docentes y se dieron innumerables acciones de acompañamiento –desde paros nacionales, marchas, ayunos masivos en las escuelas, multitudinarios recitales de música y otros eventos mediáticos–, se obtuvo una Ley de Incentivo Docente por la cual el Estado Nacional aporta 660 millones de pesos anuales destinados exclusivamente a aumentos salariales, rompiendo con la lógica de la descentralización y desresponsabilización del Estado Nacional⁹.

Esta iniciativa merece un tratamiento especial en el análisis, ya que se constituye en uno de los movimientos de resistencia más representativos del conflicto gremial de los últimos años.

Sintetizando, las prácticas de resistencia de la CTERA estuvieron orientadas por los siguientes objetivos políticos:

- evitar que en nombre de la reforma del Estado la precarización laboral y la desocupación afectaran a los trabajadores docentes;
- ponerle límite al proceso de desfinanciamiento progresivo del sistema educativo, que venía profundizándose en la última década;
- disputar ideológicamente el proceso de desvalorización de la escuela pública y resistir la privatización de segmentos del servicio educativo; y
- denunciar y combatir los mecanismos de exclusión y diferenciación que las reformas neoliberales potencian o introducen en las escuelas.

LA CARPA BLANCA DE LA DIGNIDAD¹⁰

Hacia 1997 ya había transcurrido un año más del incumplimiento, por parte del Gobierno, respecto a la inversión prometida y fijada por ley. El presupuesto educativo estaba cada vez más lejos del 6% del PBI según se había planificado para ese año.

⁹ Ib. ant.

¹⁰ Este punto fue elaborado con los aportes de Silvia Vázquez y extractos de las Memorias de CTERA de los períodos 1997, 1998, 1999 y 2000.

Para la misma época, la reforma educativa se seguía implementando del modo más anárquico imaginable, tratando de impedir claramente la nacionalización de la resistencia a la misma.

En estas condiciones se advirtió la urgencia de buscar una estrategia para lograr un alto impacto social, dar permanencia y continuidad a un plan de lucha. “Un plan que pusiera a la docencia al resguardo de la inmensa insensibilidad del gobierno, de las dificultades que supone la dispersión existente y, sobre todo, que pudiera desnudar las verdaderas causas del conflicto”¹¹.

Así, se resolvió la instalación de una carpa frente al Congreso de la Nación a partir del 2 de abril que, con un ayuno docente, acompañara la lucha de las provincias y procurara el Fondo de Financiamiento Educativo eliminado por la administración de Domingo Cavallo. Una forma inusual de reclamo: que consistía en ayunar hasta que sea atendido el pedido de una ley de financiamiento constituida por fondos genuinos y permanentes que significaran una real inversión en educación, particularmente en salarios docentes.

“Nació así la Carpa Blanca, después de un paro suficientemente representativo, con la presencia frente al Congreso Nacional de docentes de todo el país [...] Desde el primer día el pueblo rodeó a los maestros con su solidaridad. Se acercaron a la Carpa los docentes, los alumnos, los científicos, los artistas, los plásticos, los poetas, los músicos, periodistas, pedagogos, políticos, profesionales, religiosos, sindicalistas [...] las personas más sencillas o las personalidades más destacadas”¹².

Esta iniciativa de los dirigentes sindicales docentes sorprendió por su originalidad y audacia, y cobró una dimensión como estrategia de lucha que de ninguna manera estuvo prevista ni planificada.

“una trama de resistencias comenzaba a tejerse y anudarse desde y con la Carpa Blanca.

Esa primera sensación de que la Carpa estaba llamada a condensar en su territorio físico y simbólico la multiplicidad de pequeñas/grandes batallas contra el modelo, fue expandiéndose hasta límites inusitados; junto a los docentes, allí están los familiares de José Luis Cabezas y de María Soledad Morales, peleando por la justicia negada; los familiares de las víctimas de la AMIA y la Embajada de Israel, los padres de Miguel Bru y Sebastián Bordón, muertos por el gatillo fácil y otras nuevas formas de represión contra los jóvenes. Están las incorruptibles

11 Fragmento tomado de la *Memoria de CTERA* correspondiente al período 1º de julio de 1996-30 de junio de 1997, 4.

12 Ib. ant.

Madres y Abuelas, los incansables jubilados, están los militantes que, como la monja Pelloni, luchan contra el hambre y la prostitución de nuestros pibes. Y están sobre todo los problemas de los trabajadores; la Carpa es caja de resonancia de sus peleas cotidianas. Por eso allí se expresan los conflictos sociales, allí convergen y se dan cita las movilizaciones obreras, allí se nuclean dirigentes sindicales que conservan el respeto de sus bases, y hasta hay cabida para que, entre compañeros, pueda contenerse el drama personal del desocupado [...] Y es a través de estos gestos que la Carpa Blanca se transforma en la Carpa de la Dignidad”¹³.

“Desde la Carpa se abrió el debate sobre el destino de la escuela pública, se puso en cuestionamiento popular la ejecución de la reforma, se la asimiló al ajuste, se evidenció que no hay transformación con niños hambrientos[...] Se empieza a entender que la reforma cae, si se derrota la política educativa y social de la cual la Ley Federal de Educación es sólo un capítulo”¹⁴.

La Carpa fue creciendo en consenso activo y movilizado, y los trabajadores de la educación, que estuvieron y están masivamente de acuerdo con la pelea, dijeron presente ante cada convocatoria. Esto se vio en las multitudinarias movilizaciones –del 14 de abril, el 20 de junio y el 11 de septiembre de 1997; el 2 de abril y el 11 de septiembre en 1998–, las carpas instaladas en cada provincia y el ayuno de dos días realizado en cada escuela del país alrededor del Día del Maestro, o los paros nacionales docentes que alcanzaron índices de acatamiento total, aún en jurisdicciones donde el presentismo golpea duramente el salario docente.

Los años 1998 y 1999 tuvieron como eje la lucha ya iniciada, y que aún continúa, por lograr la creación de la Ley de Financiamiento Educativo.

Cumpliendo el mandato del 55° Congreso Extraordinario de CTERA, se profundizó el plan de acción ante las evidentes demoras en el tratamiento del Fondo de Financiamiento Educativo y la obstrucción permanentemente interpuesta por el Ministerio de Economía de la Nación.

Desde la Carpa Blanca, 300.000 firmas acompañaron este pedido y desde la Cámara de Diputados, legisladores surgidos de las filas del sindicalismo docente, liderados por Mary Sánchez, construyeron dificultosos acuerdos transversalizando los bloques partidarios y apoyándose en el consenso popular sostenido y organizado desde la Carpa.

13 Vázquez, Silvia 1998 “La dignidad como herramienta política. Crónica de un año de la Carpa Blanca” en *Crítica Educativa* (Buenos Aires) N° 4, octubre.

14 Fragmento tomado de la *Memoria de CTERA* correspondiente al período 1° de julio de 1996-30 de junio de 1997, 5.

Después de meses de idas y vueltas se logró un piso mínimo de acuerdo en el cual ni CTERA ni los restantes sindicatos pudieron obtener todo lo solicitado. Por su parte, el Gobierno debió eliminar los puntos que no tenían consenso alguno, como la modificación de los estatutos, y debió ceder en cuanto a la incorporación de los sindicatos para discutir la distribución de los fondos, a que ningún docente debía quedar excluido del beneficio, dar prioridad y mejor asignación a las provincias que estaban en peores condiciones, que no se podría usar el Fondo para pagar deudas atrasadas ni para crear asignaciones condicionadas por la asistencia o similares.

Finalmente, ante la advertencia de CTERA con respecto a que la incorporación de tributos (impuesto a los automotores) para el sostenimiento del Fondo podría traer nuevas dificultades, se agregó la cláusula de garantía estatal que puso el Fondo a resguardo ante una recaudación insuficiente.

En estas condiciones, cuando el proyecto era una posibilidad concreta, CTERA consultó a los trabajadores de la educación mediante un plebiscito en todas las escuelas, antes de prestar su conformidad. El 78% de los docentes, afiliados y no afiliados, se pronunció dando el aval y respaldo a la propuesta.

En noviembre de 1998 se aprobó la Ley 25.053, pero el Poder Ejecutivo vetó la cláusula de garantía. Esto convirtió al Fondo en una alternativa más insegura y diluyó la posibilidad de una distribución mensual. En estas circunstancias, el Congreso de CTERA resolvió la continuidad del plan de acción y, especialmente, el sostenimiento de la Carpa Blanca, vista por el sector docente como única garantía para la defensa de los derechos de los trabajadores. En este marco, hubo medios de comunicación que apañaron al poder y grupos empresariales del transporte que iniciaron una campaña de desprestigio y de resistencia al pago del tributo, intentando disfrazar el pago de impuestos como una lucha de “pobres contra pobres”.

“En agosto de 1999 se había logrado una primera recaudación del Fondo de Incentivo Docente en base al impuesto automotor, que permitía el pago del primer semestre. Aún con dificultades, obteníamos un recurso que parecía imposible unos pocos meses antes. Sin embargo, a partir del mes de setiembre, ya estaba claro que nadie podía asegurar la continuidad del recurso, las empresas de transporte seguían negándose a pagar y varios particulares adoptaban actitudes similares, amparados en la inoperancia de la AFIP y las sucesivas prórrogas otorgadas a los deudores. Por otra parte, el veto presidencial a la cláusula de garantía nos impedía asegurar el compromiso del gobierno con un piso de recaudación.

Evaluada la situación, el Congreso de CTERA decidió la continuidad de la Carpa y del Ayuno, como única garantía para lograr un recurso cierto”¹⁵.

En noviembre de ese año un nuevo paro nacional docente –de acatamiento masivo– expresó que la meta era “doblarle el brazo” al modelo de ajuste y que fuera el Estado el garante de mayor inversión para la educación.

Luego de una entrevista con el entonces electo presidente De la Rúa, donde se comprometió a cumplimentar la ley, y respetando con la resolución ampliamente mayoritaria del Congreso de CTERA, se decidió “levantar la Carpa”.

“El 28 de diciembre de 1999, se logró finalmente la aprobación de una modificación a la Ley de Incentivo Docente creando un fondo anual de 660 millones (40 menos que la recaudación prevista por la ley anterior) pero esta vez, extraído de rentas generales, sin la incertidumbre de un impuesto automotor. Se mantuvo el texto original para la distribución y demás características del fondo, sin agregar condicionamiento de ninguna naturaleza, a pesar de las insistentes gestiones que por entonces realizó en sentido contrario, el nuevo ministro de Educación, Juan Llach.

Así las cosas, el Congreso de CTERA, con un solo voto en contra, precisamente proveniente de un congresal que durante los tres años anteriores estuvo en contra de la Carpa Blanca, resolvió el levantamiento de la medida de fuerza que heroicamente mantuvimos durante 1.003 días. El 30 de diciembre, ante un fervorosa y emocionada multitud de compañeros, finalizó con un triunfo y con inmensa dignidad, una hazaña sin precedentes en la historia sindical de los argentinos y de todo el mundo”¹⁶.

En un editorial del diario *Página/12*, del 31 de diciembre de 1999, el periodista Pasquini Durán sintetizó la experiencia de lucha y resistencia de esta manera:

“Sin violencias, con imaginación y entereza, instalaron nuevos métodos para la lucha gremial, resistieron los empujones del poder altanero, soportaron la fatiga propia y la ajena, eludieron las tentaciones de la rendición anticipada, desoyeron los consejos maliciosos y demandaron hasta conseguir, en la libertad democrática, el mandato de la ley. Probaron, con toda evidencia, que ninguna razón de la economía es superior a la condición humana.

Cuando ayer desarmaron la Carpa Blanca, festejaban la victoria de otra etapa cumplida, en una larga historia que aquí no termina, para beneficio de la escue-

15 Fragmento tomado de la *Memoria de CTERA* correspondiente al período 1º de julio de 1999-30 de junio de 2000, 3.

16 Fragmento tomado de la *Memoria de CTERA* correspondiente al período 1º de julio de 1999-30 de junio de 2000, 6.

la pública. Con el mismo acto dejaron inaugurada la esperanza para el desamparo de tantos, que desde ahora tendrán un espejo donde mirarse. Se puede y se debe, enseñaron sin pizarrón ni tiza pero con legítimo orgullo...”.

Hay un sinnúmero de acciones, hechos y procesos que se produjeron desde y alrededor de, el fenómeno de la Carpa. A continuación se presentan algunos de los considerados de mayor relevancia a efectos de mostrar, en la medida de lo posible, lo que significó y aún significa socialmente esta forma de reclamo creada por CTERA.

Solidaridad y adhesión internacional

“Desde el 2 de abril se abrió una etapa de intensas comunicaciones e información con el contexto internacional con el objeto de generar un flujo intenso de adhesiones a la media puesta en marcha por CTERA y con la finalidad de influir sobre las autoridades nacionales y provinciales. Gremios insertos en la CEA y la IE, de diferentes modos promovieron su solidaria gestión. Notas, fax, visitas personales, comunicaciones periódicas, presentaciones en algunas capitales frente a las distintas embajadas argentinas, divulgación ante los medios de prensa. Universidades de todos los continentes han hecho llegar su expresión de apoyo, organizaciones de diversas características, representantes de la cultura y el arte popular de varios países, distintas redes electrónicas internacionales”¹⁷.

La experiencia de la Carpa tuvo el apoyo y la presencia reiterada de organizaciones docentes de Brasil, México, Paraguay, Uruguay, Suiza, España, Francia, Canadá, Suecia, Italia. “En varias oportunidades nos visitó el coordinador principal para América Latina de la Internacional de la Educación Napoleón Morazán, y el propio secretario general de la Organización, Fred Van Leeuwen, quien nos acompañó a realizar múltiples gestiones ante los diputados, el ministro de Trabajo y el de Educación”¹⁸.

Se realizaron múltiples actividades de solidaridad y apoyo en distintos países. Entre ellas se encuentran:

- Viaje de un grupo de ayunantes a Montevideo, donde se levantó un Carpa Blanca en la que docentes argentinos y uruguayos ayunaron juntos durante tres días.

17 Fragmento tomado de la *Memoria de CTERA* correspondiente al período 1º de julio de 1996-30 de junio de 1997, Secretaría de Relaciones Internacionales, 18.

18 Fragmento tomado de la *Memoria de CTERA* correspondiente al período 1º de julio de 1997-30 de junio de 1998, Secretaría de Relaciones Internacionales, 5.

- Realización, por parte de los compañeros del CNTE, de una movilización en Brasilia y un acto frente a la embajada argentina. Además, hubo un campanazo que se extendió por todo el país.

- Marcha en Paraguay, en la ciudad de Asunción, en apoyo a los docentes argentinos ayunantes.

- Realización de actos, campañas de firmas y proyección de un video que cuenta la historia de la Carpa Blanca, subtítulo en inglés y en francés, en universidades, escuelas de nivel secundario, institutos terciarios y encuentros de docentes en Suiza, Francia, España, Portugal y Canadá, entre otros.

- Colecta de los docentes de Suiza, para la Carpa Blanca y difusión de la problemática educativa argentina y la lucha de CTERA.

El 2 de abril de 1998 estuvieron presentes en la marcha, con motivo del primer aniversario de la Carpa Blanca, los compañeros de la Confederación Nacional del Trabajadores de la Educación (CNTE), del Movimiento de Trabajadores Sin Tierra (MST) y del Centro de Profesores de Río Grande (CPERGS), de Brasil; de la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU), de la Asociación de Maestros Uruguayos (ADEMU), y de la Federación Nacional de Profesores (FENAPES), también de Uruguay¹⁹.

Los medios de comunicación

“Desde el inicio del ayuno, la oficina de prensa de CTERA funcionó simultáneamente desde la sede en la Carpa Blanca, cubriendo las demandas de los medios de comunicación. Se mantuvo permanentemente informados a los medios sobre el estado de salud de los ayunantes, bajas médicas, etc. Y se los convoca cotidianamente para presenciar los eventos organizados o las presencias solidarias.

Las transmisiones, desde la Carpa, del programa radial de Fernando Bravo y Alfredo Leuco, de Hora Clave (Mariano Grondona), que registró la mayor audiencia de la temporada, del espacio radial de Néstor Ibarra, de Feliz Domingo y la emisión en el programa de Marcelo Tinelli de escenas grabadas en la Carpa con música de Pink Floyd y letra de los gauchos, y un rap de los Reporteros (también tuvo una audiencia pico y debió ser difundida en dos programas consecutivos). Todos estos acontecimientos mediáticos, además del apoyo de un sinnúmero de enormes personalidades, posicionaron con inusitada fuerza los reclamos de CTERA.

A fines de abril de ese año [1997], frente a la entrega de los ‘Martín Fierro’, se enviaron cartas a todos los nominados en distintos rubros informándolos de la situación

19 Datos tomados de la *Memoria de CTERA* correspondiente al período 1º de julio de 1997-30 de junio de 1998, Secretaría de Relaciones Internacionales, 18.

educativa. La respuesta la obtuvimos en la ceremonia de entrega de los galardones. En esa oportunidad, Santo Biasatti, Soledad Silveira, Jorge Lanata, Alejandro Doria, Nelson Castro y Mirta Busnelli mencionaron el ayuno docente²⁰.

La expresión artística y las letras

“A seis meses del inicio del ayuno, se realizó, frente a la Carpa Blanca, el festival de música solidaria con las actuaciones de Silvio Rodríguez, Fito Páez, Luis Eduardo Aute, Santiago Feliú, Opus Cuatro, Víctor Heredia, Juan Carlos Baglietto, Alejandro Lerner, Gabriel Carámbula y Los Trovadores, con la presencia de Ernesto Sabato y la conducción de Fernando Bravo.

El 10 de diciembre se organiza el Maest-Rock 97. Un mega recital que reúne a más de 40.000 jóvenes en la Plaza de los Dos Congresos, a espaldas de la Carpa. Actúan Spinetta, Divididos, Los Caballeros de la Quema, Willy Crook, Memphis La Blusera, Mississippi Blues Band, Illya Kuryaki and the Valderramas, etc.

El 11 de diciembre, bajo un sol abrasador, Joan Manuel Serrat, Ana Belén, Miguel Ríos y Víctor Manuel brindan su homenaje a los docentes argentinos. Bajo la Carpa, cada uno de ellos canta una canción y terminan todos juntos, como los maestros... ‘subiendo la cuesta’. Una multitud se agrupa emocionada entorno a la Carpa²¹.

A lo largo de toda la trayectoria del fenómeno social de la Carpa Blanca fueron participando distintas personalidades del arte y la cultura, quienes dejaron su apoyo y adhesión. Transcribimos algunas muestras, a efectos de exponer esta solidaridad puesta de manifiesto²².

“Yo quisiera darles, en nombre de mis compañeros y mío, las gracias por su dignidad, por creer en un futuro, por su cansancio, por la intolerancia que reciben constantemente, por la estupidez que tienen que soportar, por su capacidad, su paciencia y su lucha contra la incomprensión de quien no siempre entiende que acá no se está jugando una mejora salarial, sino el futuro de un pueblo” *Joan Manuel Serrat, músico.*

“Yo estoy con el Pueblo en la lucha, y los maestros son el Pueblo en lucha. Es lo que me incita a venir y a decir gracias por lo que hacen. Estoy acá y yo soy uno más de ustedes” *León Gieco, músico.*

20 Fragmento tomado de la *Memoria de CTERA* correspondiente al período 1° de julio de 1996-30 de junio de 1997, Secretaría de Prensa, 24-25.

21 Datos tomados de la *Memoria de CTERA* correspondiente al período 1° de julio de 1997-30 de junio de 1998, Secretaría de Prensa, 28-29.

22 Fragmentos de discursos dejados por artistas y escritores durante su paso por la Carpa y recuperados en las *Memorias de CTERA*, correspondientes al período 1° de julio de 1999-30 de junio de 2000.

“Creo que la educación y la cultura son parte del crecimiento de un país y la base de un país. Sin la educación el país no puede crecer, porque no va a tener gente en un futuro que sepa cómo mantener un país. El esfuerzo que están haciendo todos los maestros es increíble, y es increíble que hayan pasado tantos días y que no se haya tomado una solución inmediata” *Julio Bocca, bailarín.*

“Ojalá todos los subversivos sean como estos, acá los subversivos son los que nos gobiernan. ¿Cómo puede llegar un docente a fin de mes? No sé cómo puede llegar, pobre, pero es la única cosa que va a salvar de la corrupción total a este país, el único futuro que tenemos sigue siendo la educación, así nació esta gran nación en otros tiempos. Esta lucha es un horror, pero a la vez un hermoso símbolo, y con estos símbolos vamos a salir adelante. Queridos maestros, continúen resistiendo, por muchos, miles en todos el país comparten este hambre por la verdad y la justicia y porque esta tarde, en esta Carpa, hoy somos todos maestros” *Ernesto Sábato, escritor.*

SÍNTESIS DE LOS 1.003 DÍAS DE LUCHA²³

Se instala el 2 de abril de 1997 y permanece hasta el 30 de diciembre de 1999.

1.500 docentes de todo el país ayunaron en la Carpa Blanca.

4.500 docentes y voluntarios se ocuparon día y noche de la organización.

2.800.000 personas visitaron la Carpa Blanca.

1.500.000 personas firmaron el petitorio exigiendo un fondo de financiamiento para la educación.

475 eventos culturales se realizaron en la Carpa (recitales, muestras de pintura, fotografía, escultura, teatro, video, etcétera).

36 cátedras universitarias se dictaron en la Carpa.

6.700 escuelas de todo el país visitaron la Carpa.

95 delegaciones extranjeras visitaron la Carpa y apoyaron nuestra lucha.

Todos los miércoles, los jubilados terminaban sus marchas en la Carpa.

Todos los jueves participamos de las rondas de las Madres de Plaza de Mayo.

Se realizaron en la Carpa múltiples actos de otros sectores sociales: José Luis Cabezas, Mario Bonino, María Soledad Morales, Teresa Rodríguez, Sebastián Bordón, Miguel Brú, AMIA, Memoria Activa, Actores, Estatales, Chicos del Pueblo, Jubilados, Desocupados, Marcha Global Infantil, Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, Periodistas, Judiciales, Médicos y Estudiantes, entre otros.

Se realizaron 45 celebraciones ecuménicas.

²³ Datos tomados de la *Memoria de CTERA* correspondiente al período 1º de julio de 1999-30 de junio de 2000, 47.

Se plantó un árbol (donado por una escuela especial), junto a UTPBA y ARGRA, en memoria de José Luís Cabezas.

Se realizaron 187 eventos de derechos humanos.

Se emitieron en directo 46 programas radiales y 29 de televisión desde la Carpa Blanca.

200.000 docentes ayunaron en todo el país el 10 y 11 de septiembre de 1997.

350 docentes de todo el país ayunaron dos días en Plaza de Mayo.

16 veces fuimos a estadios de fútbol con banderas explicando el conflicto docente.

Decenas de movileros, camarógrafos, fotógrafos, periodistas de todo los medios nos alentaron y apoyaron.

Los ayunantes pasaron en la Carpa tres navidades y dos fines de año.

Realizamos 12 paros nacionales.

Realizamos 6 marchas multitudinarias en Plaza de Mayo.

Los periodistas nucleados en UTPBA ayunaron 24 horas en la Carpa Blanca.

Dirigentes de la CTA, encabezados por el secretario general, Víctor De Gennaro, ayunaron varias veces en la Carpa Blanca.

El Coro Kennedy estuvo en la mayoría de los actos de la Carpa Blanca con su canto solidario.

45.000 jóvenes disfrutaron Maest-Rock, un recital de rock con conjuntos de primer nivel.

Adhirieron 1.012 organizaciones internacionales, gremiales, pedagógicas, sociales, políticas, ambientalistas, incluyendo varias casas de altos estudios.

CAPÍTULO II

AJUSTE Y EDUCACIÓN

1. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD EN LA ARGENTINA

La dictadura militar instaurada en la Argentina en 1976 fue la encargada de introducir en la economía y en la sociedad una lógica de funcionamiento fundamentalmente distinta de la vigente durante la etapa conocida como Industrialización por sustitución de importaciones. La violencia física ejercida sobre los sectores populares con capacidad de resistencia y cuestionamiento al proyecto dictatorial posibilitó la implementación de un plan económico que relegó la producción industrial como centro de acumulación. Promovió también la valorización financiera como modo principal de apropiación del excedente notablemente incrementado por una caída sin precedentes de los ingresos reales de los trabajadores. El endeudamiento externo representó en este proceso un rol clave, proveyendo una masa de recursos valorizables internamente, que permitió a los principales grupos del capital concentrado constituirse en los privilegiados beneficiarios de la redistribución del ingreso en contra de los asalariados.

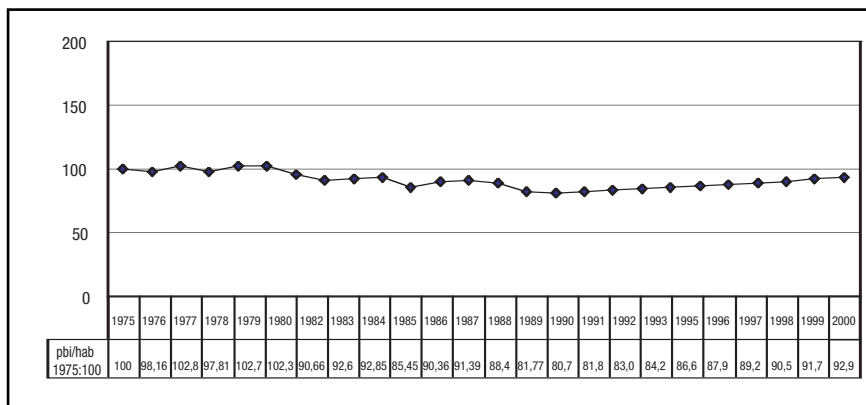
Después de la derrota política y militar de la dictadura, la recuperación de la institucionalidad democrática ha sido condicionada desde su inicio por el endeudamiento, pero fundamentalmente por la concentración de poder

en los principales grupos empresariales y los acreedores externos, sustentada en un régimen de acumulación caracterizado por la preeminencia de la valorización financiera sobre la producción de bienes y una inédita fuga de capitales que implicó la internacionalización del ámbito de las decisiones de inversión de los principales agentes económicos. Al mismo tiempo, significó que la dinámica económica dependiera menos de las condiciones internas del proceso de acumulación que de las condiciones de los mercados financieros internacionales.

Es preciso destacar que así como la dictadura creó condiciones políticas (mediante la eliminación física de una generación de dirigentes populares) y materiales (la apertura absoluta de los mercados financiero y cambiario), fue bajo gobiernos democráticos, particularmente el del justicialismo durante los '90, que se impusieron reformas estructurales que cambiaron definitivamente el modo de funcionamiento económico y social.

La imposición del nuevo régimen de acumulación encontró sus condiciones de posibilidad materiales en las transformaciones experimentadas por el capitalismo en su etapa de crisis manifiesta desde mediados de la década de 1970, con la transnacionalización y la financierización, respuesta –en buena medida– a los límites encontrados por el régimen de acumulación fordista y su regulación por el Estado benefactor-keynesiano. La “economía del endeudamiento” impuso su lógica sobre el conjunto de la economía mundial en forma diferenciada, con efectos particularmente graves sobre la mayoría de los países periféricos.

Desde el punto de vista más tradicional para evaluar el desempeño económico, esto es, utilizando como indicador el PBI per cápita, en la Argentina se presenta el fenómeno de un significativo retroceso hasta 1990; pese al crecimiento registrado en la década de 1990, en el año 2000 el PBI per cápita se ubicaba prácticamente en el mismo nivel que en 1975. La crisis de 2001-2002 seguramente ha provocado un nuevo deterioro en este indicador.

PBI PER CÁPITA (1975 = 100)

Fuente: Instituto de Estudios de la CTA e IDEP, sobre la base de datos del Ministerio de Economía²⁴.

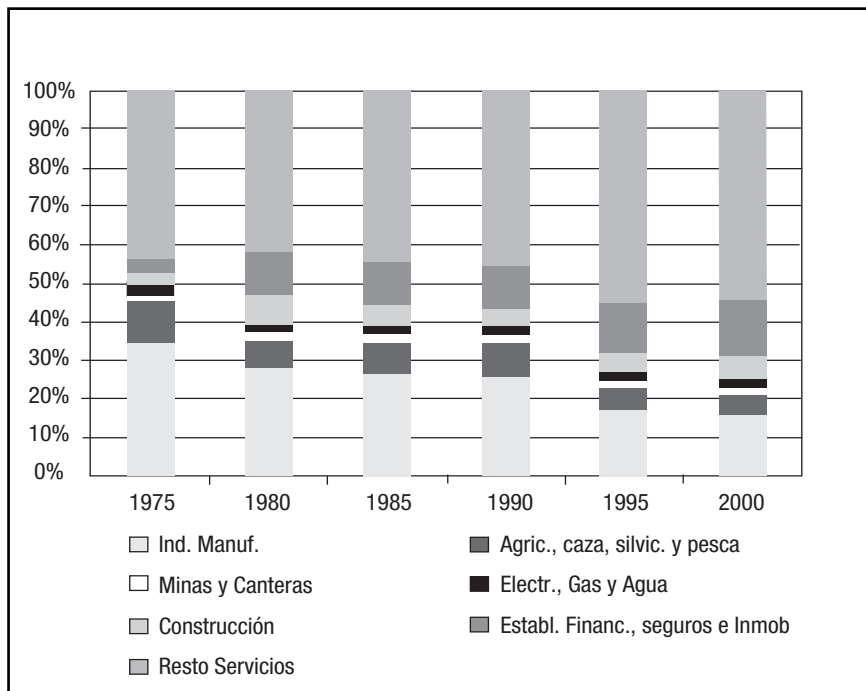
En segundo lugar, se han producido cambios en la estructura económica de una magnitud sin antecedentes. El sector manufacturero, que a mediados de los '70 representaba cerca del 35% del PBI, no llegaba al 20% en el año 2000. La reestructuración ha perjudicado notoriamente a los sectores productores de bienes frente a los servicios.

Es válido atribuir estos fenómenos a la apertura comercial y financiera, a la pérdida de centralidad del mercado interno como motor de la acumulación a partir de una inédita redistribución del ingreso en contra de los asalariados; a esto hay que agregar el efecto de la sobrevaluación de la moneda nacional, sobre todo en el período 1978-81 y durante la etapa de paridad fija (1991-2001) y convertibilidad. Pese a no constituir parte del recetario del Consenso de Washington, estas estrategias fueron apoyadas por los organismos multilaterales a efectos de la contención de los procesos hiperinflacionarios y, sobre todo, por su función de seguro de cambio gratuito para el movimiento de capitales especulativos y las remesas de utilidades de las empresas transnacionales.

La evolución posterior a la salida de la convertibilidad ha revertido parcialmente estas tendencias, favoreciendo los precios relativos de los sectores productores de bienes, especialmente los transables.

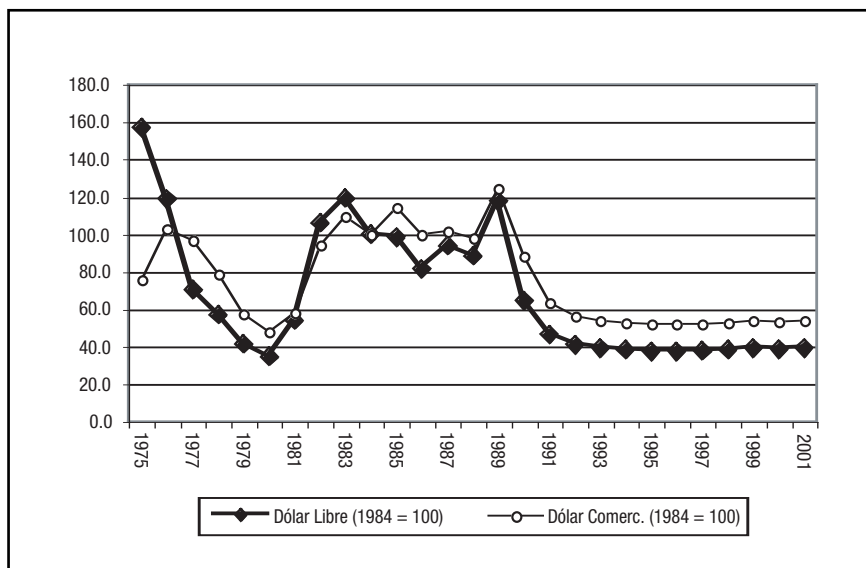
²⁴ Basualdo y Lozano 2001 *A 25 años del golpe. La economía argentina luego de la dictadura (IEF/CTA)*.

COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL PRODUCTO



Fuentes: Memoria Anual BCRA, 1975; Dirección Nacional de Cuentas Nacionales: 1980-1985-1990: VAB por sector a precios de 1986. 1995-2000: PBI a precios de 1993.

TIPO DE CAMBIO REAL



Fuentes: Período 1975-1996: IEERAL; Fundac. Mediterránea²⁵; Período 1997-2001: Elab. propia sobre la base de la Secretaría de Programación Económica

La articulación de la economía argentina con las finanzas internacionales tiene un hito destacado con la reforma del sistema financiero implementada en 1977, consistente en una profunda liberalización sui generis de la actividad, ya que el Estado flexibilizó completamente las regulaciones pero mantuvo su papel de garante de los depósitos del sistema. La conjugación de la reforma financiera con la liberalización del movimiento de capitales, y el estímulo explícito para el endeudamiento externo (público y privado), constituyeron una de las bases principales para la instauración del régimen de acumulación denominado de valorización financiera. “No se trata únicamente de la enorme rentabilidad que obtienen los bancos o el sistema financiero en general, sino también de la renta financiera que perciben los capitales oligopólicos líderes en las restantes actividades económicas, entre las que se cuenta la producción industrial, agropecuaria y, más recientemente, los servicios públicos privatizados”²⁶.

25 Citado por Neffa, Julio C. en *Modos de Regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina*.

26 Citado en *Sistema político y modelo de acumulación* por Eduardo Basualdo (2001).

La apertura y desregulación subsidiada de la actividad financiera, coincidente con los excedentes internacionales de capital desde mediados de los '70, posibilitan un proceso de acelerado endeudamiento externo que muestra su primera crisis en 1981-82, la etapa final de la dictadura que en siete años quintuplicó con creces la deuda, tornándola en elemento condicionante del desenvolvimiento futuro de la economía y la sociedad.

Mientras la década de 1980 estuvo signada por la relativa escasez de capitales internacionales –especialmente para los países periféricos– y por tanto el crecimiento de la deuda obedeció a la capitalización de intereses y gastos, en los 90 se inició otro ciclo de endeudamiento posterior a los acuerdos del Plan Brady, asociado al proceso de privatizaciones y reformas estructurales.

Es preciso destacar que el fenómeno paralelo al proceso de endeudamiento es el de una enorme fuga de capitales, que las estimaciones oficiales ubican en el orden de los 127.000 millones de dólares a fines de 2001.

	Deuda Externa		Total	1975=100
	Pública	Privada		
1975	4.941	3.144	8.085	100
1976	6.648	3.091	9.739	120
1977	8.127	3.695	11.822	146
1978	9.453	4.210	13.663	169
1979	9.960	9.074	19.034	235
1980	14.459	12.703	27.162	336
1981	20.024	15.647	35.671	441
1982	28.616	15.018	43.634	540
1983	31.709	13.360	45.069	557
1984	35.527	10.644	46.171	571
1985	40.868	8.458	49.326	610
1986	44.726	6.696	51.422	636
1987	51.793	6.531	58.324	721
1988	53.298	5.038	58.336	722
1989	57.926	4.917	62.843	777
1990	56.708	5.062	61.770	764

Fuente: Instituto de la CTA e IDER, sobre la base de información del Ministerio de Economía²⁷.

²⁷ Basualdo y Lozano (2001).

ARGENTINA

Al 31 de diciembre de	Deuda externa s. público no fin. y BCRA	Deuda externa privado no financiero	Deuda externa s. financiero	Deuda externa total	1975=100
1991	52.739	3.524	5.074	61.337	759
1992	50.678	5.774	6.520	62.972	779
1993	53.606	9.938	8.882	72.425	896
1994	61.268	13.842	10.799	85.908	1.063
1995	67.192	18.203	13.752	99.146	1.226
1996	74.113	20.841	15.660	110.614	1.368
1997	74.912	29.551	20.589	125.051	1.547
1998	83.111	36.512	22.306	141.929	1.755
1999	84.750	36.911	23.628	145.289	1.797
2000	84.851	36.949	24.776	146.575	1.813
2001	88.290	35.261	16.723	140.273	1.735

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales.

La acumulación financiera y la fuga de capitales son la manera en que los sectores del capital dominante interno y externo han apropiado un excedente derivado fundamentalmente de una pronunciada concentración de la producción y –sobre todo– de la redistribución regresiva el ingreso en contra de los asalariados y demás sectores populares. La regresividad en el reparto del ingreso estuvo en principio sostenida por la represión dictatorial sobre el movimiento obrero; pero en el período posdictadura, los procesos inflacionarios primero y los inéditos niveles de desocupación a partir de los '90, acentuaron a extremos desconocidos el deterioro de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo y las condiciones de vida para la mayoría de la población.

EVOLUCIÓN DEL SALARIO REAL PROMEDIO, 1975-1999

BASE: 1975=100

Año	1975=100
1975	100,0
1980	66,3
1985	68,8
1990	49,3
1995	41,0
1999	38,5

Fuente: Instituto de la CTA e IDEP sobre la base de información de los Ministerios de Economía y Trabajo.

*ÍNDICES DE REMUNERACIONES REALES EN EL GRAN BUENOS AIRES
(BASE: 1980=100)*

	1974	1980	1986	1991	1994	1996	1997
Salario mínimo real	243,4	100,0	96,4	52,2	80,8	78,9	78,5
Ingresos medios reales de las ocupaciones asalariados del Gran Buenos Aires							
Totales	116,9	100,0	84,8	65,5	77,8	71,0	71,5
Asalariados en industria	117,0	100,0	88,1	64,7	73,7	68,6	72,3
Asalariados en servicios	117,2	100,0	85,1	69,1	80,3	74,4	74,4
Ocupados en construcción	114,4	100,0	73,9	59,9	72,5	58,6	57,4
Ocupados en servicio doméstico	107,4	100,0	99,7	83,1	84,8	71,9	69,7

Fuente: Altimir y Beccaria²⁸

La evolución de la distribución del ingreso muestra claramente los efectos de los procesos señalados: la escasez de información oficial respecto a la distribución funcional obliga a considerar con cautela los valores específicos, aunque las tendencias no ofrecen lugar a dudas. El trabajo citado de Altimir y Beccaria presenta dos estimaciones, una para las cifras publicadas del PBI a costo de factores y otra para una serie revisada. Los valores porcentuales respectivos indican que la participación de los asalariados en el PBI de 1997 se ubica entre el 28,4 y el 31,9%, diferencia que no afecta la tendencia, sobre todo si se compara con la incidencia de las remuneraciones a los trabajadores registrada en 1974 (47,5%)²⁹.

*PARTICIPACIÓN DE LOS ASALARIADOS EN DIFERENTES PIB
(% s/PBICF)*

	1980	1986	1991	1993	1994	1996	1997
c/ resp. a serie PBI revisada	34,8	29,2	35,0	38,4	36,2	31,5	31,9
c /resp. a serie PBI publicada	35,2	29,2	30,8	33,7	32,0	28,2	28,4

Fuente: Altimir y Beccaria, op. cit.

28 Altimir y Beccaria 1999 *Distribución del Ingreso en la Argentina*, Serie Reformas Económicas de CEPAL.

29 Gilly, Adolfo 1984 "Las Malvinas, una guerra del capital" en AA.VV. *La década trágica* (México: Tierra del Fuego).

Con relación a la distribución personal de los ingresos, sobre los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, se puede advertir el incremento de la desigualdad y su correlato en el cambio de la estructura social considerada a partir de los indicadores de nivel de ingreso, como se muestran a continuación.

*DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE PERCEPTORES
SEGÚN EL NIVEL DE INGRESOS (EN PORCENTAJES)*

Decil	1974	1983	1990	1996	2000
1	4,4	2,2	2,3	1,6	1,4
2	4,4	3,7	3,4	2,7	2,7
3	4,5	4,6	4,0	3,9	3,9
4	6,2	5,5	5,1	5,0	5,0
5	7,5	6,7	6,3	6,2	6,1
6	9,2	8,1	7,7	7,5	7,4
7	10,7	9,6	9,1	9,1	9,1
8	13,6	11,9	11,4	11,6	11,6
9	15,9	15,9	15,5	16,0	16,2
10	23,6	31,8	35,3	36,3	36,6
Brecha D10/D1	5,4	14,5	15,3	22,7	26,1

Fuente: IEF/CTA. Sobre la base de INDEC.

*ESTIMACIONES OFICIALES DE POBREZA ABSOLUTA**

	Indigencia		Pobreza	
	Hogares	Población	Hogares	Población
1974	2,40	1,70	4,21	4,41
1980	1,53	1,78	6,14	8,31
1986	2,61	3,64	11,33	15,45
1991	2,32	3,31	16,44	21,80
1996	5,50	7,35	20,08	27,79
2000	5,6	7,70	20,8	28,9
2001	9,4	13,6	28,0	38,3
2002	19,5	27,5	45,7	57,5

*Con línea de pobreza oficial e ingresos originales

Fuentes: 1974-1996: Oscar Altimir y Luis Beccaria³⁰, 2000-2002: INDEC (EPH).

30 Del trabajo *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina*.

TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESOCUPACIÓN (PORCENTAJES)

Año	Actividad	Empleo	Desocupación
1974	40,1	39,7	3,4
1980	38,5	37,5	2,5
1986	38,7	36,7	5,2
1991	39,5	36,8	6,9
1996	41,9	34,6	17,3
2000	42,7	36,5	14,7
2001	42,2	34,5	18,3
2002	42,9	35,3	17,8

Fuente: INDEC (EPH).

La notable regresión social y económica de la Argentina del último cuarto del siglo XX tuvo al Estado como protagonista decisivo, como aparato de coerción en la etapa dictatorial y como generador de consenso –y desarticulador de resistencias– en torno a los postulados del neoliberalismo más extremo. Más que eso, en los años ‘90, gobiernos apoyados por importantes mayorías de los sectores populares ejecutaron con celeridad poco vista las transformaciones estructurales que definieron el escenario descrito en los puntos anteriores.

Privatización, desregulación y apertura constituyeron ejes de un programa político explícito que en su realidad sustantiva, significó la transferencia hacia la elite económica del poder de regulación sobre ámbitos hasta entonces conducidos bajo intervención y/o gestión pública. El caso argentino resulta paradigmático en cuanto a la captura del sistema político por el capital concentrado³¹, proceso en que la corrupción y la ilegalidad son elementos constitutivos³².

En primer lugar, debe mencionarse la política respecto del mercado de la fuerza de trabajo, ámbito en el cual el objetivo de flexibilización marcó la década de 1990, buscando la consolidación jurídica de la situación de precariedad instalada en los hechos por los niveles de desocupación.

En términos de la actuación macroeconómica, puede advertirse que la estabilización articulada en torno al tipo de cambio subvaluado y fijo tuvo su base en la superación del conflicto abierto a fines de los ‘80 entre los grupos económicos subsidiados por el Estado y los acreedores externos; las privatizaciones y concesiones de empresas y servicios públicos en condiciones de rentabilidad garantizada y con la posibilidad de utilización de títulos de deuda-

31 Ver Basualdo (2001).

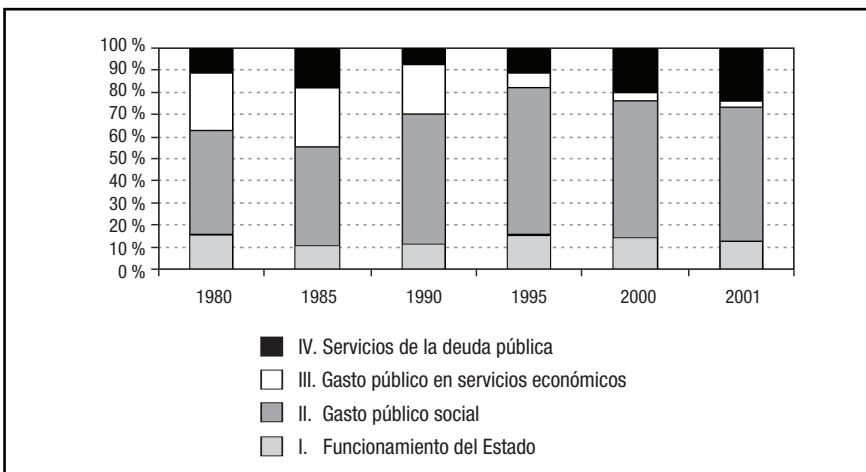
32 Ver Verbitsky (1991).

aportaron decisivamente a la solución a esa puja que había impulsado a la economía hacia la hiperinflación en 1989/90.

Por otra parte, las políticas de ajuste fiscal permanente constituyeron otro mecanismo de transferencia de excedentes hacia el capital concentrado: basado en un sistema tributario claramente regresivo³³, el gasto público se dirigió en forma creciente hacia el subsidio a la elite económica por la vía de los intereses de la deuda pública; pero, además, el desfinanciamiento de la seguridad social, que explica casi completamente los déficit fiscales de los '90, muestra también el efecto de la privatización del sistema previsional, la otra fuente de renta de privilegio recibido por el capital financiero.

Finalmente, se señala el papel del sector público como proveedor de divisas necesarias para la fuga de capitales y la remisión de ganancias al exterior, dado el balance externo negativo del sector privado³⁴.

ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO NACIONAL



Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados/Secretaría de Política Económica

2. ASPECTOS FISCALES DE LA EDUCACIÓN EN LA ARGENTINA

El presente apartado procura brindar un primer acercamiento a la información relacionada con lo invertido en educación en la Argentina, que permite

33 Ver AA.VV. (1997).
 34 Damill, Mario 2000 "El Balance de Pagos y la Deuda Externa Pública bajo la Convertibilidad" en *Boletín Informativo Techint*, N° 303.

algunas apreciaciones globales pero que debe ser completada y compatibilizada para obtener conclusiones de mayor profundidad y relevancia.

Fundamentalmente se presentan datos del documento *Gasto Público Educativo 1991-2000*, elaborado por el Proyecto Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación de la Nación.

Se han encontrado dificultades para la construcción de series históricas de indicadores; recién para el período 1996-2000 se dispone de un relevamiento sistemático llevado a cabo por el Ministerio de Educación. De todos modos, a partir de los datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados, se confeccionaron los cuadros y gráficos siguientes, que proporcionan una visión de lo acontecido con distintos componentes del gasto público en las dos últimas décadas.

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO

Finalidad / Función	1980	1985	1990	1995	2000*	2001*
En millones de pesos de 2001						
Gasto total	74.530	66.515	59.354	82.419	94.349	94.874
I. Funcionamiento del Estado	13.782	9.574	9.616	15.867	17.713	17.059
II. Gasto Públic. Social	37.231	33.187	36.291	53.698	59.480	58.654
III. G. P. en Servicios Económicos	17.598	15.586	10.375	7.172	5.205	4.838
IV. Serv. de la Deuda Pública	5.918	8.169	3.071	5.682	11.950	14.323
Educación	6.843	6.207	6.183	9.997	13.019	12.672
En Porcentaje del Gasto Consolidado Total						
Educación / Gasto total	9,2	9,3	10,4	12,1	13,8	13,4
Ed. básica / G. total	7,0	6,9	7,7	8,6	9,8	9,5
Ed. sup. y univ. / G. total	1,6	1,5	1,8	2,6	2,8	2,7
Ed. y cult. sin discrim. / Total	0,6	1,0	0,9	1,0	1,2	1,2
En Valores Índice. 1980 = 100						
Gasto total 1980 = 100	100,0	89,2	79,6	110,6	126,6	127,3
Educación 1980 = 101	100,0	90,7	90,4	146,1	190,3	185,2
Ed. básica 1980 = 102	100,0	87,7	88,4	135,7	178,5	173,5
Ed. sup y univ. 1980 = 100	100,0	86,3	92,7	181,5	223,2	219,8
Ed. y cult. sin discriminar 1980 = 100	100,0	133,9	105,3	173,0	237,7	227,8

(*) Estimación.

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica

Estos datos permiten observar la fuerte disminución, en términos reales, experimentada por el Gasto Público en la década de 1980 y su acelerada recuperación en los '90, con la particularidad de que la inversión en educación cae menos que el gasto global en la primera etapa y crece más rápidamente que éste en la segunda. También puede apreciarse que los servicios de la deuda pública crecen –considerando los extremos– aún más que lo invertido en educación; y no sólo eso, sino que llegaron a superarla en valores absolutos.

En cuanto a la significación de los distintos componentes del Gasto Consolidado sobre el Producto de la economía argentina en el mismo lapso, son ilustrativos los siguientes datos:

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO

Finalidad / Función	1980	1985	1990	1995*	2000**	2001**
En porcentaje del PBI						
Gasto Total	29,0	30,0	30,4	32,5	33,8	35,7
I. Funcionamiento del Estado	5,4	4,3	4,9	6,3	6,4	6,6
II. Gasto Público Social	14,5	14,9	18,6	21,2	21,2	22,0
III. G. P. en Servicios Económicos	6,9	7,0	5,3	2,8	1,8	1,8
IV. Servicios de la Deuda Pública	2,3	3,7	1,6	2,2	4,3	5,3
Educación	2,7	2,8	3,2	3,9	4,7	4,9
Ed. básica	2,0	2,1	2,4	2,8	3,4	3,5
Ed. sup. y univ.	0,5	0,5	0,6	0,8	0,9	1,0
Ed. y cult. sin discriminar	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4

*Provisorio. **Estimación

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Pese a haber alcanzado su máximo nivel respecto del PBI en los últimos años, la inversión educativa se encuentra lejos de los porcentajes recomendados por algunos organismos de referencia para la región (6/8%, según Labarca³⁵) y aún de las metas comprometidas en la Ley Federal de Educación.

35 Labarca, Guillermo 1995 “¿Cuánto se puede gastar en educación?” en *Revista de la CEPAL*, N° 56.

A fin de presentar una visión sintética de las características salientes del sistema educativo a fines de los años '80, es pertinente citar en extenso a uno de los principales equipos de estudio de políticas públicas³⁶:

“Pese a la pretensión universalista que primó en su construcción, el desarrollo del sistema educativo argentino se caracterizó por la proliferación de una gran diversidad de instituciones, variedad de responsabilidades jurisdiccionales y múltiples arreglos normativos. A fines de los años ochenta, el 79% de la matrícula primaria correspondía a las provincias, el 19% al sector privado y sólo el 2% a establecimientos nacionales. Por su parte, el 45% de la matrícula del nivel secundario estaba en jurisdicción nacional, el 26% respondía a las provincias y el 29% al sector privado. La educación universitaria estaba en un 90% en manos de la Nación y el resto en establecimientos privados, mientras que la educación superior no universitaria (en su gran mayoría institutos de formación de maestros) tenía una distribución más equilibrada: 32% la Nación, 37% las provincias y 31% el ámbito privado.

La educación gestionada privadamente era financiada en gran medida por subsidios estatales. El nivel de estos aportes osciló entre 0,3% del PBI en 1973 y 0,5% en 1985, año en que estos subsidios fueron casi equivalentes al total del financiamiento público al sistema universitario. Sobre finales de la década del ochenta, los aportes estatales beneficiaban al 90% de las instituciones escolares privadas, 80% de las cuales cubría de esa manera el costo total de las remuneraciones de su personal docente.

La cobertura educativa era amplia pero mostraba fuertes diferencias regionales y sociales, al igual que en los indicadores de rendimiento y exclusión (no incorporación, desgranamiento, repitencia, etcétera).

El crecimiento de la matrícula educativa, conjugado con las restricciones fiscales, determinó que esta expansión derivara en una fuerte caída de los costos medios del sistema. El principal mecanismo de ajuste del gasto en educación fue la disminución del salario real del personal docente... que representaba el 85% del total de las erogaciones”.

3. REFORMAS EDUCATIVAS EN LA DÉCADA DE 1990

El eje de las reformas estructurales en el sistema educativo lo constituye la Ley Federal de Educación³⁷, un intento de modificación profunda de la institucionalidad del mismo. No obstante, otra política de consecuencias relevantes consistió en la transferencia de responsabilidades educativas a los estados provinciales que, pese a haberse iniciado con anterioridad con el nivel primario,

36 Lo Vuolo et al. 2002 *La inseguridad socio-económica como política pública: Transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina* (Buenos Aires: CIEPP).

37 Ley N° 24.195, 1993.

se completa con los demás niveles –excepto las universidades– con la aplicación de la Ley 24.049 de 1992.

En cuestiones relevantes respecto a los recursos necesarios para su implementación, la Ley Federal de Educación dispone la extensión de la obligatoriedad de los años de estudio y modifica la estructura de los ciclos y los diseños curriculares.

En materia de financiamiento, establece la prioridad de la inversión educativa para el Estado, y su atención con los recursos que determinen los presupuestos de los distintos niveles del mismo; fija metas de duplicación gradual de la inversión (a razón del 20% anual como mínimo) y elevarla al 6% del PBI. En caso de no resultar suficientes los recursos presupuestarios mencionados, la diferencia se financiaría con impuestos directos aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva.

El Estado nacional también adopta el compromiso de financiar total o parcialmente programas especiales encarados con la finalidad de solucionar emergencias educativas, compensar desequilibrios educativos regionales, enfrentar situaciones de marginalidad o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional (art. 64).

En función del compromiso mencionado en el párrafo anterior, en el mismo año se creó en el Ministerio Nacional el Plan Social Educativo, encargado de realizar políticas compensatorias entre provincias y dentro de cada una de ellas, transfiriendo bienes y recursos para infraestructura, con el objetivo central de erradicar las escuelas “rancho” en su inicio y posteriormente fortalecer los sectores socioeconómicos más desfavorecidos.

Al año siguiente (septiembre de 1994) “... el Estado nacional y las provincias firman un acuerdo, denominado Pacto Federal Educativo, en el cual se comprometen a incrementar el gasto educativo en 3.000 millones de pesos al cabo de 5 años, monto que nunca fue alcanzado”³⁸.

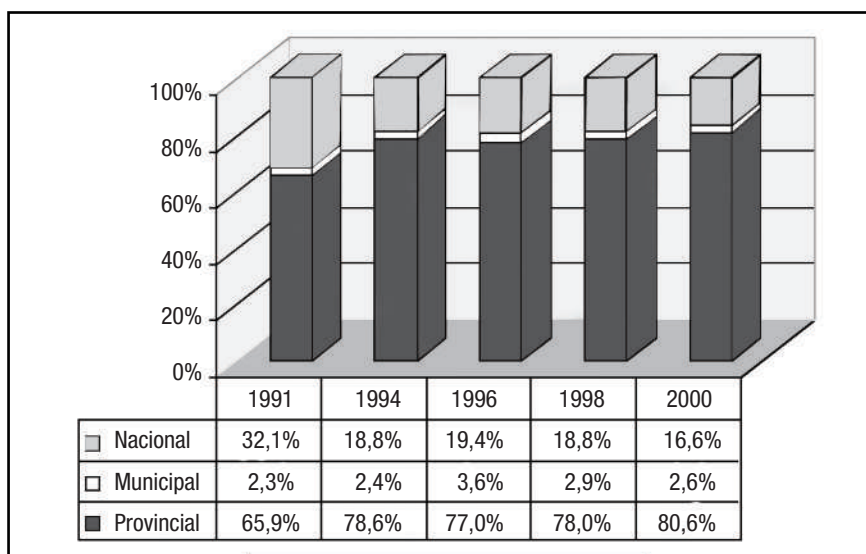
38 *Gasto Público Educativo 1991-2000*, Proyecto Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación de la Nación.

INVERSIÓN EDUCATIVA

	1991	1994	1996	1998	2000
Porcentaje del PBI					
Total	2,99	3,73	3,87	4,10	4,64
Nacional	0,96	0,70	0,75	0,77	0,77
Provincial	1,97	2,93	2,98	3,20	3,74
Municipal	0,07	0,09	0,14	0,12	0,12
Evolución de la inversión educativa (Base: 1991 = 100)					
Total	100	142,66	145,84	170,46	185,28
Nacional	100	83,83	88,44	100,84	96,72
Provincial	100	170,79	170,70	202,72	227,25
Municipal	100	155,99	232,69	215,33	215,75

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Proyecto Costos del Sistema Educativo

INVERSIÓN EN EDUCACIÓN



Fuente: Lo Vuolo et al. (2002), sobre la base de datos del Ministerio de Educación

*EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES EDUCATIVOS
(TASAS ANUALES DE VARIACIÓN)*

Indicador	1980-2000	1980-1991	1991-2000
Matrícula			
Total	2,64	3,02	2,19
Inicial	4,91	6,72	2,74
Primario	1,48	1,87	1,00
Medio	3,89	3,96	3,81
Superior	8,25	9,42	6,84
Población en edad escolar	1,29	1,40	1,15
Cobertura	1,34	1,59	1,04
Gasto total	3,13	0,26	6,75
Educación básica	2,89	0,34	6,09
Educación superior	4,09	-0,14	9,50

Los autores citados anteriormente (Lo Vuolo et al., 2002) efectúan consideraciones respecto a las características de la evolución de las variables estudiadas, afirmando, entre los aspectos más significativos:

- La incidencia del factor de cobertura en el gasto educativo, debido al ritmo de aumento de la matrícula.

- Las transferencias a las provincias de establecimientos y personal que revistaban en jurisdicción del gobierno nacional no fueron acompañadas de asignaciones presupuestarias equivalentes a los costos reales de estos servicios. En particular, si se considera el deterioro acumulado durante la década del '80 en la infraestructura física y las remuneraciones del personal, junto con el crecimiento de la demanda. Estas transferencias aumentaron los problemas fiscales de las provincias y las evidentes disparidades entre las mismas.

- Entre 1991 y 2000, la matrícula educativa total se expandió a una tasa del 2,19% anual, y el crecimiento fue mayor a partir de la plena vigencia de la transformación impulsada por la ley: entre 1996 y 2000, la matrícula se incrementó a razón del 2,54% anual. Este incremento tuvo lugar principalmente en el nivel superior, cuya matrícula creció a una tasa del 6,8% anual, y en el nivel medio, cuya tasa de crecimiento es del 3,8% anual. No obstante, parece desacertado adjudicar a la reforma la totalidad de estas variaciones, ya que el fenómeno de incremento en la cobertura tiene su origen en la década anterior: en los '80, el aumento de matrícula fue superior al verificado a lo largo de los '90 para todos los niveles de enseñanza. En tercer lugar, una

mirada de conjunto de la expansión del gasto oculta la diversidad de situaciones que se dan entre las jurisdicciones. La provincia de Buenos Aires explica el 35% del gasto provincial total, y el incremento ocurrido en esta jurisdicción marca la tendencia del gasto total, ocultándose así la presencia de fuertes disparidades en el comportamiento de las provincias.

- Comprender adecuadamente los alcances del incremento del gasto público educativo en el período señalado requiere tomar en cuenta el deterioro ocurrido durante los años 80. Entre 1980 y 1991 la matrícula educativa creció a una tasa acumulativa del 3% anual, en tanto que el gasto lo hizo en sólo 0,26% anual. La brecha señalada se explica, fundamentalmente, por la caída de las remuneraciones del personal docente. La disminución de la inflación ocurrida durante 1991 da cuenta de una recuperación parcial del salario real, lo que también explica parte del incremento del gasto público en valores monetarios constantes.

- La entrada en vigencia de la Ley Federal conllevó presiones adicionales sobre la expansión del gasto educativo, en la medida en que se produjo una fuerte expansión de la matrícula, lo que podría atribuirse, en alguna medida, a la extensión de la obligatoriedad a diez años (el último año del nivel inicial y los tres años de la EGB3). Además, el aumento de la matrícula es más intenso en los niveles medio y superior, precisamente, ámbitos en los que el costo unitario del servicio educativo es más elevado.

- La profundización de la lucha de los trabajadores de la educación nucleados en CTERA, con una fuerte sensibilización de la sociedad a partir de la "Carpa Blanca", logró a fines de los '90 una recuperación parcial de los salarios mediante la creación del Fondo de Incentivo Docente en 1999. Este Fondo, que representa 660 millones de pesos, recibió en un primer momento financiamiento a partir de un impuesto sobre el parque automotor, y en una segunda etapa de las Rentas Generales del Estado nacional; su cumplimiento se vio afectado por la crisis fiscal de los años siguientes³⁹.

- La Ley de Transferencia de Servicios establecía que el Estado nacional garantizara que los servicios transferidos fueran prestados con óptima cobertura cuantitativa, alta calidad pedagógica y equidad en todas las jurisdicciones. Entre otras cuestiones operativas, determinaba que todo el personal docente, técnico, administrativo y de servicios generales que se desempeñara en los servicios transferidos, quedaba incorporado a la administración pro-

39 El Presupuesto Nacional del ejercicio 2002 no contempló las partidas del FONID; con posterioridad se avanzó hacia la regularización.

vincial. A este personal debía retribuírsele con una remuneración no inferior a la percibida al momento de la transferencia, respetándosele asimismo la estabilidad y antigüedad que tuviera. Claramente, el principal incentivo para la transferencia de los servicios educativos del gobierno nacional poseía una raíz fiscal pero, al mismo tiempo, tuvo impactos visibles en la expansión del gasto público de las provincias.

- Las metas de incremento del gasto establecidas en el Pacto Federal Educativo no fueron cumplidas. El gasto público en educación creció a una tasa bastante inferior al 20% anual determinado. Tampoco se alcanzó el objetivo de incrementar en 50% la participación del gasto educativo en el PBI. A su vez, de los 2.400 millones de pesos que la Nación se había comprometido a aportar en los rubros infraestructura, equipamiento y capacitación docente, entre 1995 y 1999 había concretado menos del 40%.

Un primer análisis del comportamiento de los componentes de la inversión provincial en educación (el denominado habitualmente “objeto del gasto”) en valores corrientes permite apreciar que, en términos globales, en el período 1991-2000 el aumento de las erogaciones en Personal ha sido claramente inferior al del total -176 contra 197,5%- , mientras los demás rubros, con excepción de erogaciones de Capital, evolucionaron por encima del conjunto. Es especialmente significativo el incremento de las transferencias a instituciones de enseñanza privada, con un 335,4%. Cabe aclarar que también en este aspecto son notables las diferencias entre distritos provinciales, con extremos en los casos de San Luis -en que el rubro Personal aumenta 105 puntos más que el total- y Misiones, en donde el aumento del mismo rubro es 47,8 puntos inferior. Las diferencias se verifican asimismo entre los mayores distritos, con la particularidad de que la provincia de Buenos Aires explica el 38,5% del aumento global.

La mencionada disparidad en la evolución de los distintos componentes de la inversión educativa provincial conduce a un cambio en la estructura de la misma, en la que el concepto Personal pierde 6 puntos de participación, mientras el subsidio a las instituciones privadas expande la propia en 4,2 pasando de 9,1 a 13,3%, en tanto la significación de los restantes rubros crece 1,8 puntos porcentuales, lo que puede observarse en el cuadro y gráficos siguientes.

INVERSIÓN EDUCATIVA DE LOS ESTADOS PROVINCIALES

	Total	Erogaciones corrientes					Erog. de Capital	
		Total	Personal	Bienes y servicios no personales	Transferencias			
					Total	Enseñanza privada		Otras

En porcentajes

Estructura 1991	100,00	97,34	84,61	2,67	10,07	9,07	0,99	2,66
Estructura 1995	100,00	96,84	80,72	2,87	13,25	12,43	0,82	3,15
Estructura 2000	100,00	98,06	78,60	3,27	16,18	13,28	2,90	1,94

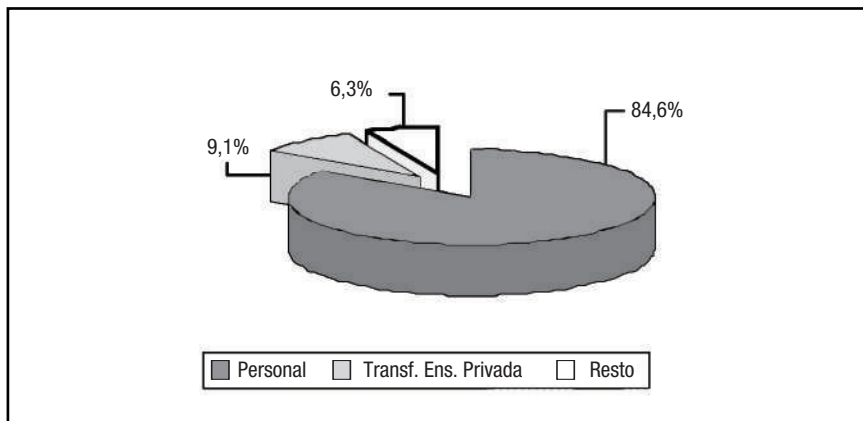
Evolución de las erogaciones en valores corrientes

Valores Índice Base: 1991 = 100

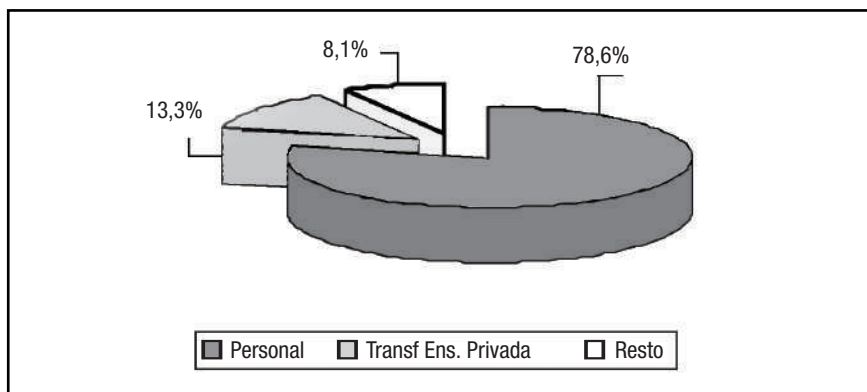
Índice 1991	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Índice 1995	224,94	223,79	214,62	242,42	295,93	308,23	184,99	266,84
Índice 2000	297,45	299,64	276,34	365,16	478,00	435,38	870,82	217,42

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Proyecto Costos del Sistema Educativo.

INVERSIÓN EN EDUCACIÓN - PROVINCIAS 1991



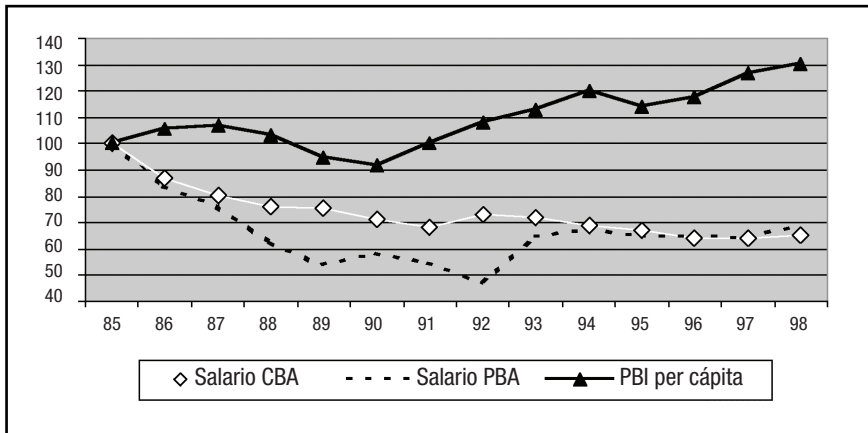
INVERSIÓN EN EDUCACIÓN - PROVINCIAS 2000



La evolución de los salarios docentes representa un punto central en la definición de la inversión y los estudios elaborados en CTERA sobre las remuneraciones de los trabajadores dependientes de la ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires⁴⁰. Por un lado, confirman las conclusiones de LoVuolo et al (2002), en lo referente al deterioro registrado en los ingresos en la segunda mitad de los años '80. En el caso de los docentes de la ciudad de Buenos Aires, la caída se prolongó al menos hasta 1998 –fecha de corte del estudio–, mientras que los de la provincia registran una mejoría desde 1991, que recupera sólo parcialmente las pérdidas anteriores. En ambos casos, el poder adquisitivo del salario era en 1998 un 34% y un 31% inferior respectivamente al de 1985. El otro fenómeno verificado es la diferencia entre las reducciones en términos reales de los básicos y los haberes brutos, ante la generalización de la incorporación de adicionales no remunerativos, que por otra parte acentúan el perjuicio para los trabajadores con mayor antigüedad. A esto puede agregarse que, durante los '90, en varios distritos se impusieron rebajas a los salarios nominales (en algunos casos llegaron a representar rebajas del orden del 30%, por ejemplo, Río Negro), además de una multiplicidad de medidas de agresión inédita a los derechos laborales, que merecerían un tratamiento más exhaustivo.

40 Iñiguez, Alfredo 2000 "El salario docente: un síntoma del estado de la educación en Argentina" en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Viste* (Buenos Aires: CTERA).

*EVOLUCIÓN DEL SALARIO DOCENTE Y
DEL INGRESO POR HABITANTE
(BASE 1985=100) EN CBA Y PBA*



Fuente: Iñiguez, A. (op. cit.)

SALARIOS REALES EN EL SECTOR EDUCATIVO

	Salario C.B.A.		Salario P.B.A.	
	Básico	Bruto	Básico	Bruto
	\$	\$	\$	\$
1985	518,04	521,87	523,05	523,05
1991	223,08	357,23	180,85	284,89
1998	212,95	342,18	231,27	361,28
Valores Índice				
1991/1985	0,43	0,68	0,35	0,54
1998/1991	0,95	0,96	1,28	1,27
1998/1985	0,41	0,66	0,44	0,69

Nota: deflactado por el IPC, a partir de serie mensual en moneda corriente.

Fuente: Iñiguez, A. (op. cit.)

4. ALGUNAS REFERENCIAS AL PAPEL DEL BANCO MUNDIAL EN LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Dadas las características de la presente etapa de la investigación, sólo es posible presentar un listado de las operaciones de crédito mediante las cuales los gobiernos que impusieron el programa de transformación regresiva de la

sociedad argentina obtuvieron los recursos necesarios para su viabilización. Un examen rápido del resumen que expone el cuadro respectivo permite comprender la celeridad con que se desarrollaron en este país los procesos de reforma estructural. Por el apoyo intelectual y material al genocidio por planificación de la desigualdad en nuestro país, el Banco Mundial es acreedor por 7.919.105.000 dólares, según las cifras oficiales al 31 de marzo de 2003.

A la luz de esos datos, resulta atinado reflejar una última intuición de uno de nuestros autores de referencia:

“Por muchos años Argentina fue considerada un ‘modelo’ de reforma conforme a los postulados más extremos del Consenso de Washington en todas las versiones. Esto está avalado no sólo por múltiples programas económicos y sociales encuadrados en acuerdos de asistencia de los organismos multilaterales de asistencia financiera y técnica, sino también por la creciente presencia de una suerte de burocracia ‘paralela’ financiada desde estos programas”⁴¹.

*OPERACIONES CON EL BANCO MUNDIAL
(IMPORTES EN DÓLARES)*

Nombre del proyecto	Tipo e importe	Aprobación	Objetivo/Condiciones
Especial de Ajuste Estructural (4405AR)	Ajuste 2.525.250.000	10/11/98	Reforma sist. bancario - Ajustes provinciales - Prog. sociales
PERAL I - Reforma de empr. públicas (3291AR)	Ajuste 300.000.000	12/02/91	Apoyo privatizaciones ENTEL - FFCC - YPF - Gas del Estado Reducción personal - Cierre ramales - Desregulación
PEREL TA - Asist. Técnica Privatizaciones (3292AR)	Asist técn. al ajuste 23.000.000	12/02/91	Privat. 4 empresas públicas principales - Preparación otras privatizaciones
Reforma del Sector Público (3394AR)	Ajuste 325.000.000	30/07/91	Estabilización económica - Eliminación déficit estructural
PSRTAL Reforma S. Público A. Técn (3362AR)	Asist. técnica al ajuste 23.000.000	25/06/91	Reforma aduanas - BCRA - Adm. central. - Ajustes sector público nac. y provincial. Descentr. educ. secund., etc.

⁴¹ Lo Vuolo et al., op.cit.

*OPERACIONES CON EL BANCO MUNDIAL
(IMPORTES EN DÓLARES) CONTINUACIÓN*

Nombre del proyecto	Tipo e importe	Aprobación	Objetivo/Condiciones
PERAL II Privatización empr. públicas (3556AR)	Ajuste 300.000.000	01/03/93	Privat. y cierre empresas de Defensa (SOMISA, Petroq. Mosconi / B. Blanca)
PRL II Reforma Prov. II Río Negro (4218AR)	Ajuste 75.000.000	26/08/97	Ajuste cuentas fiscales - Reestruct. Estado - Efic. Gasto educ. y salud
PRL II Ref. Prov. II San Juan (4220AR)	Ajuste 50.000.000	26/08/98	Ajuste cuentas fiscales - Reestruct. Estado - Efic. Gasto educ. y salud
PRL III Ref. Prov. III Catamarca (en preparación)	Ajuste 70.000.000	En prep.	Ajuste cuentas fiscales - Reestruct. Estado - Efic. Gasto educ. y salud
Ref. Prov. IV Buenos Aires (en preparación)	Ajuste 400.000.000	En prep.	Ajuste cuentas fiscales - Reestruct. Estado - Efic. Gasto educ. y salud
Ref. Prov. V Córdoba (en preparación)	Ajuste 400.000.000	En prep.	Ajuste cuentas fiscales - Reestruct. Estado - Efic. Gasto educ. y salud
PRL II Ref. Prov. II Tucumán (4221AR)	Ajuste 100.000.000	26/08/98	Ajuste cuentas fiscales - Reestruct. Estado - Efic. Gasto educ. y salud
PRL II Ref. Prov. II Salta (4219AR)	Ajuste 75.000.000	26/08/97	Ajuste cuentas fiscales - Reestruct. Estado - Efic. Gasto educ. y salud
PROS Reforma Obras Sociales (4002/3AR)	Ajuste 350.000.000	25/04/96	Desregulación Obras sociales Reestructuración - Reducc. costos
REPO Apoyo a la facilidad de recompra (4406AR)	Ajuste 505.500.000	10/11/98	Protección liquidez bancaria
FSAL Ajuste Sector Financiero (3558AR)	Ajuste 400.000.000	16/02/93	Reforma Sector Financ. - Reducir rol del Estado Reestr. / cierre bancos públicos (BANADE, BNA, BHN, Caja de A. y Seg.) Reforma BCRA y pciales.

ARGENTINA

*OPERACIONES CON EL BANCO MUNDIAL
(IMPORTES EN DÓLARES) CONTINUACIÓN*

Nombre del proyecto	Tipo e importe	Aprobación	Objetivo/Condiciones
Desarrollo Mdo. Capitales (3709AR)	Ajuste 500.000.000	01/03/94	Apoyo financ. para el sistema bancario - Privatiz. sist. jubilatorio
Asist. Técnica al Mdo. de Capitales (3710AR)	Asist. Técn. al ajuste 8.500.000	01/03/94	Apoyo financ. para el sistema bancario privado - Privatiz. sist. jubilatorio
Privat. Bancos Provinciales (3878AR)	Ajuste 500.000.000	05/04/95	Asist. Financiera (F. Fiduciario) Privatiz. o cierre de 15 bancos provinciales
Reforma Bancaria (3926AR)	Ajuste 500.000.000	25/07/95	Reforma sist. financiero privado (fusión cierre, recapitalización entidades)
Reforma Educ. Universit. (3921AR)	Inversión para ajuste 165.000.000	06/07/95	Fortalec. instituc. Apoyo al Fondo Mejoram. de la Calidad Educ. FOMEC
PROMIN I Salud y Nutr. (3643AR)	Inversión para ajuste 100.000.000	03/08/93	Mejora atenc. carenciados. Descentr. gestión y financiam. de serv. sociales de provincias a municipios
PRODYMES I Desc. Educ. Secund./calid. Educ. (3794AR)	Inversión para el ajuste 170.000.000	15/09/94	Obras establecimientos educativos secund./fortalecim. institucional 7 provincias
PRODYMES II (íd.) (3971AR)	Inversión para el ajuste 115.500.000	21/12/95	Apoyo adecuación a la Ley Federal Educ. (Equipam./ obras/capacitación)
PRESSAL Desarr. Sector Salud. Prov. (3931AR)	Inversión para el ajuste 101.400.000	03/08/95	Reformas sistema de gestión hospitalaria prov. Mendoza, Buenos Aires y Capital. Descent./ autogestión/mercado
PROMIN II (íd. I) (4164AR)	Inversión para el ajuste 100.000.000	15/05/97	Segunda etapa del programa
PRODYMES III Prov. Bs. As. (4313AR)	Inversión para el ajuste 119.000.000	09/04/98	Elevar índice cumplimiento nivel secund., matrícula y retención

*OPERACIONES CON EL BANCO MUNDIAL
(IMPORTES EN DÓLARES) CONTINUACIÓN*

Nombre del proyecto	Tipo e importe	Aprobación	Objetivo/Condiciones
PRODYMES IV Prov. Bs. As. (en preparación)	Inversión para el ajuste 50.000.000	En prep.	Continuación PRODYMES III
Reforma Sist. Agua Potable Prov. (4484AR)	Inversión para el ajuste 30.000.000	01/06/99	Apoyar incorporación sector privado a la gestión del servicio. Adecuación marcos normativos
APL Reforma Sist. Agua P. Prov. II (en preparación)	Inversión para el ajuste 40.000.000	En prep.	Segunda fase programa de reforma del sector
Varios programas	Inversión 3.783.750.000		
Varios programas	Asist. técnica 206.498.000		
Donaciones	17.387.800		ONGs/Ambiente/Ciudadanía/Etc.

Fuente: Banco Mundial. Dirección Subregional Argentina-Chile y Uruguay (1999).

CAPÍTULO III

EDUCACIÓN, SOCIEDAD Y CAMBIO

LA RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN, sociedad y cambio es compleja, ya que presenta gran diversidad de aspectos y dimensiones, y puede ser entendida y abordada desde diferentes lugares y perspectivas. Por ello, resulta aquí conveniente orientar la investigación hacia los horizontes de sentido que resulten ser los más relevantes y significativos para los sindicatos docentes de la región en el actual contexto. De este modo, se considera necesario ampliar las perspectivas que centran sus análisis en los discursos y las acciones del poder hegemónico, describiendo las características generales, las regularidades y las constantes de las políticas neoliberales. Estos análisis suelen reducir o pasar por alto el papel de los sujetos, sectores y movimientos sociales, que han construido y desarrollado espacios de resistencia en este mismo contexto.

Además, en lo desarrollado en los otros capítulos hay elementos suficientes para mostrar la matriz discursiva de la acción política neoliberal. En esta metodología se halla implícita la hipótesis de que la implementación de la reforma educativa no ha sido un proceso lineal y sin obstáculos. Por el contrario, se ha dado como resultado de una serie de luchas entre distintos actores sociales.

Entre esos importantes actores con incidencia en el terreno educativo cabe considerar, sin duda, el papel de los educadores expresados a través del movi-

miento sindical. En este plano se destaca la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, por su tamaño y su tradición de lucha. Una manifestación de esto fue la Carpa Blanca. En la Argentina, la Iglesia Católica también ha sido un actor importante. A ambos se les dedica un apartado en este capítulo.

Del mismo modo, es importante tener en cuenta el carácter federal de la organización política, por lo que es necesario distinguir las distintas posiciones de los gobiernos provinciales.

Por último, y aunque no se analiza aquí, no puede dejar de mencionarse el protagonismo de las estructuras ideológicas neoliberales como las fundaciones Sophía, IERALC y otras.

Con relación a la focalización del objeto de estudio, y más específicamente en lo que hace al período de referencia, el inicio de este proceso está dado por la sanción de la Ley 24.049, llamada Ley de Transferencia, en diciembre de 1991. La legislación jugó un papel fundamental en el proceso de reforma, ya que habilitó fuertemente –desde el punto de vista jurídico, por supuesto– la imposición del modelo de pensamiento neoliberal en el campo educativo. En la Argentina, los antecedentes de este proceso se remontan a la última dictadura, una de cuyas principales acciones en ese sentido fue la transferencia de escuelas del orden nacional a las provincias, realizada en 1978. Este proceso de reforma se fue consolidando a partir de la sanción de un conjunto de leyes. Las principales bases jurídicas⁴² a las que estamos haciendo referencia son:

- Ley de Transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitarios N° 24.049, sancionada el 6 de diciembre de 1991 y promulgada en enero de 1992.

- Ley Federal de Educación N° 24.195, sancionada el 14 de abril de 1993.

- Ley de Educación Superior N° 24.521, sancionada el 20 de julio de 1995.

- Pacto Federal Educativo, suscripto el 11 de septiembre de 1994 y convertido en Ley n.° 24.856 en agosto de 1997.

- Reforma de la cláusula constitucional acerca de las leyes de organización y de base del sistema educativo, que debe sancionar el Congreso (art. 75, inc. 19, de la Constitución reformada en 1994).

Por lo planteado, es posible afirmar que en este capítulo se tratará “la relación entre educación, sociedad y cambio en la Argentina, en el marco del proceso de la reforma educativa neoliberal, considerando como inicio del

⁴² Tomado del artículo de Myriam Feldfeber, “Una transformación sin consenso: Apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem”.

mismo la sanción de la Ley de Transferencia y tomando como momento final de análisis la crisis de diciembre de 2001”.

La relación entre educación, sociedad y cambio se desenvuelve a través de un conjunto de direcciones. Aquí se pondrá énfasis en el papel jugado por el Estado a través de las políticas educativas. En este sentido, el eje central de la conflictividad política e ideológica estuvo centrado en torno al derecho social de la educación y al papel del Estado en esta. Sobre esta dimensión de la relación sociedad, educación y cambio –desarrollada en el punto 2– se hará la presentación de los resultados obtenidos a partir del análisis de la información empírica. En estos se harán visibles las tensiones presentes a través de los debates, en términos de principios políticos e ideológicos, como de la implementación práctica del proceso de reforma.

1. ESTADO Y DERECHO SOCIAL A LA EDUCACIÓN

Como se planteó *ut supra*, la implementación de la reforma educativa realizada en la Argentina a partir de los inicios de la década de 1990, ha sido el resultado de un proceso de negociación y lucha entre distintos actores sociales. En el transcurso de este capítulo se intentará analizar estos conflictivos procesos en dos sentidos. Por un lado, en términos de debates, posiciones ideológicas y teóricas. Por otro, analizando los distintos hechos y acciones de política que configuran el proceso de implementación de la reforma.

2. DEBATES

En este punto es preciso tener en cuenta que la implementación de la reforma educativa se desarrolló en el marco de un inmenso debate ideológico, el cual tuvo dos momentos de desarrollo en cuanto a sus énfasis, pero no en cuanto a sus núcleos principales. El primero de ellos se dio hasta que fue sancionada la Ley Federal de Educación; el posterior, hasta la crisis de 2001. La agenda de este debate, hasta los inicios de la Carpa Blanca, fue conducido por el Gobierno y secundado por los aparatos ideológicos del neoliberalismo, como la Fundación Sophía, FIEL, etc. La Iglesia Católica tuvo una presencia importante como aliada del Gobierno, y desde la oposición el papel predominante le cupo a CTERA.

Algunas líneas del discurso gubernamental

Los lineamientos del discurso gubernamental tuvieron dos componentes que se acumulaban interactivamente. El primero de ellos señalaba que la educación argentina estaba desactualizada y carecía de un marco legal que le per-

mitiese incorporar todos los debates y críticas que se le habían realizado los últimos años. En este sentido, se hicieron eco de un cierto sentido común que se había gestado en torno a la necesidad de transformar la educación. En esta dirección también se sumaba lo que se entendía como las expresiones del discurso progresista. Una parte de ellos había sido protagonista en los debates educativos de los '60 y '70.

El segundo componente giraba alrededor de las profundas modificaciones en el plano de la economía y de la ciencia y la tecnología. El conocimiento y las transformaciones tecnológicas aparecían como el motor de los desarrollos de la globalización. Este hecho no se discutía, más allá de si la mirada era más neoliberal o cepaliana. La caracterización de la educación argentina era que había quedado atrasada con relación a las nuevas exigencias de la globalización. La inequidad fundamental rezaba que niños y jóvenes quedarían fuera de un mundo que se transformaba vertiginosamente. Es importante visualizar que quienes implementaron la reforma educativa desde los cargos ministeriales, en su mayor parte fueron de orientación más cepaliana, y el discurso neoliberal más duro provenía de otras áreas, especialmente de economía. A esto se sumaba la posición privatista de la Iglesia.

En la interacción de estos dos componentes, y motorizada por el protagonismo de los actores que en términos ideológicos expresaban las posiciones neoconservadoras de la Iglesia, neoliberales de los grupos económico hegemónicos en las políticas económicas y cepalianas de los técnicos que se hicieron cargo de los ministerios y que muchos venían de las estructuras del Partido Justicialista, se fueron haciendo hegemónicos los conceptos de equidad, calidad, competencia, autonomía, descentralización, eficiencia, polivalencia, utilidad del conocimiento, etc. En este marco conceptual, el modelo empresarial de las instituciones educativas y los mecanismos de mercado se valorizaron.

Es en este escenario de debate definido por la hegemonía del gobierno de Menem donde se produce la confrontación con los actores.

Las posiciones de los sindicatos docentes

Uno de los puntos más importantes de discusión ha sido el referido al papel del Estado en la dirección pedagógica general y en la garantía del derecho a la educación, en particular sobre las posiciones con respecto a los principios de obligatoriedad, gratuidad, laicidad y el carácter público de la educación.

CTERA sostiene que el proceso de reforma educativa iniciado por los gobiernos neoliberales ha sido determinado por un modelo político y económico que, basado en la aplicación de las reglas del mercado y los principios

del neoliberalismo, ha llevado a los sectores más desfavorecidos de la población a vivir en un estado permanente de injusticia social, exclusión, precarización, pobreza y desamparo. En este contexto, el Estado se ha ido des-obligando en su papel de garante de los derechos sociales mínimos e indispensables para todo ciudadano.

La postura de CTERA se puede sintetizar en los siguientes fragmentos:

“Sostenemos que la Educación es un Derecho Social, y como tal debe ser garantizada y sostenida por el Estado. La Educación Pública sigue siendo el único ámbito para asegurar el derecho para toda la población.

El derecho a la educación implica garantizar el acceso, la permanencia, reinserción y egreso en el sistema educativo para todos los habitantes del país.

Ratificamos para la educación pública los principios históricos de gratuidad, obligatoriedad y laicidad, al servicio de un proyecto popular”⁴³.

La crítica a las políticas neoliberales desde la Confederación surgió cuando el poder que asume el golpe militar de 1976 comienza a instalarlo a fuerza de terror y represión, y se inscribe en la historia de la Confederación, desde donde se inicia, a principios de los años ‘70, la consolidación de un modelo sindical diferente. La crítica, y el llamado a todo el sector docente para construir la resistencia contra el modelo, puede rastrearse también en los diversos documentos de todos los sindicatos de base de la CTERA.

Estas posiciones se expresan con mayor claridad cuando, a principios de los ‘90, en el marco de la democracia formal, comienzan a instalarse las diversas medidas que hacen avanzar la lógica de este modelo en el campo educativo.

En la memoria del año 1993 se plantea una perspectiva crítica del modelo, especialmente en lo que respecta al papel del Estado como garante del derecho a la educación:

“La casi finalización del proceso de transferencia de los servicios educativos a las provincias, así como la promulgación de la Ley de Educación, son dos de los hechos más relevantes producidos por el gobierno y el parlamento nacional. Ambos fueron reiteradamente merecedores de nuestra crítica posición y motivos elocuentes de nuestra lucha junto con la comunidad educativa en su conjunto. Sus consecuencias no se agotan, obviamente, en el acto de la promulgación, y el accionar de CTERA estuvo y estará orientado a preparar estrategias para que sus efectos no terminen en la privatización de la escuela y/o su arancelamiento, tal como lo prevén las directivas del Banco Mundial en las que se fundamentan tanto la transferencia como la Ley Federal”⁴⁴.

43 Tomado de la declaración final del I Congreso Educativo Nacional de CTERA, Buenos Aires, 24 y 25 de febrero de 1997, 17.

44 Tomado de las *Memorias de CTERA*, período 1° de agosto de 1992-30 de junio de 1993.

En 1994 se continúa afianzando la visión crítica y el rechazo, no sólo con relación a las políticas educativas, sino también sobre las decisiones que se van tomando en el campo económico y político, tal como se expresa en las memorias de CTERA:

“Los objetivos esenciales establecen reducir el gasto y fracturar la unidad de concepción dominante en la escuela argentina, que resiste la mercantilización del proceso educativo y se niega a la simple formación de mando de obra barata conforme a las demandas empresariales y los dictados del dios mercado”⁴⁵.

En estas mismas memorias se denuncian claramente los principales elementos que, a juicio del sindicato docente, son los que abonan el terreno para que en el campo educativo se consolide la ideología basada en la desresponsabilización del Estado, en lo referente a la garantía de los derechos sociales y a la fragmentación del sector. Así lo mencionan estas memorias:

“1. La transferencia del sistema educativo nacional a las provincias sin recursos de ninguna naturaleza. Esta decisión ahorró gastos significativos al gobierno nacional (1.300 millones de dólares anuales) y dispersó el reclamo docente...

2. La Ley Federal de Educación no fue reglamentada intencionalmente, a fin de facilitar su implementación parcial, apuntando a convalidar las políticas indicadas. Así, se utilizó la Evaluación de Gestión Educativa como instrumento para demostrar el deterioro de la escuela, descalificar a los docentes y, según se presuponía, subrayar el rendimiento y eficiencia de la escuela privada”⁴⁶.

Las propias producciones de las entidades de base de CTERA reflejan esta situación que se advertía desde la Confederación. Se toma como caso la provincia de Santa Fe.

En 1995, en la editorial de la Revista Sindical del sindicato docente de esa provincia (AMSAFE, Rosario), se decía a los docentes:

“En primer lugar, sabemos que uno de los condicionamientos más firmes para los gobiernos provinciales es la reducción del gasto público: ajuste presupuestario, disminución del personal estatal en planta permanente[...] proyecto de reducción de un 15% de los salarios estatales[...] Esta suma de medidas apunta a lo que señalábamos anteriormente, la economía de las provincias está sujeta a los dictámenes del Ministerio de Economía, y la educación, sabemos, rápidamente es variable de ajuste”⁴⁷.

45 Tomado de las *Memorias de CTERA*, período 1° de julio de 1993-30 de junio de 1994.

46 Ib. ant.

47 Tomado de la nota editorial de la revista *Escuela Mta*, Año 3, N° 8, AMSAFE Delegación Rosario, noviembre de 1995.

En el Congreso Educativo Nacional de CTERA en 1997, se planteaba:

“Rechazamos la política neoliberal de destrucción del Estado, que históricamente ha sido garante de derechos sociales y políticos. La misma busca limitar la soberanía del Estado Nacional frente al capital financiero transnacional.

Denunciamos la política de fragmentación social que fundamenta esta inhibición del Estado, consolidando un Orden Político represivo, autoritario, manipulador de la conciencia individual y colectiva, que confía a los mecanismos del mercado la dinámica de la organización social. Este proyecto conduce a la concentración de la riqueza en una creciente minoría, y lleva, por tanto, a la discriminación y exclusión social”⁴⁸.

En el Congreso Educativo de CTERA de 1999 se dijo:

“esta ley es hija del ajuste. Es la promotora de la deserción del Estado. Ha cristalizado en su letra la dictadura empresarial y la normativa del FMI. Contra esta ley no puede haber un solo docente que baje los brazos”⁴⁹.

Vemos así cómo históricamente la CTERA fue poniendo de manifiesto sus principios con relación al papel del Estado en cuanto garante del derecho a la educación. Como síntesis de este aspecto, se transcribe parte del documento⁵⁰ *Lectura crítica de la ley 24.195 o Ley Federal de Educación*, elaborado como aporte para ser debatido en el XXXIX Congreso extraordinario de CTERA.

“La ley no partió de un diagnóstico de la realidad educativa nacional, sus problemas y necesidades. Primó la inusitada urgencia desde el Poder Ejecutivo y los ‘lobbies’ de turno por definir la estructura del sistema educativo en el marco de la reforma del Estado impuesta por el modelo neoliberal imperante y el ajuste estructural que de él se deriva.

El anteproyecto que recibió sanción unánime en el Senado contenía nítidamente la propuesta neoconservadora, pero la fuerte reacción de los docentes, padres y alumnos que pobló las calles durante buena parte de 1992, obligando tras sucesivas negociaciones a su reconsideración en Diputados. La modificación y sustitución de numerosos artículos sólo pudieron poner límites imprecisos a la tendencia privatista y subsidiarista del Estado.

Se plasmaron así, por las presiones de uno y de otro sector, ambigüedades, contradicciones y yuxtaposiciones que se reflejan en la presencia de formulaciones

48 Cardelli, Jorge 1997 *Declaración final I Congreso Educativo Nacional de CTERA* (Buenos Aires) 24 y 25 de febrero, 17.

49 Tomado del discurso inaugural de Marta Maffei (secretaria general de CTERA), en el marco del II Congreso Educativo Nacional organizado por CTERA, Buenos Aires, 25 y 26 de junio de 1999.

50 Este documento para el debate fue elaborado por el equipo de Política Educativa de la Escuela de Formación Pedagógica y Sindical Marina Vilte, CTERA.

que aluden a pares contrapuestos: principalidad del Estado vs. fortalecimiento de los sectores privatistas; gratuidad vs. arancel; trabajo como instrumento pedagógico vs. trabajo como suministrador de mano de obra para las empresas; federalismo vs. fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional”.

Respecto a la responsabilidad del Estado y el derecho a la educación, en este documento también se plantea:

“En lo atinente al rol del Estado, podríamos decir que el texto de la ley se constituyó en un verdadero campo de batalla, en tanto tema central de toda normativa surgida de este gobierno como producto de su modelo de desestructuración del Estado nacional. Surgió del Ejecutivo y de la media sanción del Senado como un proyecto profundamente privatista, que libraba la educación a la lógica del mercado. La movilización de padres, alumnos y maestros posibilitó que desde la Cámara de Diputados se renegociaran cláusulas que frenaran la destrucción de la educación pública. De este modo no se consensuó ni coherentizó un perfil político-educativo para el sistema, sino que resultó un agregado de enunciados que, por su antagonismo, generan un marco ambiguo y propicio para interpretaciones contradictorias [...]

Lo que de todos modos aparece con claridad en la Ley es la tendencia a favorecer el desarrollo del sector privado a través de medidas pedagógicas, organizativas y financieras”

Ahora bien, la denuncia a las políticas de ajuste y al papel del Estado también estuvo acompañada de la defensa de los principios educativos considerados por CTERA como irrenunciables.

Entre los principios más importantes, aparece la idea de una escuela pública, democrática, gratuita y popular, que recupere el protagonismo de los trabajadores de la educación y de todos los sectores de la sociedad que el modelo neoliberal ha excluido en el proceso de reforma como padres, niños, no-docentes, etcétera.

Retomando los principios defendidos por el sindicato en este contexto, se citan los siguientes párrafos para sintetizar la postura al respecto.

“Principios de la Educación:⁵¹

La educación como derecho social se define por su carácter público, en tanto es la educación de todos y garantiza a todos este derecho y en cuanto asume plenamente la función de ser formadora de ciudadanía plena.

[...] la verdadera educación pública debe ser también educación popular. Esta es la perspectiva que da el sentido político-ideológico; es una mirada que interpre-

51 Tomado del documento final del II Congreso Educativo Nacional de CTERA, Buenos Aires, 25 y 26 de junio de 1999, Comisión: “El derecho social a la educación y al conocimiento”, 15.

ta e intenta llevar adelante la óptica del pueblo, de los trabajadores, de los sectores populares [...]

[...] los valores sobre los que se sustenta el compromiso social son: la igualdad, la solidaridad, la libertad, el desarrollo sustentable con justicia social, el rechazo a toda forma de explotación y discriminación social y de respeto por los derechos humanos”.

O, al decir de la secretaria general, Marta Maffei:

“Una escuela que se ocupe de las cosas del pueblo. Que también se ocupe de la cosa pública. Una escuela donde los docentes pierdan la inocencia, dejen de pregonar falsas objetividades, y empiecen a entender que el proceso educativo es un proceso profundamente político...”⁵².

Dentro de los principios, resulta fundamental el de la gratuidad de la enseñanza pública. En este sentido, en el documento analizado se pone de manifiesto que la gratuidad es la “llave que vincula el derecho social a la educación con la responsabilidad estatal de garantizarlo”. Según este planteo, “si bien este principio de gratuidad está taxativamente establecido en el texto legal, la posibilidad de ‘fuentes complementarias de financiamiento’ dio lugar para que el propio Poder Ejecutivo se alzara con el primer intento de vulnerar la ley, sosteniendo la necesidad de arancelar los estudios superiores, utilizando la lógica y los argumentos recomendados por el Banco Mundial para ‘recuperar costos’”.

Al iniciarse este apartado se señalaba la existencia de otros actores que tienen posición tomada con relación a este debate. En este sentido, interesa presentar una visión propia acerca del papel que ha jugado la Iglesia en este proceso de reforma.

*El papel de la Iglesia en el proceso de reforma educativa*⁵³

Las conclusiones de este punto surgen del análisis de las revistas del Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC), entidad altamente representativa del pensamiento educativo en la Argentina.

Su militancia activa en el terreno educativo se remonta al comienzo de la construcción del sistema de instrucción pública en la Argentina, alrededor de 1880, y que encuentra en este siglo innumerables espacios donde continuar filtrándose, hasta constituir un accionar panóptico. El carácter sorprendente

52 Discurso de Marta Maffei en el II Congreso Educativo Nacional de CTERA.

53 Aporte elaborado por Myriam Arroyo y Graciela Mandolini, miembros del equipo de investigación constituido para el desarrollo del presente proyecto, egresadas de la Carrera de Posgrado Especialización en Investigación educativa (CTERA-UN Comahue).

de su organicidad se manifestó en el despliegue realizado en el Congreso Pedagógico Nacional, organizado por el gobierno de Alfonsín en 1987, al que volcaron todo su apoyo. En adhesión a este Congreso, las escuelas confesionales realizaban homenajes y actos diversos. Por ejemplo, el realizado a raíz del 10º Aniversario del Congreso Pedagógico Nacional en la Sala Jorge Luis Borges de la Biblioteca Nacional, con la asistencia de la ministra de Cultura y Educación de la Nación. La percepción que dicho sector ha tenido frente al Congreso Pedagógico Nacional fue expresada, con claridad, por la Vicaría Episcopal de Educación de la Arquidiócesis de Buenos Aires, en las palabras del padre Juan Torrella: “¿Cómo olvidar esta gesta cívica? [...] Toda una corriente de vida puesta al servicio del bien común”. Para la Iglesia, en la Argentina el Congreso Pedagógico Nacional fue un “tiempo de gracia”.

Los textos que se suceden reivindican ese evento y su compromiso con la política educativa neoliberal del gobierno. Esto lo hace manifestando su preocupación por la creciente situación de exclusión social.

El 23 de febrero de 2002 se organizó el Diálogo Argentino en la Mesa de Educación. El documento allí presentado por el Consejo Nacional de Educación Católica (CONSUDEC) propone llegar a un acuerdo respecto a cuestiones básicas:

- prioridad
- unidad de sentido
- equidad
- no al ajuste
- relevancia cultural
- la Ley Federal de Educación y los acuerdos del Consejo Federal de Educación.

Respecto al último ítem, textualmente se destaca: “...son los marcos legales de los que no debemos apartarnos para garantizar una educación de calidad distribuida equitativamente. Allí están explicitados los principios para consolidar una política de Estado en materia educativa, que trascienda los cambios de gestión tanto nacional como jurisdiccional”.

Una adhesión de igual tenor se reconoce en la edición del segundo miércoles de abril, bajo el título *Equidad*, donde se argumenta la pertinencia de la Ley Federal al respecto y, para finalizar, detalla que el documento rector, *Educación y Proyecto de vida*, de hace casi veinte años, lo preveía:

“La igualdad de oportunidades educativas, indiscutible como principio, no siempre se da en la realidad. Esto nos obliga a todos a tomar conciencia de que, en el estado actual de nuestra sociedad, la desigualdad educativa constituye una grave injusticia social, porque afecta, no ya a aspectos accidentales del bienestar indivi-

dual, sino a lo más esencial e íntimo de la personalidad, como es su propio perfeccionamiento, y, además, porque condiciona el resto de la vida de muchos compatriotas y hermanos nuestros, dando lugar a nuevas desigualdades sociales que una adecuada educación podría evitar o al menos atemperar. [...] La gratuidad de la educación sistemática constituye un indudable progreso, aunque por sí sola no resuelve el problema de los sectores sociales marginales, ni el de las regiones menos desarrolladas del interior, ni tampoco el de las personas minusválidas: situaciones para cuya solución se requiere un esfuerzo adicional de la sociedad y el Estado, fundado en inexcusables deberes de solidaridad social”.

Quizá sea pertinente preguntarse en este punto si en algún momento la Iglesia tuvo una postura crítica o de oposición a las propuestas educativas emanadas de las instancias nacionales. La transferencia de servicios educativos nacionales sólo se integró de manera crítica a su discurso cuando se aprobó la ley y esta podía afectar sus intereses patrimoniales. Esta decisión mereció una dura manifestación crítica contra el gobierno. La oposición se renueva cada vez que es percibida la amenaza de comprometer el aspecto financiero de sus instituciones. A modo de ejemplo, se cita la edición del segundo miércoles de junio de 2002, bajo el título *No al ajuste*, donde se plantea el disenso respecto a los “anuncios verbales y periodísticos que circulan en cuanto a nuevos ‘recortes salariales’ y ‘ajustes’ en las áreas de educación de las distintas jurisdicciones; si se hiciesen realidad estaríamos –una vez más– perjudicando y amenazando a los que más necesitan”.

“Por esto una vez más reiteramos NO AL AJUSTE. Un NO a que la educación pueda ser gravada por impuestos. Si bien hay quienes aún hablan de subsidio a la Enseñanza Pública de Gestión Privada, no existe tal subsidio. Existe un aporte del Estado a la enseñanza de gestión privada porque es parte del mismo sistema educativo nacional y parte del impuesto que el país cobra a los padres de todos los alumnos por un bien común, la educación. Si hablamos de subsidio, hablamos de una dádiva que se reparte cuando hay fondos. Nosotros hablamos de aporte. Es decir, el dinero que el gobierno invierte para garantizar la posibilidad de que los padres de su patria puedan elegir la educación que quieren para sus hijos.

Tal vez sea el momento propicio para recordar lo que hace tiempo nadie menciona: que enseñanza pública de gestión privada significa disminución de costo a la educación en general, porque en la enseñanza pública de gestión privada el Estado sólo aporta el sueldo del personal docente [...] Es una economía real lo que significa esta enseñanza a nivel jurisdiccional, como lo fue antes a nivel nacional”.

Retomando la pregunta sobre la posible actitud crítica de la Iglesia, es necesario señalar su posición respecto a los Contenidos Básicos Comunes

(CBC) y cómo negoció su modificación. En abril de 1993, el Congreso Nacional aprobó la Ley Federal de Educación N° 24.195. En el marco de sus artículos 53 y 56, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación promovió el acuerdo plasmado en la Resolución N° 26/93 del Consejo Federal de Cultura y Educación, que definió la agenda de discusión federal inmediata para la aplicación de la ley. Entre los temas a tratar estaban los Objetivos y Contenidos Básicos Comunes de los currículos de los distintos niveles y ciclos.

El Consejo Federal de Cultura y Educación elaboró los borradores de los CBC, hecho que determinó una decidida postura de oposición por parte de la Iglesia en torno a cuestiones vinculadas con la formación ética y ciudadana, la formación en valores, la educación sexual, etc. Algunos documentos, como la Carta de los Derechos de la Familia, ponen de manifiesto la perspectiva defendida. A continuación, se puntualizan algunos de los párrafos más elocuentes:

“[...] Los padres tienen el derecho de elegir libremente las escuelas u otros medios necesarios para educar a sus hijos según sus conciencias. Las autoridades públicas deben asegurar que las subvenciones estatales se repartan de tal manera que los padres sean verdaderamente libres para ejercer su derecho sin tener que soportar cargas injustas.

Los padres tienen el derecho de obtener que sus hijos no sean obligados a seguir cursos que no estén de acuerdo con sus convicciones morales y religiosas. En particular, la educación sexual, que es un derecho básico de los padres, debe ser impartida bajo su atenta guía, tanto en casa como en los centros educativos elegidos y controlados por ellos”.

Tras esto, lograron modificaciones importantes desde su punto de vista ideológico, y además siempre se les garantizó los subsidios.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

El proceso de implementación de la reforma puede ser abordado en distintas escalas: nacional, provincial y áulica. Se intentará dar cuenta de las tres, sin agotar en este documento toda la problemática.

Desde el plano nacional se desarrollaron diferentes líneas de trabajo, a los efectos de conducir la implementación global. Entre otros, están el Plan Social, el Consejo Federal como articulación con las provincias, Encuentros Nacionales de Docentes, etc. Entre estos se destaca la revista *Zona Educativa*. Otro aspecto que se aportará en este punto es la imposición autoritaria de la reforma a los docentes y a la comunidad educativa. Desde el punto de vista

curricular, se analizará la política de evaluación y de capacitación. Finalmente, se presentarán casos localizados de privatización educativa.

El lugar de mayor impacto del proceso de reforma fue quizá el *cambio de estructura del sistema*. La obligatoriedad se amplió a diez años, y al tradicional sistema de primaria y secundaria se le interpuso una suerte de ciclo intermedio. Es importante detenerse a describir y analizar el impacto de estos cambios, teniendo en cuenta especialmente el rendimiento de los alumnos y las transformaciones en la organización escolar en el ámbito cotidiano. En este punto se expondrá como caso lo acontecido en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

EL ÓRGANO DE DIFUSIÓN Y PROPAGANDA OFICIAL DE LA REFORMA: LA REVISTA *ZONA EDUCATIVA*

La revista *Zona Educativa* (ZE) fue una publicación mensual del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación de distribución gratuita, que se remitía directamente a las escuelas de todo el país y de la cual se editaron 35 números, desde marzo de 1996 hasta fines de 1999. Esta publicación correspondió al segundo período presidencial de Carlos Menem, con Susana Decibe al frente del Ministerio de Educación de la Nación, quien fuera reemplazada por Manuel García Solá al final del período (abril de 1999). En ese último año la tirada de la revista tuvo una periodicidad bimestral.

Del análisis de textos seleccionados se desprende la orientación neoliberal de la política educativa. El caso de una entrevista realizada a Juan Carlos Tedesco⁵⁴, siendo director de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, deja como síntesis que los actores del proceso de transformación son “las instituciones educativas con el director como líder”. Explicita el rol del director y del supervisor.

El modelo de gestión propuesto es en realidad una descentralización administrativa; lo político, lo económico y lo pedagógico siguen concentrados.

El Dr. Manuel G. Solá, secretario de Programación y Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, expresó que “ya hay diseñada una política educativa. Es tiempo de profundizar su aplicación”⁵⁵, e hizo un discurso acerca de la importancia de la implementación de la Ley Federal de Educación, refiriéndose en particular al tercer ciclo de la EGB.

⁵⁴ Revista *Zona Educativa*, N° 2, 26 y 27.

⁵⁵ Revista *Zona Educativa*, N° 5, 26 y 27. También se tuvo en cuenta el artículo “El monitoreo: Nueva herramienta para la supervisión”, del mismo número de la revista.

Al igual que Tedesco, señalaba a “la escuela como centro de todos los cambios”; remarcaba la eficacia de la acción escolar y la autonomía institucional en el modelo de gestión. De ese modo, hizo pie en algo que es querido, sentido y deseado dentro de la institución.

En otras notas de la revista, también se insistió en que es la institución educativa la unidad de cambio, “siempre de acuerdo con las particularidades de cada contexto escolar, según posibilidades y recursos de cada establecimiento”⁵⁶.

De ese modo, se instaló el discurso de la calidad de la educación por la vía de la “autonomía”.

En las sucesivas notas editoriales, a cargo de la ministra de Educación Susana Decibe, se fueron abordando cuestiones como el crédito fiscal –en cumplimiento del pacto preexistente (Pacto Federal Educativo)– y políticas educativas para la transformación. Luego, específicamente en los N° 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23 y 24 de ZE, se fueron abordando las cuestiones detalladas a continuación.

Se avanza en nuevos modelos de gestión; se plantea el papel regulador del Estado desarrollando argumentos justificativos del retroceso del Estado.

Se debe cumplir la reforma educativa; se elige el maestro del año (hay un arquetipo de maestro diligente y autogestionario); se marcan diferencias entre gestionar y administrar; vale hacer una buena gestión con pocos recursos; se establece el Concurso Paulo Freire, nominación tramposa que encubre el modelo neoliberal en desarrollo.

A partir de la edición N° 15 (1997) se comienza a desarrollar la profesionalización del docente; el que se capacita, progresa y es bien remunerado.

Se plantea la ética de la responsabilidad: el docente como responsable último de la transformación.

Los textos seleccionados dejan ver la lógica del discurso de la reforma, que se despliega finalmente a lo largo de los cuatro años de publicación de ZE, una lógica que busca penetrar en la conciencia social de la docencia toda y horadar la resistencia que los trabajadores y trabajadoras de la educación oponen a las propuestas neoliberales.

En ese sentido, se sostiene desde este análisis que la estrategia editorial oficial estuvo centrada en el intento de convencer al sector docente de que una participación, con posibilidades competitivas en el mercado de traba-

⁵⁶ En una nota sobre “Descentralización y autonomía”, “Plan Social Educativo”, *Zona Educativa*, N° 6, 10, 20, 21, 22 y 24.

jo, demanda un sistema educativo acorde a los objetivos del nuevo modelo económico.

Se trata del discurso del poder neoliberal, que pretende “reducir la discusión por el papel estratégico que juega la Escuela Pública Gratuita en la sociedad democrática y limitarla a una discusión por una Escuela Pública como el ámbito donde se enseñan saberes anacrónicos o devaluados, que esto es así tanto por su estructura rígida y/o burocrática y sobre todo no competitiva, como por las demandas y pretensiones de los docentes y su visión anquilosada del Estado y la Escuela Pública”⁵⁷.

LOS MECANISMOS DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

La reforma del nivel medio en la provincia de Santa Fe

La reforma educativa de nivel medio de la provincia de Santa Fe, implementada durante el período octubre 2000-junio 2002, se caracterizó por la falta de participación y la inexistencia de mecanismos de consulta reales.

Para analizar ese proceso y obtener esas conclusiones generales, se analizaron los Boletines Oficiales (BO) emitidos por el Ministerio de Educación de la Provincia para acompañar la reforma educativa. En este apartado se pondrá especialmente atención en los aspectos relativos a lo curricular, y a la afectación de los derechos de los docentes como trabajadores de la educación.

En el BO N° 1 (octubre de 2000) se informa la implementación de la transformación educativa en el nivel polimodal; se plantea iniciar un proceso de consulta del Diseño Jurisdiccional de la Educación Polimodal; se comunica que el mismo se ha elaborado teniendo en cuenta el marco legal para la implementación de este nivel: La Ley Federal de Educación, la resolución N° 2536/98 del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, que establece los Contenidos Básicos Comunes y Contenidos Básicos Orientados para la Educación Polimodal, y las siguientes resoluciones emanadas del Consejo Federal de Cultura y Educación.

El diseño curricular todavía se hallaba en proceso de elaboración. En cada espacio aparecía una yuxtaposición de contenidos extraídos de los bloques de los CBC nacionales, sin aportes que reflejaran un análisis jurisdiccional. No se implementó una política que promoviera la consulta y la participación de los docentes. Se convocaron a algunas escuelas, por lo general llamadas *Pite*,

57 De la Convocatoria al Congreso Educativo de CTERA, 1996.

donde se implementó la transformación de manera piloto, en algunos espacios, y de forma aislada.

La implementación del nivel polimodal en su aspecto curricular fue un retroceso que afectó la calidad, tan mentada en los objetivos de la transformación educativa. Por el contrario, vino a detener el proceso democrático y renovador que la provincia venía desarrollando.

Así, a raíz de los CBC nacionales, se abandonó un diseño curricular que tenía una finalidad y fundamentos progresistas, preveía una carga horaria destinada a la articulación pedagógica docente-docente (talleres), donde era posible acordar marcos teóricos, metodologías, estructuración de contenidos, criterios de evaluación. Eran espacios de crecimiento profesional que además contribuían a la salud laboral del docente, dada la gratificación y el sentimiento de seguridad y confianza que el trabajo cooperativo brindaba frente al trabajo aislado, solitario e individual al que condujo la reforma.

En el BO N° 8 (agosto de 2001) se informa el Proyecto de Evaluación Institucional en los Institutos de Formación Docente de la Provincia de Santa Fe:

“En el caso particular del subsistema de formación docente la implementación, a partir del año ‘97, del Sistema Nacional de Acreditación, implicó el desarrollo de procesos de evaluación institucional que incluyeron instancias de evaluación interna y externa. Los IFD durante ese año iniciaron en la Provincia el proceso de acreditación con la presentación de los diagnósticos institucionales y en el año 1998 se continuó con la presentación del Protocolo de acreditación y/o PEI. En el año 2000 se establecieron estrategias de evaluación externa llevadas a cabo por el Ministerio de Educación a través de la Unidad de Evaluación Provincial”.

Todo ello, para poder “acreditar”, término acuñado por el neoliberalismo para descalificar la importancia de la función pedagógica, académica y social que estos institutos realizan, con el objetivo encubierto de provocar un cierre progresivo de carreras y de los propios institutos, favoreciendo la oferta de educación privada. En cuanto a los criterios de evaluación, no existió debate público alguno.

EL Sistema Nacional de Evaluación (SINEC)

El SINEC fue creado a partir de 1993, en el marco de la reestructuración del Ministerio de Educación de la Nación como consecuencia de la aplicación de la Ley Federal de Educación.

Tenía una organización en el Ministerio Nacional, y Unidades Ejecutoras Jurisdiccionales, instaladas en distintas áreas de los ministerios, según el grado de desarrollo de la evaluación. Durante el gobierno de la Alianza, pasó

a formarse el Instituto Nacional de la Calidad Educativa, con una fuerte tendencia privatizadora de los mecanismos de producción de información.

Estrategia metodológica. Al momento de su creación, la estrategia metodológica adoptada por el SINEC fue definida como “de carácter cuantitativo y consistió en medir periódicamente el rendimiento de los alumnos de los niveles primario y medio, en sus distintos ciclos, regímenes, modalidades y áreas disciplinares, en todo el territorio nacional. Con esto se garantizó la producción de información sistemática, relevante, confiable, comparable, que sirva de insumo para la formulación de políticas de mejora general de la calidad y compensatorias de las inequidades territoriales y sociales”.

“Se propone, además, correlacionar el rendimiento de los alumnos con variables referidas al sistema educativo, a actitudes y valores de los alumnos y su medio familiar. Ello permite, a su vez, la construcción de perfiles descriptivos de docentes, alumnos, estilos de gestión educativa y participación de la familia en el proceso de aprendizaje, y facilita el diseño de los instrumentos de política para el mejoramiento de la calidad”⁵⁸.

En concreto, la actividad más importante ha sido la implementación de los llamados *Operativos de Evaluación*. Estos consistían en la aplicación de pruebas de logros a alumnos de una muestra nacional para el nivel primario, y a todos los alumnos del último año del secundario.

Los otros aspectos de la estrategia diseñada no fueron cumplidos. Se desconoce el destino de la información producida y su incidencia en el desarrollo de políticas. Tampoco fueron difundidos los resultados de los Cuestionarios complementarios, que permitirían conocer correlaciones entre rendimiento y otros factores escolares y extraescolares.

Por otro lado, no se evaluó el sistema, sino lo que se consideró su producto: los contenidos mínimos aprendidos por los alumnos, que se reduce a lo que puede ser medido con las llamadas pruebas de logros. De ese modo, no sólo se empobrece la perspectiva educativa, sino que no se obtiene información útil al momento de diseño de políticas.

El SINEC reduce sus objetivos en relación con el amplio marco suministrado por la Ley Federal de Educación. Esta tiene un articulado lo suficientemente amplio, que permitiría la implementación de variados modos de evaluación. Sostiene que:

⁵⁸ *Evaluación de los sistemas educativos nacionales. Informe I, mimeo.*

- los responsables de la calidad de la formación son el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires;

- ese control de calidad se realizará mediante el control de la adecuación del sistema educativo 1) a lo establecido en esta ley, 2) a las necesidades de la comunidad, 3) a la política educativa;

- ese control de calidad deberá verificar la adecuación de los contenidos curriculares 1) a las necesidades sociales, 2) a los requerimientos educativos de la comunidad, 3) el nivel de aprendizaje de los alumnos y la calidad de la formación docente⁵⁹.

Sin embargo, el SINEC reduce sus objetivos a suministrar “información válida y confiable sobre cuánto y qué aprende el alumno durante su permanencia en el sistema educativo formal, y acerca de cuáles son los factores asociados a ese aprendizaje”. Establece también que esta información será no sólo “un insumo para la toma de decisiones a nivel del diseño de las políticas sino que constituye un elemento de retroalimentación para las conducciones docentes de las instituciones sobre sus logros y deficiencias”⁶⁰.

Pero la evaluación que realiza el Ministerio de Educación no cumple la Ley Federal de Educación, porque:

- no se evalúa la adecuación del sistema a ninguna de las tres cosas que dice que tienen que ser evaluadas: lo establecido en esta ley, las necesidades de la comunidad y las políticas educativas;

- no se evalúa la adecuación de los contenidos curriculares ni a las necesidades sociales ni a los requerimientos educativos de la comunidad, ni la calidad de la formación docente;

59 Título IX: “Artículo 48: El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires deberán garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo, controlando su adecuación a lo establecido en esta ley, a las necesidades de la comunidad, a la política educativa nacional, de cada provincia y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y a las concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación”.

“Artículo 49: La evaluación de la calidad en el sistema educativo verificará la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos y la calidad de la formación docente”.

“Artículo 50: Las autoridades educativas de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires evaluarán periódicamente la calidad y el funcionamiento del sistema educativo en el ámbito de su competencia”.

60 Manual de Estrategias para el uso e incorporación de la información de evaluación de la Dirección Nacional de Evaluación del Ministerio de Cultura y Educación.

- sólo toma en cuenta el conocimiento de los alumnos, al que reduce a rendimientos cuantitativos. Si se recaba información sobre “factores asociados al rendimiento” con cuestionarios, no se conoce que hayan sido analizados. Por ejemplo, ¿qué otros factores influyen en el aprendizaje de los alumnos?

A pesar de esta reducción, tampoco cumple los objetivos que se plantea. Los resultados obtenidos hasta ahora no han aportado información que oriente líneas de políticas en los ámbitos nacional y jurisdiccional. No puede tampoco retroalimentar la institución porque ésta sólo recibe información respecto a su lugar en el ranking, pero ningún dato que le permita organizar líneas de acción.

La difusión de los resultados se realiza con publicaciones y con la prensa. Esta difusión es parcial. Por ejemplo, no se han encontrado los datos discriminados por sector (público-privado) por provincia, sino tan sólo totales nacionales.

Desde 1995 se elabora un *ranking* de escuelas. En 2000, si bien no se publicó dicho *ranking*, se “rankearon” escuelas y el resultado se colocó en Internet, en la página del Ministerio de Educación.

Existe una diferencia importante entre el modelo de evaluación argentino y el aplicado en otros países de América Latina, que es la llamada *Propuesta Metodológica para Docentes*, y que para muchos parece ser el mejor logro de estos Operativos. Allí se especifican:

- ítem de mayor dificultad
- estrategia cognitiva evaluada
- dificultad detectada
- observaciones conceptuales para superarla
- propuesta metodológica para la resolución de la dificultad

No se conoce en profundidad y no se ha indagado aún cuál es el uso que los docentes hacen de este material. Hasta donde se ha podido conocer, no hay una apropiación de los maestros de las propuestas allí elaboradas, a pesar de que son distribuidas en todas las escuelas.

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN DE LA REFORMA⁶¹

En la década de 1990, el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación creó la Red Federal de Capacitación Docente, encargada de fijar y estructurar las

⁶¹ Apartado elaborado por Silvia Storino, Unión de Trabajadores de la Educación de la Ciudad de Buenos Aires (UTE).

políticas de capacitación para todo el país. Las bases normativas para la creación de la red se encuentran en el documento “Alternativas para la Formación, el Perfeccionamiento y la Capacitación Docente” (Documento Serie A N° 3), aprobado por el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE), por resolución N° 32 de 1993. En él se ratifica la caracterización de la formación docente como continua, dividiéndola en distintas instancias:

1. Formación de grado
2. Perfeccionamiento docente en actividad
3. Capacitación de graduados docentes para nuevos roles profesionales
4. Capacitación pedagógica de graduados no docentes

El sistema de Formación Docente, que incluía las instancias mencionadas, quedaba conformado por los institutos de formación de grado, universidades nacionales y provinciales, centros de investigación pedagógica y perfeccionamiento docente, de gestión oficial y privada, y organismos intergubernamentales e internacionales (Acuerdo marco A-3, Consejo Federal de Educación).

A la vez, la red contaba con una cabecera nacional, en el Ministerio de Educación, y cabeceras provinciales que tenían las siguientes funciones:

- formular los criterios y orientaciones para la elaboración de diseños curriculares jurisdiccionales de formación docente;
- fijar las prioridades de perfeccionamiento, capacitación e investigación sobre la base de los Acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación;
- ofrecer asistencia técnica a las instituciones y desarrollos curriculares;
- acreditar y registrar las instituciones provinciales que se incorporen a la red;
- brindar información sobre las instituciones acreditadas y registradas en la red; y
- evaluar las instituciones de las respectivas provincias.

(Acuerdo Marco A-9, Consejo Federal de Educación, 1994.)

La modalidad privilegiada en el desarrollo de la red fue el curso básicamente centrado en la transmisión de actualizaciones de los contenidos curriculares. En este marco, la capacitación fue contemplada como la forma de “reconversión” de todo el personal docente en actividad para afrontar las exigencias derivadas de la nueva estructura del sistema educativo.

Desde una visión tecnocrática, se entendió que para cambiar la escuela era necesario construir un nuevo discurso pedagógico y nuevas prácticas, para lo cual se podía prescindir del colectivo docente como actor protagónico.

La propuesta de capacitación generó gran cantidad de controversias y rechazos por parte de diferentes actores del campo educativo.

A continuación se esbozan las cuestiones que aquí se consideran de mayor importancia:

- Creación de un mercado rentable de capacitación con activa participación del sector privado.

La Red Federal de Capacitación docente generó un mercado de capacitación inédito hasta ese momento. Los cursos se constituyeron en “mercancía” a adquirir por los consumidores (docentes). Debido a que en la carrera docente el logro de estabilidad laboral y la posibilidad de ascenso se encuentran estrechamente vinculados al puntaje –obtenido en gran medida de la aprobación de cursos–, la década del ‘90 se convirtió en una ardua carrera por la adquisición del mismo, sin importar demasiado las características de la formación y su pertinencia.

El crecimiento extraordinario de la desocupación, con su consecuente pérdida de empleo, constituyó al salario docente como única fuente de ingreso en muchos grupos familiares. La necesidad de mantener este magro salario actuó como poderosa fuerza de disciplinamiento social, y muchos docentes se vieron obligados a aceptar las nuevas reglas de juego. Presionados por la necesidad, ingresaron en una lógica de competencia que intentó borrar de la conciencia la capacitación como derecho de todos los trabajadores.

La red no sólo generó un mercado de cursos, sino que lo convirtió en un negocio de excelentes rentas. Gran cantidad de instituciones privadas –de dudosa calidad– se lanzaron a proponer cursos arancelados, aprobados por la red. Si bien en un primer momento se decía que los cursos aprobados por la red eran totalmente gratuitos, en la práctica los docentes destinaron (y aún destinan) una parte considerable de sus salarios para pagar su capacitación. Este hecho es admitido incluso por el mismo Ministerio del Educación, tal como lo muestra el presente documento:

“Otra cuestión estaba vinculada a la pertenencia de los cursos a la red y su condición de oferta gratuita o arancelada. Según la resolución N° 111, la emisión de los certificados estaba a cargo de las instituciones oferentes de la capacitación. Los términos de la controversia quedan claros en las expresiones de Mundt:

‘Los docentes tienen que tener claro que todas las actividades que van a ser reconocidas por la red son gratuitas. La capacitación se organiza de la siguiente manera: hay instituciones que han acreditado en la red, han ganado concursos y han dado cursos; esas instituciones luego hacen otras actividades porque son privadas. Lo que ocurre es que muchas de ellas agregan a su publicidad: «inscriptos en la red...», entonces mucha gente cree que el curso es de la Red. Pero si el curso no es gratuito, no es de la red. La gratuidad de los cursos se garantiza porque el

Ministerio de Cultura y Educación financia y paga absolutamente todo el curso, por lo que el docente no tiene que pagar nada' (revista *Novedades educativas*, año 9, N° 74)".

Meses después, la resolución N° 58/97 del CFCyE desmintió esas expresiones. Para que un curso sea considerado de la red, debe haber pasado por una instancia de evaluación de la cabecera nacional o provincial, independientemente del origen del financiamiento del curso. Esto abrió la posibilidad de arancelamiento. No obstante, las actividades financiadas con fondos del Pacto Federal fueron gratuitas (documento sobre capacitación docente, Ministerio de Educación, op. cit.).

Cabe señalar que determinadas asociaciones gremiales obsecuentes a la política oficial se vieron beneficiadas con la aprobación de sus cursos, y los mismos se constituyeron en su principal fuente de financiamiento. El financiamiento oficial hacia los cursos no arancelados provino de diferentes créditos externos que engrosaron la deuda externa del país.

Así, el modelo permitió el avance de la privatización del sistema de capacitación en dos sentidos: la presencia activa de los sectores privados en la capacitación de los docentes y el arancelamiento de los cursos que fueron costeados por los propios trabajadores.

- La reproducción y legitimación de las divisiones concepción-ejecución del trabajo dentro del campo educativo.

Los cursos se constituyeron en el dispositivo de formación más generalizado de la reforma. Luego de una década de desarrollo intensivo del modelo, se han mostrado claramente ineficaces a la hora de modificar las condiciones institucionales de labor y de mejorar las prácticas docentes.

El modelo *cursillista* concibió al docente como un aplicador de recetas, enfoques y técnicas concebidas por otros profesionales. En este sentido, las políticas de capacitación consolidaron la tendencia de ubicar a los docentes como un colectivo subordinado a las decisiones técnico pedagógicas tomadas por otros actores del campo educativo: profesionales ligados a las disciplinas científicas y al ámbito académico, psicólogos, sociólogos, especialistas en currículos.

Las políticas de capacitación desconocieron en términos generales el status de adulto del docente y los cursos se constituyeron en espacios de prolongación de los contenidos curriculares de niños y adolescentes. No han sido espacios de formación sino de transferencia bancaria –tal como lo concebía Freire–, de teorías y formas de nominar la escuela, los saberes, las problemáticas cotidianas.

Los saberes profesionales construidos históricamente no fueron considerados relevantes a la hora de modificar un sistema “desactualizado” que asignaba esta caracterización también a los maestros. La dimensión institucional del trabajo docente fue negada y se desconocieron los pedidos de los sindicatos con su reivindicación histórica: capacitación en servicio y de acuerdo con las necesidades institucionales.

Las organizaciones gremiales nucleadas en CTERA entendieron históricamente que la capacitación es un proceso de formación permanente y complejo que requiere un tiempo fijo institucional no adicionado a la jornada laboral. Así entendida, la formación concibe al maestro como un activo productor de conocimiento, que porta saberes significativos y necesarios para pensar y repensar la vida escolar, junto con sus compañeros. El docente es un trabajador con conocimientos de su oficio, y es a partir de estos saberes que pueden constituirse otros nuevos.

Las políticas implementadas no tuvieron un curso lineal. Ante el modelo competitivo y tecnocrático, las organizaciones gremiales han denunciado las consecuencias del mismo y han desarrollado sus propias propuestas de formación. En ellas se ha ido perfilando la necesidad de constituir un movimiento pedagógico contrahegemónico, que cuente con los docentes como actores principales, que recupere lo mejor de las tradiciones pedagógicas argentinas y latinoamericanas, y que permita pensar la escuela, las situaciones de enseñanza y de aprendizaje, las condiciones institucionales, las decisiones curriculares, desde una perspectiva propia y articulada con las de los demás actores del campo popular.

En este sentido, la Confederación de Trabajadores de la Educación y sus organizaciones con base jurisdiccional han creado desde hace años sus propias escuelas e institutos de investigación y formación docente. En ellas se realizan cursos, seminarios, congresos y se dictan carreras en convenio con universidades. Asimismo, se realizan diversas investigaciones en diferentes campos de la problemática educativa. Tal es el caso de la Escuela Marina Vilte y el Instituto Marina Vilte.

El rasgo que caracteriza a todos los esfuerzos de formación es la recuperación de la palabra y el saber de los trabajadores en la construcción de un conocimiento al servicio de la transformación de la escuela y de la sociedad.

Las escuelas pedagógicas e institutos de formación e investigación se han constituido en medios alternativos de formación para los trabajadores docentes. De la misma manera, son diversas las publicaciones y ediciones de libros que las organizaciones gremiales llevan adelante difundiendo su propia producción

pedagógica, y las realizadas en cooperación con otros sectores interesados en la defensa de la escuela pública y la democratización del conocimiento.

EL CAMBIO DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Tal como se planteó en la introducción del punto 3 “Implementación de la reforma”, el cambio de estructura del sistema educativo ha sido una de las medidas de mayor impacto del proceso de reforma.

Los temas más salientes, en este sentido, están relacionados con la extensión de la obligatoriedad a diez años y el cambio que llevó a la tradicional estructuración del sistema de enseñanza pre-primaria, primaria y secundaria a una nueva, donde se interpuso una suerte de ciclo intermedio. Así, el nuevo sistema quedó organizado en: Educación Inicial, Educación General Básica (tres ciclos de tres años cada uno) y Educación Polimodal (tres años).

Al respecto, se presentarán descripciones y análisis del impacto de estos cambios, teniendo en cuenta especialmente el rendimiento de los alumnos y las transformaciones en la organización escolar en el ámbito cotidiano. Para ello se expone seguidamente lo acontecido en la provincia de Buenos Aires, haciendo especial referencia a uno de los principales cambios, como fue la implementación del tercer ciclo de la EGB.

Los argumentos de la reforma educativa bonaerense: la “transformación educativa” como “justicia social”

En primer lugar, antes de iniciar un análisis particular, es preciso tener en cuenta la importancia que tuvo la reforma educativa dentro de las políticas del gobierno de Duhalde, ya que fue presentada como una de las principales herramientas para el logro de la inclusión social. En este marco, una de las políticas principales fue la implementación del tercer ciclo, en particular a partir de la implementación del octavo año (1997), y posteriormente, la implementación del nivel polimodal (1999).

El ministro Bordón, en un discurso a comienzos de 2001, planteó justamente que con un millón más de alumnos en el sistema se estaba logrando la equidad para los más pobres. Dijo, textualmente: “Como resultado de este esfuerzo del Estado y la Comunidad Bonaerenses, hoy podemos decir que hemos triunfado en la lucha por la incorporación de todos los niños y todos los jóvenes de 6 a 15 años a la Educación General Básica, y hemos avanzado fuertemente en la escolarización de la Sala de 5 años del Nivel Inicial, al igual que en el Nivel Polimodal. Esta verdadera revolución educativa y de inclu-

sión social se refleja en que en el año 2001 hay cuatro millones y medio de estudiantes, un millón más que antes de la transformación educativa. La gran mayoría, niños y jóvenes de hogares pobres e indigentes que estaban excluidos de la escuela”⁶².

Por el contrario, se sostiene desde aquí que la educación, bajo las políticas neoliberales, fue afirmándose como un elemento al servicio de la diferenciación social, en un círculo donde los sectores sociales privilegiados son quienes más educación se apropian, y los sectores sociales subordinados son quienes tienen menos posibilidades de acceso a la educación. La brecha educativa que separa a las clases populares de la elite se está agrandando⁶³. Avanzar en dilucidar esta cuestión, como se ha dicho, es el objetivo de este trabajo.

El discurso de la reforma educativa sostiene que la expansión del sistema se debe a la transformación educativa. Desde su perspectiva, uno de sus logros sería el haber incorporado un millón de alumnos en el sistema educativo bonaerense. Pero, en verdad, no se puede hacer un análisis descontextualizado histórica y socialmente. Un análisis más complejo muestra que esta expansión es parte de una tendencia histórico-social al crecimiento de la enseñanza. Pero este crecimiento no puede atribuirse sólo o directamente a una política educativa⁶⁴.

El sistema educativo bonaerense tuvo un crecimiento sin duda importante entre la década del ‘70 y la actualidad, pues ha pasado de tener 1.600.000 alumnos en 1970 a casi 4.000.000 de alumnos en 2001⁶⁵. Y lo que es más significativo, el crecimiento de la matrícula es más rápido que el de la población en general. Es decir, cada vez más gente se fue incorporando a la educación, década tras década.

Ahora bien, esta expansión no puede atribuirse –como suelen hacerlo los gobiernos y sus apologistas– sólo a las políticas educativas estatales, sino que interviene un conjunto de factores de orden social, económico, cultural, demográfico y político que es preciso considerar. Por ejemplo, el crecimiento de la matrícula puede tener como una de sus causas la lucha social soste-

62 Informe del Director General de Cultura y Educación, Lic. José Octavio Bordón, ante las comisiones de Educación de la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 16 de mayo de 2001.

63 Hemos analizado con más detalle estas cuestiones en otros trabajos. Acá sólo se busca dejarlas señaladas. Ver, SUTEBA 2001 “Desigualdad y exclusión educativa en el Tercer Ciclo de la Provincia de Buenos Aires” en *Cuadernos de Informes e Investigación* (Buenos Aires) Nº 2.

64 Un análisis detallado de esa tendencia expansiva debería incluir una explicación de cómo influyeron en la misma factores demográficos, económicos, sociales, culturales y políticos.

65 Según datos de los censos nacionales.

nida por las comunidades de los barrios populares. En los años 80, gran cantidad de escuelas fueron construidas gracias a esta lucha. En este caso, la expansión no se hizo gracias a las políticas educativas oficiales, sino prácticamente en contra de ellas, que originariamente no garantizaban la posibilidad de estudiar.

Pero, además, el análisis de esta expansión también muestra cómo década tras década se fue produciendo una desaceleración: el ritmo del crecimiento es cada vez menor. En la década del 70 la tasa que mide el crecimiento anual era del 37%; en los '80, del 27%; y en los '90, descendió al 24%. No interesa en este momento considerar aquí cuáles serían los factores que pueden ayudar a explicar esta situación. Sí cabe destacar que la década de 1990 es precisamente, el momento en que menos creció el sistema educativo. Y si se estableciera una correlación directa con la reforma educativa, se debería concluir que su efecto fue disminuir el ritmo de expansión del sistema educativo.

Por supuesto, los hechos no pueden plantearse de esta manera, pero se busca desarmar mediante el absurdo el argumento contrario, que es el utilizado por el gobierno, que hace una lectura descontextualizada de la estadística. En todo caso, hay que analizar las políticas educativas concretas y sus efectos, vistas con relación a este conjunto de factores mencionado, para llegar a hacer una lectura aproximada del efecto de las mismas. Y por cierto, no sólo hay que mirar la incorporación de los alumnos a la enseñanza, sino también la permanencia y el egreso de ellos, y fundamentalmente, el valor de lo que aprenden en ese recorrido.

En ese sentido, se ha podido avanzar en el análisis de algunos indicadores que permiten establecer algunas conclusiones sobre los efectos de la reforma educativa bonaerense. Para hacer este análisis, se considera preciso realizar una crítica de las categorías funcionalistas, desarrollistas o neoliberales educativas, y de los conceptos e indicadores que utiliza.

De este modo, se opta por hablar de exclusión educativa más que de deserción o fracaso escolar, ya que estos fenómenos deben verse como producto de un sistema social injusto, en el cual los hijos de familias de desocupados, de la clase trabajadora y aún los de la clase media, tienen cada vez más dificultades para estudiar, y no acentuando o considerando solamente las responsabilidades individuales o institucionales.

En los comienzos de la reforma educativa bonaerense, uno de los ejes sobre los cuales hizo campaña la Dirección General de Educación y Cultura (DGEyC) lo constituyeron las bondades del cambio de estructura, la extensión de la obligatoriedad y cómo, gracias a estas políticas, se había producido

un aumento de la retención escolar y, por ende, la disminución del desgranamiento y la deserción. Para mostrar estos logros, comparaba la retención del primer año de 1996 con el octavo año de 1997, indicando cómo ésta había elevado la matrícula de un 76 de a un 92%.

En un trabajo que hicimos sobre la implementación del octavo año en 1997, se puso de manifiesto que esa retención era más formal que real, pues una parte importante de la matrícula –aproximadamente un 30%– concurría de forma harto discontinua a clases y tenía, consecuentemente, un mal desempeño escolar. Los alumnos con mayor discontinuidad tenían mayores índices del llamado fracaso escolar⁶⁶. Se señaló también que de no modificarse tanto la política educativa como la política en términos más globales, esa retención terminaría desgranándose y desertando nuevamente.

En el caso particular de los jóvenes que se incorporaron en el tercer ciclo en 1997 que hasta ese momento no concurrían a la escuela secundaria –unos 60.000– (ese sí era un efecto concreto de la política educativa), la crítica realizada fue que las políticas educativas implementadas no ofrecían las garantías para que esos alumnos permanecieran en la escuela y no volvieran a reiterar una historia de fracasos.

La conclusión abordada fue que la extensión de la obligatoriedad, tal como había sido planteada por el gobierno provincial, era un hecho más formal que real: esos alumnos continuaban en una situación de “exclusión educativa”, disimulada, en todo caso, bajo una concurrencia formal pero no real a la escuela. El propio gobierno lo planteaba en cierta forma así, cuando remarcaba que esos chicos que antes estaban en la calle, ahora estaban en la escuela, es decir, señalaba que el sentido tenía que ver con la contención y el control social, antes que con la enseñanza y el aprendizaje.

En un segundo trabajo de investigación, considerando lo ocurrido no sólo en el octavo año sino en el conjunto del tercer ciclo hasta el año 2000, se pudo constatar que en las escuelas estatales, si bien hubo un aumento de la matrícula, también se sostenían altos índices de desgranamiento y un preocupante aumento de la repitencia, lo cual permitía poner en duda el optimismo oficial citado al comienzo, planteado aún con los propios parámetros de eficiencia del sistema.

66 Balduzzi y Suárez 1999 “La implementación del octavo año en las escuelas bonaerenses” en *Cuadernos de Informes e Investigaciones* (Buenos Aires: SUTEBA) N° 1.

Se pudo observar que, en efecto, hubo un aumento de la matrícula: aproximadamente un 18% entre 1995 y 2000, pasando de 485.000 alumnos a 575.000 en total, en las escuelas estatales. Esta expansión tuvo un “pico” entre 1997 y 1998, que se correspondió con la incorporación de los alumnos de séptimo grado de las dos promociones anteriores de séptimo agrado (de 1994 y 1995). Ese crecimiento es el único que puede adjudicarse directamente a una iniciativa política oficial en ese momento. Luego, la matrícula descendió aproximadamente un 20%.

Como ya se señaló para el conjunto del sistema, ese crecimiento no puede atribuirse directamente a las políticas educativas oficiales, pues un análisis histórico también muestra que este caso particularmente forma parte de una tendencia histórica de expansión de la enseñanza media, igualmente con su apogeo en los ‘60 y que en los ‘90 ya mostraba una desaceleración.

Una de las características que se pudo observar fue que se mantuvo un desgranamiento importante. En una muestra de seguimiento, se vio que más del 20% de los alumnos que habían ingresado a octavo año en 1997 abandonó o no promovió el noveno año en 1998. Proyectándolo, significaban unos 54.000 alumnos, cifra similar a los 60.000 chicos incorporados el año anterior, que en el análisis oficial habían pasado de la calle a la escuela. Hacia 1998, entonces, habían comenzado a hacer el camino inverso, de la escuela a la calle.

También se constató que la cantidad de alumnos repetidores aumentó en la EGB, modificando la tendencia a la baja que había mostrado en las últimas décadas. Esto se dio en particular en el tercer ciclo, que pasó de unos 45.000 a 60.000 alumnos repetidores entre 1997 y 2000. En séptimo año, la repitencia –antes casi inexistente– pasó a más de un 5% de la matrícula total –más de 13.000 alumnos– en 2000. También el aumento de la repitencia fue importante en octavo año.

Con estos datos se realizaron algunas reflexiones parciales. La manutención del desgranamiento como el aumento de la repitencia condujeron a cuestionar la supuesta inclusión educativa que la reforma educativa habría propiciado. Si bien en el año 2000 había 90.000 alumnos más en el tercer ciclo que en el tramo equivalente en 1995 (séptimo año de primaria, y primer y segundo año de secundaria), también había 15.000 repetidores más y 30.000 alumnos que se perdían en el pasaje de octavo a noveno, todos los años.

No podía ni puede decirse que la promesa integradora de la reforma se hubiese cumplido. El desgranamiento y la repitencia resultan aún más significativos si se recuerda que actualmente octavo y noveno año son obligato-

rios. Aún desde el parámetro oficial, quien no completa la EGB es un excluido educativo, sin certificación. Para muchos alumnos su situación empeoró, pues ahora no tiene certificación terminal ni del ciclo primario ni de la EGB. En este sentido, la reforma educativa bonaerense estaría contribuyendo a excluir educativamente a alumnos provenientes de los sectores populares, y no a incluirlos. O en todo caso, es una inclusión excluyente.

Otro de los “caballitos de batalla” de la reforma educativa fue la implementación del polimodal, con argumentaciones similares a las del tercer ciclo de la EGB.

Se pudo constatar también, a partir de distintas investigaciones sobre exclusión educativa en el nivel medio y polimodal, que luego de un aumento de la matrícula en los primeros años de implementación, hubo una disminución en la matrícula inicial tanto en 2002 como en 2003. Es importante señalar que –al parecer– se estaría quebrando una tendencia histórica a la expansión del nivel medio. La Dirección de Escuelas reconoció que en 2002 se produjo una disminución en la matrícula inicial en las escuelas estatales, que cayó en 20.000 alumnos entre 2001 y 2002. Se estima que este año volverá a disminuir en otros 10.000 alumnos, respecto de 2002. Es decir, la matrícula disminuyó casi un 6% entre 2001 y 2003 en las escuelas estatales. De 590.000 alumnos en escuelas estatales en 2001, actualmente habría 565.000, contando polimodal y bachilleratos para adultos.

También aumentó el desgranamiento en el polimodal. En una medición realizada en octubre de 2002 se pudo constatar que el desgranamiento en el polimodal ya era superior al que se había producido durante todo 2001. Lo que la investigación permitió confirmar fue que, en definitiva, había menos alumnos anotados y menos cantidad de secciones a comienzo de año, más abandono a lo largo del año y menos alumnos en las escuelas. Esto hizo concluir que durante 2002 habían aumentado los índices de exclusión educativa respecto de 2001, tal como lo denunciáramos ya a comienzos de 2002.

En ese entonces, proyectando estos datos al total de la matrícula, se estimó que entre escuelas estatales y privadas, entre 74.000 y 81.000 alumnos habían abandonado el nivel medio y polimodal hasta octubre, aproximadamente un 10% de la matrícula inicial.

Por cierto, el estallido de la crisis en 2001 y las sucesivas políticas de ajuste tuvieron mucho que ver con esta situación.

Las cuestiones mencionadas se pusieron de manifiesto en las becas y los comedores escolares, a todas luces insuficientes, si se las contrasta con la

situación social que atraviesa la provincia de Buenos Aires. Aquí se aprecia el signo negativo de las políticas educativas oficiales, que dicen querer incluir, cuando generan condiciones para la exclusión.

En 2001, la cantidad de escuelas de EGB, Inicial y Especial con servicio de comedor era de 6.738. La misma pasa a 7.293 en 2002. Respecto de la cantidad de alumnos cubierta por el servicio, ésta pasa de 1.891.739 en 2001 a 2.149.204 en 2002, es decir, se registra un aumento del 13,6% en la cobertura. En la mayoría de los casos, la adjudicación de mayores cupos fue lograda gracias a la lucha de las escuelas, de sus comunidades y del sindicato.

Del total de alumnos que reciben estos servicios, sólo 520.686 concurrían a comedores en 2001, un 27,5% del total. El resto recibía merienda reforzada y copa de leche. Esta cifra aumentó a 578.760 alumnos en 2002. El incremento de uno a otro año es de un 11%. Pero, en términos porcentuales, la cantidad de alumnos que reciben almuerzo disminuyó, pues sólo representan el 26,9%.

El gobierno anunció el pago de 110.000 becas para alumnos de polimodal durante 2003. Pero para mitad de año sólo en 65 distritos, sobre 134 de toda la provincia, habían cobrado las becas los alumnos de segundo y tercer año. Los alumnos de primer año de polimodal aún no cobraron las becas, lo que incide fuertemente en la deserción escolar. Resulta pertinente consignar que hay una disminución constante en el monto de las becas desde hace años.

La batalla de los trabajadores de la educación

Por otra parte, cabe preguntarse, si este alto porcentaje de chicos que sufren la exclusión educativa no son un síntoma, a la manera de un iceberg, la parte visible de un problema más vasto y profundo: el deterioro de la educación que hoy reciben los alumnos de las escuelas públicas, en particular aquellos pertenecientes a los sectores sociales afectados por las políticas de ajuste y exclusión, los sectores medios empobrecidos y sectores populares. Según creemos, ésta no es una consecuencia no querida de la implementación de la reforma educativa bonaerense, sino que, por el contrario, éste es el éxito de la política de exclusión que en definitiva se está implementando en el plano educativo, funcional con las políticas sociales y económicas de ajuste y exclusión.

El análisis y la denuncia sobre cómo opera el modelo de exclusión en el terreno educativo es sólo una parte del problema. También es preciso tener

presente –en el otro plato de la balanza– la batalla que los trabajadores de la educación venimos librando contra la exclusión educativa.

En primer lugar, deben mencionarse las escuelas, grupos y docentes que se plantean cómo enfrentar esta problemática y buscan alternativas que les permitan pelear, con más o menos éxito, contra la exclusión. Es preciso destacar que, frente a esta realidad, las escuelas no se resignan. Más de un 50% de las escuelas consignadas en una muestra llevan adelante una gran cantidad de iniciativas para hacer frente a la exclusión educativa: distintos tipos de redes solidarias entre trabajadores de la educación, comunidad y alumnos que enfrentan esta situación, y que muestran la voluntad, pese a las condiciones más que adversas en que desempeñan su trabajo, de hacer frente al ajuste y la exclusión, de sostener la escuela pública como espacio de construcción de otro futuro para los alumnos y la sociedad. Es justo decir en este punto que, sin esa lucha que cotidianamente llevan a cabo los trabajadores de la educación, los índices de exclusión y de desigualdad serían aún mayores.

Por cierto, esta lucha es un capítulo más de la lucha global contra el modelo de exclusión, que en otro plano se articula con las luchas de carácter más político y político-educativas encaradas por CTERA, SUTEBA y las organizaciones comprometidas en la lucha por la educación pública, popular y democrática. Si no hubo un mayor deterioro del sistema educativo, fue también porque con la lucha conjunta se ha impedido más ajuste sobre la educación, así como la implementación del conjunto de las políticas neoliberales. Es un punto importante que habría que desarrollar más, donde deberían consignarse tanto las diversas luchas que se han sostenido como sus logros.

En este sentido, es válido recordar lo acaecido durante 2002. En un informe sobre la situación en el sistema educativo a comienzos de 2002⁶⁷, se señaló que “es responsabilidad del gobierno provincial garantizar el derecho a la educación por mandato de la Constitución Nacional y de la Provincial y de la Ley Provincial de Educación N° 11.612/95, que plantea la obligatoriedad de los niveles Inicial y EGB hasta noveno año, y un promocionado decreto del gobernador Duhalde, acerca de la obligatoriedad del Polimodal. Pero hoy el gobierno de la provincia de Buenos Aires está violentando el cumplimiento de la normativa antes enunciada, ya que en el marco de una

67 Tomado del informe coordinado por Silvia Almazán y Vilma Pantolini 2002 *Exclusión social y desigualdad educativa* (SUTEBA) marzo, Secretaría de Educación y Cultura.

política económica recesiva: a) reduce el presupuesto educativo en 700 millones; b) incumple el pago de las becas a los alumnos; c) suspende el pago de los alquileres de los edificios escolares, lo que producirá el cierre de servicios educativos; d) reduce el presupuesto destinado a infraestructura edilicia, las problemáticas de los edificios escolares incrementan la discontinuidad de las clases; e) mantiene congelados los cupos para cada escuela y el monto por alumno destinado al comedor escolar —la deuda del servicio alimentario es desde el mes de noviembre hasta la fecha; y f) posterga, en algunos casos desde octubre de 2001, el pago del transporte escolar”.

Frente a esta realidad, se remarcó que “los protagonistas principales en esta etapa fueron los docentes y la comunidad educativa, que se organizaron en acciones solidarias para relevar la situación de niños y jóvenes en cada localidad y elaborar estrategias de recuperación de la matrícula para cada nivel. Realizaron clases públicas para difundir el programa de enseñanza de la escuela, contribuciones solidarias de los docentes para brindar algún tipo de ingesta a los alumnos, donde no se está proveyendo, ollas comunitarias en reemplazo de los comedores escolares, organización cooperativa para conseguir útiles escolares o zapatillas, etc. Actividades conjuntas de toda la comunidad en demanda de respuestas a las problemáticas de los alumnos y de la escuela”. A partir de esta lucha se logró revertir parcialmente muchas de estas medidas del gobierno⁶⁸.

También hay que resaltar las diversas iniciativas que desde el sindicato se llevan adelante en pos de desarrollar las bases para un proyecto educativo popular, dando también en este plano lo que se ha definido como una “batalla cultural”; se trata del plano de la conciencia tanto de los trabajadores de la educación como de los alumnos y la comunidad. Los nombres de algunos de nuestros proyectos dan una idea aproximada de sus propósitos: *Proyecto para escuelas de sectores populares: el derecho de aprender y la responsabilidad de enseñar*; *La escuela pública como espacio democrático de distribución del conocimiento*; *Repensar la escuela para conducir su transformación*; así como los que se desarrollan en el campo de los derechos humanos, de la salud, etcétera.

Como la planteaba Roberto Baradel en la nota citada, “además de resistir, debemos ser capaces de reconstruir un sujeto colectivo, capaz de transformar la realidad de ignominia, hambre, exclusión y sometimiento a la que nos vienen condenando”. Esa es nuestra tarea y nuestro desafío.

68 Al respecto, ver la nota de Roberto Baradel “El valor de la unidad” en *La educación en nuestras manos*, N° 67, 13-14.

LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

A principios de este capítulo, específicamente en el punto Debates, se hacía referencia a las políticas educativas neoliberales, caracterizadas, entre otras cuestiones, por la descentralización, entendida como transferencia de responsabilidades educativas –aunque no de recursos– de la nación a las provincias y de éstas a los municipios. Políticas que se diseñan en el marco de la transformación del Estado, que en el actual proceso de acumulación del capitalismo deviene en *Estado neoliberal*, para el cual la educación representa un gasto.

Desde esta concepción, los fondos que deberían destinarse a educación se derivan al pago de los compromisos internacionales (deuda externa), se achica el Estado a través de la privatización de todas sus áreas y se impone el arancelamiento de los servicios. Desde la lógica del ajuste, se desregulan las relaciones laborales y económicas. En otras palabras, se privatizan y mercantilizan los derechos sociales, entre los cuales está el derecho a la educación⁶⁹.

Los procesos crecientes de privatización de la educación pública se dan a través de dos vías: una orientada al estímulo para la creación de instituciones educativas particulares, otra por la privatización de la escuela estatal⁷⁰. A continuación, se considera el impacto de la primera vía en la educación en la provincia del Chaco.

Educación privada no confesional

En primer lugar, debe señalarse que Chaco es una de las jurisdicciones con menor incidencia del sector privado en su sistema educativo provincial. Los datos oficiales indican que existen instituciones de educación privada, entre las confesionales (con subvención del Estado) y las privadas particulares (sin

69 El Estado impone la descentralización de la educación bajo la falacia de la “autonomía”, que en los hechos significó el desentendimiento del Estado en materia educativa, y en la práctica una anarquía en la escuela. Por otra parte, se centralizan más que nunca los aspectos relativos al diseño (elaboración de los Contenidos Básicos Comunes) y al control del sistema (Evaluación de la Calidad). Esta estrategia pone en evidencia la intención del gobierno de mantener el control social.

70 Las reformas estructurales, no sólo en el Estado nacional sino también en los estados provinciales, se realizaron en la mayoría de los casos a través de préstamos ofrecidos y otorgados por los organismos internacionales de crédito, los que, sobre la base del supuesto de impulsar la autonomía, buscaban transferir la administración del presupuesto y la contratación laboral a cada institución, con sistemas de premios y castigos por el rendimiento institucional medible en términos de “eficiencia”, “calidad”, etcétera.

subvención); 29 corresponden a EGB 1, 2, 3 y Polimodal, y se concentran mayoritariamente en Resistencia⁷¹.

Sin embargo, en 1991 se inició un proceso inédito de creación de escuelas de gestión privada, sobre todo de nivel primario y secundario. Este fenómeno se inscribió a escala nacional en el contexto del menemismo, marcado por una fuerte voluntad privatizadora que, según entendemos, tiene diferentes aspectos que conviene subrayar.

El primero, que el Estado neoliberal –que tiene sus raíces en la última dictadura (1976-1983)– alcanzó su máxima expresión durante el gobierno de Menem. Como en todo proceso de transformación, subyace en él una relación determinada entre clases (dominantes y populares). En este sentido, este proyecto construyó mecanismos de imposición y de control ideológico y social.

El segundo señala el hecho de que la educación privada con fines de lucro tomó fuerza en 1991 con la transformación educativa. Hasta el momento, en las escuelas privadas predominaban las de carácter confesional u organizadas al estilo de cooperativas fundadas sin fines de lucro.

El tercer aspecto se refiere a lo ideológico, en el sentido de *“falsa conciencia (falsificación o distorsión), pero también de justificación o legitimación de la realidad”*. La concepción privatista se instaló progresiva pero rápidamente en lo cultural –sobre todo en la clase media–, con el discurso de la eficiencia, la calidad, la rentabilidad, la disminución del gasto público y, con ello, el mito del ingreso en el Primer Mundo. Esto tuvo efectos directos en el ámbito de la educación, en donde la lógica del mercado se impuso también por vía del discurso que reemplazó la función pedagógica del director por la de gerenciamiento, la concepción de la educación como derecho social por la educación como servicio, la palabra alumno por beneficiario o cliente, el término proyecto educativo por el término oferta, etcétera.

En el ámbito provincial, este proceso se entrelazó con la crisis económica estructural. Entre 1983 y 1995 los gobiernos asumieron un rol de meros administradores. En ningún caso existió una planificación económica en el sentido de crecimiento del producto bruto provincial; de aquí la ausencia de

71 En realidad, los jardines maternos y de nivel inicial constituyen un verdadero antecedente de la educación privada en la provincia. Esto se vincula probablemente con la explosión de la matrícula y con la cantidad de egresados de la Carrera de Educación Inicial de la UNNE. Tanto es así que, a la carrera que tradicionalmente tenía una duración de dos años, y dado que la demanda de jardines era fundamentalmente maternal –vinculado esto con el porcentaje de empleados públicos de la provincia–, se agregó a la carrera un año más, optativo, orientado a maternal. Otro antecedente más inmediato lo constituyen las instituciones privadas orientadas a preparar alumnos para exámenes universitarios o secundarios.

un plan que contemplase el acompañamiento del crecimiento de la población con inversión en materia educativa. De allí en adelante, las administraciones provinciales tuvieron similares características, con el aditamento de la sumisión absoluta a las decisiones del gobierno nacional. Como saldo de esta política, aumentó en forma acelerada la deuda pública, los sistemas de salud y de educación colapsaron ante el abandono, se deterioraron notablemente los salarios y creció la pobreza.

La crisis financiera repercutió directamente en el poder adquisitivo de los trabajadores del Estado, entre ellos, el sector docente, que a través de sus organizaciones sindicales decidió tomar medidas de fuerza para modificar la situación salarial.

En 1991, la acción gremial –centrada en los reclamos salariales– se expresaba sobre todo a través de paros (como única modalidad de lucha), los cuales llegaron a extenderse de tal modo que afectaron notablemente la cantidad de días de clase establecidos por el calendario escolar. Esto, sumado a los elementos políticos e ideológicos antes mencionados, constituyó un motivo fundamental para que un pequeño sector de la clase media con cierto poder adquisitivo acompañara la política del gobierno nacional que alentaba la creación de escuelas privadas. A este sector se sumó un pequeño grupo del progresismo local, que vio en la escuela privada la posibilidad que –ante el deterioro creciente de la educación– sus hijos accedieran a una educación de mayor calidad. Un elemento importante –con connotaciones ideológicas– se agregó a las razones ya mencionadas: el auge de la tecnología, lo cual no constituyó, ni constituye, una prioridad en el diseño de las políticas de educación pública.

Así, la posibilidad de acceso a estudios de computación y de inglés constituyeron una oferta interesante para el sector antes mencionado. De hecho, la variación de la matrícula estaba en estrecha dependencia de ello, sobre todo si además de la enseñanza del inglés se ofrecía la posibilidad de acceder a exámenes internacionales. Aunque, según algunos directores de colegios privados, en realidad, la elección de la escuela privada por parte de los padres se vinculaba más con la posibilidad de mantener o elevar el status que con la propuesta pedagógica. Esto marcó, para los empresarios de la educación (sobre todo en el caso en que fueran docentes) así como para los maestros y profesores, una contradicción permanente entre la escuela como empresa y el proyecto educativo, debido, entre otras cosas, a la necesidad de mantener la matrícula para conservar la empresa, en un caso, y la necesidad de mantener la fuente de trabajo en el otro, sobre todo a partir de la declinación de la matrícula (1997-1998).

*Las escuelas chárter en San Luis*⁷²

El 10 de febrero de 1999 se firmó un convenio entre el Gobierno de la provincia de San Luis (Rodríguez Saá) y la Fundación Gobierno y Sociedad, de clara tendencia neoliberal, para implementar en la provincia de San Luis un sistema de escuelas chárter.

A pesar de las críticas, con un amplio financiamiento estatal, las escuelas se llegaron a implementar en San Luis. Sin embargo, el “experimento” no ha podido traspasar esas fronteras.

72 Se han consultado los siguientes documentos: Proyecto de ley de creación de Escuelas 2001; Convenio entre el Gobierno de la provincia de San Luis (Rodríguez Saá) y la Fundación Gobierno y Sociedad (Miguel Ángel Broda), Bs. As., 10 de febrero de 1999; decreto 2562/99, San Luis, 13 de agosto de 1999; Cuadernos Vía Libre, N° 1; El Decamerón, Año IV, N° 69, 5 de junio de 1999; nota elevada al Señor Presidente de la Honorable Cámara de Diputados, donde se pide el estudio previo de tratamiento legislativo del Proyecto de Ley de Creación de Escuelas 2001 en la provincia de San Luis, por parte de la Asociación del Magisterio Provincial Puntano y Afines, 8 de mayo de 1999, “Rechazo a cualquier forma de privatización del sistema educativo (chárter, voucher, 2001, etc.)”, Petitorio Fundación Auyero, 25 de septiembre de 1999; Carta de la Coordinadora de Padres a la Fórmula presidencial De la Rúa-Álvarez, solicitando aclaración frente a la contradicción de que los legisladores de la Alianza se oponen a las escuelas 2001, mientras que el evaluador, Tedesco, aparece entre los candidatos para Ministro de Educación (30 de agosto de 1999); artículos de diarios; convocatorias a asambleas, reuniones, debates, panfletos.

CAPÍTULO IV

TRABAJO DOCENTE Y REFORMA EDUCATIVA (LA ARGENTINA DE LOS AÑOS '90)

1. SITUACIÓN GENERAL DE CONTEXTO

EL “MUNDO DEL TRABAJO” Y LOS DOCENTES. FIN DE SIGLO EN EL CONO SUR.

Las alteraciones en las relaciones laborales de los educadores en esta etapa de globalización-mundialización de concentración del capital, están vinculadas a los acelerados cambios en el “mundo del trabajo” y al valor de la fuerza de trabajo en el mercado regional.

La reforma del Estado, la privatización de lo público y su creciente mercantilización (sector servicios en particular) profundizaron la brecha ya existente en una sociedad dual de injusta y desigual distribución de la riqueza.

Al hacer referencia al “mundo del trabajo” y al mercado laboral regional, se incluye tanto al sector laboral docente como al potencial a futuro, de los que son alumnos y están en la etapa de formación-socialización.

Los desequilibrios en el valor de la fuerza de trabajo y la necesidad de una fuerte desregulación laboral con la apertura de mercados, la flexibilización y competitividad con desarrollo intensivo en sectores clave de la industria y los servicios privatizados y/o tercerizados, estuvieron presentes como factores decisivos en las políticas educativas (reformas del sistema y legislación específica) de los 90; diseñadas e implantadas por los gobiernos nacionales con el modelo de desarrollo decidido para la región por los organismos internacionales de crédito (FMI, BM, BID).

En ese contexto, la reforma educativa en la Argentina estuvo pensada desde sus inicios como sector público para abastecer un mercado laboral potencial –a futuro– crecientemente descalificado y desvalorizado⁷³. Por otro lado, y al mismo tiempo, un sector docente empleado en el sistema público de educación disciplinado como gran soporte de un crecimiento significativo de la matrícula y un grave deterioro de infraestructura y recursos financieros para salarios y capacitación, seguridad social y salud. En síntesis: el ajuste.

La ampliación de la obligatoriedad escolar y los cambios de estructura del sistema que la acompañaron, incrementaron el número de alumnos por escuela y por grupo-aula, provocando cambios en la organización escolar que de hecho, sin una planificación previsible y adecuada, impuso nuevas normas y prescripciones de funcionamiento, tanto en el plano laboral como en el curricular.

Esta situación acentuó el desconocimiento histórico por parte de los gobiernos de la educación, de los ejes constitutivos e inseparables del trabajo docente: lo laboral y lo pedagógico, afirmando la tecno-burocratización del sistema educativo y violentando aún más la fractura existente.

La dualización social ya señalada se acompañó de una fragmentación territorial y por niveles de enseñanza que desmembró y desintegró la educación pública en el país, tanto desde el lugar del alumno como del docente.

El crecimiento de poder burocrático de las jurisdicciones provinciales en detrimento de una ya debilitada “unidad nacional” terminó ejecutando una descentralización en la ejecución de la reforma y con una firme centralidad en las definiciones político-financieras localizadas en el centro del poder económico internacional, gerenciadas en el país por el gobierno que fuere.

Así como las reformas de la estructura del sistema tomaron modos de implantación y desarrollo diferentes en cada provincia, los salarios docentes, las formas de ingreso y contratación de los trabajadores de la educación variaron de acuerdo con decisiones financieras, fruto de la descentralización administrativo-contable.

La política de flexibilización laboral al interior del sistema educativo en cada jurisdicción o provincia llevó a sus respectivos gobiernos locales a desconocer parcialmente los estatutos del docente, norma legal vigente y de consenso gremial desde mitad del siglo XX, a no convocar negociaciones paritarias o convenciones colectivas de trabajo docente, y a decidir en forma arbi-

73 Mano de obra nacional abaratada respecto de la de Brasil y Uruguay, ya que el valor salarial argentino siempre había sido más alto que el de los vecinos y no podía competir.

traría en cada situación, ajustando económica y disciplinariamente al empleado a su puesto de trabajo, cada vez más precario.

De esta forma, cada provincia tiene normas laborales docentes desreguladas y dispersas, formas de contratación precarias y composiciones salariales diferentes, así como los calendarios de pago de sueldos, sin atender al tiempo y forma, con atrasos de varios meses y conflictos crecientes, más o menos expresados según la cohesión del sector docente y su conducción sindical.

El salario docente en general perdió su valor adquisitivo en forma significativa (más del 80%). La forma de pago se deterioró dramáticamente, tanto por las demoras como por el medio de pago: bonos, tickets de compras, devaluaciones locales, etc. Así, la única asignación obtenida a escala nacional (arbitrariamente llamada “incentivo”) se paga con demoras de más de un año, con fondos centralizados.

La regulación y normativa existente desde la sanción de la Ley Federal de Educación y las formas cotidianas de control en el local de trabajo escolar y en la realización de la actividad áulica (proceso de enseñanza-aprendizaje/proceso de trabajo docente específico) se desarrollaron de manera errática según la jurisdicción o provincia y el modo local de implantación⁷⁴ de la reforma educativa, tanto en las modificaciones de la estructura (EGB y sus ciclos) y los cambios referidos a la ampliación de la obligatoriedad escolar y el incremento en el número de alumnos por grupo, como a las formas burocráticas de control del trabajo, asistencia, información, evaluación, etcétera.

La prescripción referida a la capacitación y actualización docente obligatoria fue impuesta con ejecución en horas extra laborales⁷⁵. La forma “en servicio” no fue utilizada en las jurisdicciones en donde la implantación de la reforma se realizó más aceleradamente. En algunas provincias, los reclamos sindicales y de los docentes en general lograron mantener una jornada mensual de actualización, hasta que los ajustes presupuestarios y otras medidas de disciplinamiento laboral las cancelaron, entre 1997 y 1998.

Esta situación –de obligatoriedad para aceptar los tiempos de capacitación fuera del horario de trabajo– implicó una sensible intensificación del trabajo y una mayor complejidad de la tarea. La sobre-edad en el contin-

74 En este apartado se emplea intencionalmente el término “implantación”, ya que el mismo es utilizado en el sector docente para mostrar y dejar al descubierto la crudeza con la que se manejó el gobierno en todo el proceso de “implementación” de la reforma.

75 El tema de la capacitación es desarrollado con más extensión en el apartado Políticas de capacitación de la reforma, elaborado por Silvia Storino.

gente escolar por turno se incrementó en el tercer ciclo, y la convivencia de niños y niñas adolescentes y jóvenes planteó nuevas formas de conflictividad. Los cargos directivos soportaron una mayor presión y aumento en las horas de trabajo, dentro y fuera de la escuela; la gestión administrativa, ahora más compleja y exigente, agregó carga de trabajo en todos los puestos docentes con responsabilidad de conducción, además de tener que salir voluntariamente a recaudar “fondos privados” para mantener la escuela pública.

Al maestro de grado, y en menor medida a los profesores de tercer ciclo y polimodal o media y técnica (cuando se mantuvo esa modalidad de nivel), se le incrementó también la carga de trabajo en tiempo-cantidad de alumnos por grupo y la complejidad de la tarea de enseñanza, con nuevas responsabilidades sociales y laborales no siempre explícitas y formales.

A esta situación general de precarización del trabajo docente se agrega la privatización de la atención de riesgos de trabajo por medio de empresas de seguros (la mayoría del sistema bancario privado), forma mercantil implantada desde 1996, coherente con las políticas de transferencia de las responsabilidades del Estado al sector empresarial.

La experiencia de esta cobertura es negativa, ya que los trabajadores de la educación no son atendidos en sus necesidades de capacitación, asistencia de accidentes de trabajo, prevención y seguridad ante los riesgos del trabajo por las empresas contratadas, y menos aún por los gobiernos responsables del problema.

Las obras sociales e institutos de seguridad social provinciales –responsables de la atención de la salud de trabajadores y familias–, desfinanciadas, desreguladas y en quiebra en su mayor parte, o en transición a convertirse en empresas privadas o tercerizadas, no cumplen su función, y las necesidades de atención de patologías recurrentes y en incremento, en número y gravedad, que presenta el sector docente, no están resueltas. En especial la creciente demanda de tratamientos psicoterapéuticos cada vez más necesarios por las razones antes descriptas de intensificación de la carga y la complejidad de trabajo y de incertidumbre ante la desregulación normativa, no tiene una oferta de servicio adecuada. Además, en la mayor parte de las provincias es inexistente. El docente recurre a la atención privada o al sindicato, cuando este tiene servicios específicos de asistencia médica y psicológica.

Es importante señalar que la CTERA realiza una investigación continua sobre la salud laboral docente desde 1993, año en el que aplicó una encuesta nacional/estudio epidemiológico. Luego se actualiza con estudios parciales

y centrados en temas de urgencias y en el desarrollo del Código de Salud en la Escuela para las Américas (programa de sindicatos docentes y organizaciones sociales de América, en funcionamiento desde 1999, con participación de diversos países, desde Canadá hasta Argentina).

Los riesgos de trabajo en la educación se incrementaron por la presión de la reforma educativa y las nuevas formas de intensificación-flexibilización del trabajo y alta competitividad estimulada desde los gobiernos (nacional y de provincias) para lograr sus fines.

La complejidad de la tarea docente –sin disponer de condiciones de trabajo adecuadas para resolver nuevos y urgentes problemas derivados de la alta conflictividad social–, en los niveles de dirección y de conducción del aprendizaje, provoca patologías graves, tanto agudas como crónicas, por una fatiga y desgaste no conocidos en la docencia en el país.

Un factor de riesgo mundialmente reconocido como el número de alumnos por aula en espacio inadecuado (más de 25 en menos de 1,50 m² por alumno y menos de 3 m² para el docente) y una población escolar de más de 1.000 alumnos por edificio, ocasionan múltiples problemas, tanto en la enseñanza y el aprendizaje como en la seguridad de docentes y alumnos en su convivencia cotidiana. Esa situación ya ha sido calificada como “insalubre” por expertos de muchos países.

Alto riesgo de trabajo, violencia social y conflictividad creciente en las relaciones laborales es una situación frecuente que vive la escuela pública en su conjunto, con variaciones en todo el país, según la zona y el grado de desempleo, pobreza e indigencia.

2. RELACIONES DE PODER Y CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO “PROFESIONAL DOCENTE”

La docencia es una práctica histórica como dispositivo público, con capacidad de producir escuela, ciudadanía, *cultura* en el sentido de la producción de bienes simbólicos (Bourdieu). Soporta, contiene y asimila cambios en las modalidades y organizaciones tradicionales de la acción pública, impulsados desde modelos de gestión de gobierno mercantilizados.

El sector docente media o acorta la distancia entre el gobierno de la educación o del sistema educativo y los ciudadanos, la escuela y la comunidad. Los gobiernos del modelo neoliberal ejercen un monopolio del poder real y la participación ciudadana es formal, electoral o subsidiaria de los poderes locales.

Esta situación en las relaciones de poder —a escalas local y global— es producto de la tensión que atraviesan las democracias representativas, en especial por las crisis de representatividad que transitamos desde mediados del siglo pasado. La escuela pública, como soporte del conflicto social —fruto del incremento de la desigualdad—, es un escenario único para procesar los cambios en el trabajo asalariado en el final de siglo y en las recortadas expectativas de ascenso social de las nuevas generaciones. El mercado de trabajo y sus nuevas distribuciones y regulaciones tienen con el sistema educativo una nueva relación tal vez más directa que en el siglo anterior. Las reformas educativas de los '90 realizaron determinaciones en los mapas de oferta y demanda de mano de obra, mucho más planificadas que en las anteriores etapas del desarrollo capitalista.

La globalización impuso a los mercados regionales desafíos de orden interno muy exigentes, y la educación fue y es uno de los resortes que no podía quedar con la autonomía relativa que disponía en el modelo liberal clásico.

En tanto, el trabajo docente, cuyo valor resultó variable de ajuste, sufría su más dolorosa precarización: la pérdida de derechos de reciente conquista y de valorización socioeconómica⁷⁶.

La frágil unidad de clase con el conjunto de los trabajadores se desliza a un nuevo aislamiento como trabajador asalariado que goza de estabilidad relativa en medio de la desocupación y flexibilización laboral de la mayor parte de los sectores industriales, comerciales y de servicios tercerizados y privatizados, aunque tiene un futuro amenazante ante la avanzada de privatización de la educación pública.

En este contexto histórico, los gobiernos de la educación insisten en profesionalizar a los docentes. Así, aluden a la autonomía de la escuela y, por ende, a la de cada maestro en el aula para justificarla, con la incongruencia de ofrecer capacitación para esa ilusoria autonomía:

– Sin cambios en la organización del trabajo docente y la administración escolar, regulada como en el siglo XIX.

– Sin desajustar los presupuestos educativos ni financiar una actualización en servicio y una formación adecuada inicial y permanente de todo el sector docente.

– Sin, finalmente, tocar un resorte esencial para una posible vida autónoma de cada escuela: su presupuesto real de funcionamiento. Con indicadores justos y precisos, no derivados de un costo por alumno estimado sin los

⁷⁶ Se plantea como “reciente”, ya que CTERA cumplió 30 años y el estatuto del docente, algo más de 50 años.

requisitos de calidad que el mismo discurso del sistema enuncia como exigencia para los docentes.

Es en la relación Estado-mercado en donde se debe resignificar la identidad y condición de trabajador asalariado del docente (signo que no ha perdido todavía), ubicado en el ámbito específico escolar público.

Una división del trabajo con carácter desigual –soporte funcional de la forma tecnoburocrática que desarrolló el sistema educativo– ha llevado a denominar “los profesionales de la educación” a las personas que se desempeñan en la planificación, las asesorías, el diseño de políticas y el gobierno de la educación. Mientras en las aulas, en las conducciones de las escuelas trabajan “los que deben ser profesionalizados” para estar a nivel del conjunto. Es un planteo falso.

¿Quiénes son los profesionales? No depende sólo de los títulos de grado o de formaciones especializadas, o de su ubicación en la estructura jerárquica-administrativa o técnica el carácter de profesionalidad en el desempeño de una tarea.

Haciendo una reflexión a partir de la perspectiva de Bourdieu, se puede decir que, historizando el concepto en el desarrollo de otros campos del conocimiento y del trabajo, es posible seguir un tránsito de formas empíricas, vocacionales, fundamentalmente no mercantiles, de producción de bienes culturales y servicios. Militares, escritores, políticos, actores han pasado de formas autónomas, reguladas por pares y/o grupos de pertenencia social a modelos institucionales, profesionales, regulados desde el poder hegemónico. De la guerrilla y la milicia popular al ejército nacional, de la militancia política a la profesionalización de partido, de los escritores y actores vocacionales a la prensa y empresa editorial, del teatro vocacional al comercial. En los servicios se pasó de la partera empírica al obstetra, y del parto en la casa a la clínica, etc. (nacer y morir se profesionalizaron, también del velatorio en la casa a las salas de la empresa funeraria). Así, lo profesional aparece como naturalizado y necesario por razones sanitarias, de control social y económico-comercial, además de nutrir una considerable gama de empleos. Al respecto, dice Bourdieu que la paradoja es que al mismo tiempo que comienzan a verificarse procesos de profesionalización del escritor, el autor muere como tal: o se convierte en un mero efecto del campo intelectual.

Es por eso que la noción de “campo intelectual sólo puede sostenerse en oposición al mercado. Es decir, si vale la pena sostener la autonomía (absoluta o relativa) del campo intelectual, hay que plantear que esa autonomía es una función tanto respecto del campo del poder como del mercado. Así, el ascenso u ocaso de los intelectuales no serían sino la consecuencia de la vio-

lencia con la que el mercado de bienes simbólicos operó durante la segunda mitad del siglo XX sobre el campo intelectual”.

La cita a Bourdieu vale para los docentes, en tanto trabajo intelectual y producción de bienes simbólicos a realizar en la escuela. La desvalorización de tareas no mercantiles en un mundo que no acepta la diferencia en el modo de producir bienes y servicios, es una forma de autoritarismo reaccionario en el ejercicio del poder. Así, profesionalización, institucionalización y gobernabilidad van juntos.

El Estado no desaparece subsumido en el mercado, sigue hegemonizando el control, la estandarización y la igualdad sin justicia ni respeto por las diferencias. Como trabajadores de la cultura, como productores de bienes simbólicos, es necesario hacer la distinción con los bienes de mercado: Internet, prensa, editoriales, enseñanza privada, etc. En el capitalismo, los docentes son fuerza de trabajo mercantilizada. El valor del trabajo no se define sólo en el mercado de trabajo. También participan elementos sociales y políticos.

Lo profesional es tema de análisis, sin oponerlo a trabajador ni imponerlo desde fuera del sujeto. Históricamente, los saberes profesionales fueron saberes de la práctica histórica, no de la formación institucionalizada. El ser docente estuvo unido a una forma de relación con el mundo y con lo público, en el sentido de una construcción social colectiva y a la vez singular, unido a las potencialidades de lo humano y a la sociedad de la época, materializado en una escuela concreta y a una historia real, toma su valor.

3. EL DEBATE PROFESIONALIZACIÓN-PROLETARIZACIÓN DE LOS DOCENTES

La creciente pérdida de control de los docentes sobre su proceso de trabajo llevó a los estudiosos del trabajo a plantear este debate frente a las reformas educativas en marcha y en diseño, allá por los años '80 en Europa, en especial en España, Francia e Inglaterra. Debate que no alcanzó al sector docente en su conjunto como interlocutor activo y que se diluyó luego en negociaciones sindicato-gobiernos, más centradas en las reivindicaciones salariales y en las formas de actualización y capacitación con reconocimiento salarial (merito-cráticas) que en la organización del trabajo y el control del proceso real.

A los estados europeos no les preocupó avanzar en esta situación de descalificación y cambio de status de los docentes, hasta que como fuerza de trabajo calificada y especializada comenzó a escasear. Las jóvenes generaciones de la Europa del Mercado Común ya no están interesadas en la docencia como identidad profesional ni como trabajo permanente. Es, en el mejor de los casos, un empleo transitorio hasta que se finaliza un estudio universitario

o se obtiene otro trabajo más deseado en otros campos. La educación, como campo de desarrollo humano, ha perdido centralidad en el interés de los jóvenes –la utopía se realiza en otro lugar–, a pesar del discurso político que les otorga gran cantidad de expectativas a futuro sin concretar nada nuevo en la materialidad de la escuela como local de trabajo, ni pensar una forma más adecuada de producir conocimiento nuevo en ella.

La escisión burocrática, superada en la industria de tecnología de punta, permanece intacta en el ámbito educativo (en el sistema piensan y en la escuela ejecutan), determinada por el imaginario de los funcionarios de gobiernos nacionales, regionales y organismos internacionales.

Estas situaciones de la vida política mundial llegan muy desvanecidas a nuestros debates locales. De hecho, no se ha planteado un verdadero análisis del proceso de trabajo docente para encontrar en él, concretamente, la real pérdida de control del mismo por parte de los docentes. En las prácticas de la escuela básica primaria (en sus tres ciclos), a los vaivenes de la reforma los docentes respondieron con una resistencia defensiva de su autonomía de producción ante cualquier desfavorable condición de trabajo, por encima de las nuevas exigencias y normas o de lo peor de la reforma: una desregulación normativa caótica, autoritaria y demagógica.

En esta etapa de la implantación de la reforma, la incertidumbre y la ambigüedad dominaron la cotidianeidad del trabajo en la escuela, en el aula, en la clase de una asignatura y en la desordenada e irritante (por las crecientes desigualdades) relación de docentes inter-ciclos e inter-niveles. Aún en esas condiciones, puede encontrarse un producto real, genuino, realizado por el trabajador de la educación, no siempre re-conocido por él mismo, por el colectivo o por la autoridad responsable de su calificación profesional. Esto es posible dado a una relativa autonomía que conservan la escuela y el trabajo docente con referencia al sistema educativo. Y... a pesar de él.

Respecto del interés de las nuevas generaciones en el trabajo docente, y a diferencia de Europa, la decadencia y la crisis financiera de nuestro país ha sobrevaluado (por la estabilidad y mejor salario comparativo a otras ofertas del mercado laboral, francamente desregulado y flexibilizado sin las ventajas del europeo) al empleo docente como salida laboral deseable. Al mismo tiempo, el acceso a la formación docente tiene una novedosa composición social diferente de la del siglo XX. Llegan a la carrera magisterial personas procedentes de sectores de clase deprimidos por el modelo económico y se desinteresan sectores de clase media que conservaron su poder económico durante la crisis. Es decir, la supuesta proletarización del docente no puede afirmarse claramente ni por la pérdida de control de su proceso de trabajo ni por la precarización de

sus condiciones de trabajo. Aún conserva una relativa autonomía y le permite realizar un producto de conocimiento no mercantilizado, aunque difícil de transmitir y comunicar. Es como un objeto artesanal de factura singular precapitalista, y eso lo salva de la expropiación en un mercado potencial.

La identidad de proletario no aparece clara en el sector docente, ya sea por su extracción de clase como por una explícita y manifiesta solidaridad de clase con otros sectores del mundo del trabajo que sólo aparece en la militancia sindical –ya sea en el campo del empleo público en general como en el campo de la salud y la administración del Estado. En realidad, el carácter de proletario no se otorga desde fuera del sujeto, sino precisamente desde su práctica histórica asumida colectivamente como identidad.

Enfrentado al concepto de profesional, independiente, autónomo, auto-suficiente y propietario de su producto de trabajo, nos parece forzada la confrontación con el concepto de proletario. Salvo, claro, que profesional se ligue a burgués.

Sin embargo, hay una tendencia a aludir a la existencia o no de una burguesía nacional sin mencionar a su par: el proletariado que esta contrata. Es que las nuevas formas de organización del trabajo, en casi todos los campos de la industria y la producción de bienes y servicios, están flexibilizadas y desconcentradas de modo tal que ya quedan escasos procesos de trabajo francamente colectivos para que se constituya un proletariado en el taller, fábrica, comercio, banco o empresa de cualquier ramo. El crecimiento de formas variadas de tercerización y cuentapropia han forzado el trabajo individual, “independiente” sin jefe, pero también sin compañeros. La subjetividad proletaria no tiene lugar, no hay razones materiales de solidaridad sin una tarea colectiva, sin un producto y un patrón visibles.

¿Cómo llevar este análisis a la escuela? ¿Es pertinente? Este debate, impuesto en abstracto, es inútil para los trabajadores de la educación. Lo necesario es desenmascarar el falso discurso oficial de “profesionalización” desde afuera, desde un poder ejercido desde el sistema educativo sobre docencia y escuela.

Avanzar a un nuevo y verdadero interés social en la escuela pública como derecho y como bien colectivo es el debate pertinente.

La solidaridad en el trabajo se da actualmente en la realidad de la construcción de una nueva relación concreta de producción entre alumnos y docentes, padres, madres y organizaciones sociales-comunidad. La escuela, como territorio de lucha, de realización de conocimientos y nuevos sujetos colectivos, toma un perfil de carácter inédito resignificado socialmente. Es un espacio público en recuperación popular.

Los implantes de la reforma se desmontan.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. 1997 *Regresividad Tributaria y Distribución del Ingreso* (Buenos Aires: Losada/UNICEF).
- Altimir, Oscar y Beccaria, Luis 1999 *Distribución del Ingreso en la Argentina* (CEPAL) Serie Reformas Económicas, noviembre.
- Altimir, Oscar y Beccaria, Luis s/d *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina*, mimeo.
- Asociación de Abogados Laboristas s/d *Declaración sobre el Decreto 843/2000 reglamentario del Derecho de huelga*.
- Asociación del Magisterio de Santa Fe (AMSAFE Provincial) *Memorias* [Publicaciones anuales correspondientes a los años 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002].
- Asociación del Magisterio de Santa Fe (AMSAFE) Delegación Rosario 1995 *Escuela Mía* (Rosario) Año 3, N° 8, noviembre.
- Balduzzi, Juan 2002 “Desigualdad y exclusión educativa en el ‘Tercer Ciclo’ de la Provincia de Buenos Aires” en *Cuadernos de Informes e Investigaciones* (Buenos Aires: SUTEBA) N° 2.
- Balduzzi, Juan y Suárez, Marta 1999 “La implementación del octavo año en las escuelas bonaerenses” en *Cuadernos de Informes e Investigaciones* (Buenos Aires: SUTEBA) N° 1.
- Balduzzi, Juan y Vázquez, Silvia Andrea s/d *Neoliberalismo, resistencia y democracia*.
- Banco Mundial-Dirección Subregional Argentina, Chile y Uruguay 1999 *Argentina: Cartera de Préstamos del Banco Mundial*, noviembre. En <www.worldbank.org>
- Basualdo, Eduardo 2001 *Sistema político y modelo de acumulación* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes).
- Basualdo, Eduardo y Lozano, Claudio 2001 *A 25 años del golpe. La economía argentina luego de la dictadura* (Buenos Aires: IEF-CTA).
- Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y Asociación de Psicólogos de Buenos Aires (APBA) 2002 “Crónicas del malestar docente” en *Ensayos y Experiencias* (Buenos Aires: Novedades Educativas) N° 42.
- Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)-Junta Ejecutiva *Memorias* [publicaciones anuales correspondientes a los períodos 1992-1993, 1993-1994, 1994-1995, 1996-1997, 1997-1998, 1998-1999, 1999-2000].

- Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)-Junta Ejecutiva 1999 *Documento final II Congreso Educativo Nacional de CTERA*, junio.
- Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)-Junta Ejecutiva 2003 *Canto Maestro, Suplemento especial "30 años de Lucha y Compromiso"* (Buenos Aires).
- Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)-Junta Ejecutiva y Escuela Marina Viste 1997 *Canto Maestro, "Congreso Educativo Nacional de CTERA, Conclusiones"* (Buenos Aires) Año 8, N° 10, abril.
- Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)-Secretaría de Prensa 1998 *Síntesis informativa del conflicto educativo en la Argentina* (Buenos Aires) septiembre.
- Damill, Mario 2000 "El Balance de Pagos y la Deuda Externa Pública bajo la Convertibilidad" en *Boletín Informativo Techint* (Buenos Aires) N° 303, julio-septiembre.
- Estudio Jurídico de Marcelo F. Bustos Fierro & Asociados s/d *Breve análisis sobre la conformación de la estructura sindical en la República Argentina y su evolución desde la vigencia de la Ley 23.551*.
- Estudio Jurídico de Marcelo F. Bustos Fierro & Asociados s/d *La atomización del Derecho laboral y la fragmentación de la clase trabajadora*.
- Feldfeber, Myriam 2000 "Una transformación sin consenso: Apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem" en *Versiones* (Buenos Aires) N° 11.
- Gilly, Adolfo 1984 "Las Malvinas, una guerra del capital", en AA.VV. *La década trágica* (México: Tierra del Fuego).
- Iñíguez, Alfredo 2000 "El salario docente: un síntoma del estado de la educación en Argentina" en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Viste* (Buenos Aires: CTERA) Año 1, N° 2.
- Labarca, Guillermo 1995 "¿Cuánto se puede gastar en educación?" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 56, agosto.
- Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto y Rodríguez Enríquez, Corina 2002 *La inseguridad socio-económica como política pública: Transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina* (Buenos Aires: CIEPP) mayo.
- Martínez, Deolidia; Valles, Iris y Kohen, Walter 1997 *Salud y Trabajo Docente. Tramas del malestar en la escuela* (Buenos Aires: Kapelusz).

- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación 1996-1999 *Zona Educativa* (Buenos Aires) Nº 2, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 29, 32, 32, 33, 34.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación *Gasto Público Educativo 1991-2000*, Proyecto Costos del Sistema Educativo.
- Neffa, Julio C. 2000 *Modos de Regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina* (Buenos Aires: EUDEBA).
- Panaia, Marta 1997 *Competitividad y salud laboral. Tres sectores críticos: petroquímica, construcción y docentes* (Buenos Aires: La Colmena).
- Rauber, Isabel 1998 *Una historia silenciada* (Buenos Aires: Pensamiento Jurídico).
- Rodríguez, Lidia 2003 *Evaluación de los sistemas educativos nacionales. Informe II* (CTERA-Red Sepa) mimeo.
- Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) 1996 *La educación en nuestras manos* (Buenos Aires) Año 4, Nº 38, diciembre, 36-37.
- Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) 2001 “Desigualdad y exclusión educativa en el Tercer Ciclo de la Provincia de Buenos Aires” en Cuadernos de Informes e Investigación (Buenos Aires) Nº 2.
- Vázquez, Silvia 1998 “La dignidad como herramienta política. Crónica de un año de la Carpa Blanca” en *Crítica Educativa* (Buenos Aires) Nº 4, octubre.
- Verbitsky, Horacio 1991 *Robo para la Corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción* (Buenos Aires: Planeta).

INFORME BRASIL

CNTE

PARTE I

AJUSTES ESTRUCTURALES Y EDUCACIÓN EN BRASIL

CAPÍTULO I

EL ESCENARIO ACTUAL

LOS CAMBIOS DEL CAPITALISMO a fines del siglo XX ocasionaron alteraciones significativas en las configuraciones geográficas y geopolíticas en el ámbito mundial, recrudesciendo la crisis del Estado-nación por la intensificación de una lógica de acumulación transnacional del capital pautado en nuevos procesos de trabajo y hábitos de consumo dinamizados por estructuras complejas, en el sentido de mantener inalterado uno de los principios organizadores del sistema productor de mercancías del capitalismo, o sea, la producción en función del beneficio o generación de plusvalía, por medio de la explotación del trabajo y la incorporación de nuevas tecnologías. Las últimas tres décadas del siglo XX retratan un proceso de reestructuración productiva en el capitalismo, mostrando formas más flexibles y globalizadas en el régimen de acumulación del capital. Indican también nuevas maneras de regulación, destacándose el papel de las corporaciones internacionales y de los organismos multilaterales.

De este modo, el contexto actual puede ser comprendido, sobre todo, a partir de la crisis del capitalismo de 1970 (especialmente del Estado de bienestar y del modelo fordista-taylorista de producción), de la intensificación del proceso de mundialización del capital (en especial del capital financiero) y, por último, de la adopción e implementación de las políticas neoliberales,

a partir de las décadas de 1980 y 1990, que defienden al mercado como principio fundador, unificador y autoregulator de la sociedad global competitiva. Es importante señalar, sin embargo, que en la otra mano de este proceso hegemónico, otros movimientos buscan alternativas histórico-políticas a ésta *nueva* sociabilidad capitalista pautada por la naturalización de las desigualdades sociales. Dentro de los movimientos, es oportuno destacar el Foro Social Mundial y el Foro Mundial de Educación, constituidos como espacios de reflexión y formulación de propuestas de entidades y movimientos de la sociedad civil.

En este escenario capitalista contemporáneo fueron promovidos ajustes estructurales, especialmente en los países periféricos, más allá de reformas en el Estado y en la educación, casi siempre en perfecta sintonía con el recetario de los organismos multilaterales y con las políticas neoliberales, resultando en la minimalización del papel del Estado en lo correspondiente a las políticas sociales y en la reducción de la esfera pública y consecuente ampliación de la esfera privada. El objetivo de este artículo es, por lo tanto, analizar y discutir estos procesos, enfatizando algunos de los elementos básicos de los ajustes estructurales ocurridos en las últimas décadas, y que tuvieron gran impacto en el proceso de la reconfiguración de la educación en Brasil, una vez que esta pasó a ser vista como una de las formas de construir ventajas estructurales para la economía, pudiendo llevar al país a ser más competitivo en un mundo cada vez más globalizado. De este modo, el texto busca analizar las imposiciones en este campo y sus inflexiones en la arena educacional, sobre todo para los trabajadores del área.

1. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES, REFORMAS Y POLÍTICAS DE AJUSTE

El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) nacieron en el contexto de post Segunda Guerra Mundial, a partir de la conferencia de Bretton Woods (EE.UU.), en julio de 1944. La misión básica de esos organismos era, siguiendo ese propósito, socorrer a los países miembros en crisis, apuntando a fortalecer la economía de cada país o Estado-nación. Esta misión había sido ideada, en gran parte, por John Maynard Keynes (1883-1946) que, después de haber vivido los desequilibrios estructurales del capitalismo —que ocasionaron la Primera y la Segunda Guerra Mundial— buscó constituir un capitalismo reformado, al que denominó social liberalismo o liberalismo social.

El modelo de capitalismo ideado por Keynes previó, por un lado, el destacado papel de los gobiernos en la gestión macroeconómica, o sea, un planeamiento económico y una intervención estatal capaz de corregir las distorsiones e imperfecciones del mercado, y por otro, una acción equilibradora de la economía global, por parte del BM y del FMI, que impidiera fuertes depresiones globales. Para Keynes, el mercado precisaba ser regulado por medio de mecanismos y políticas macroeconómicas eficientes. Más allá de eso, el Estado debería buscar el *pleno empleo* y garantizar el bienestar material de los ciudadanos. Para ello, se hacía necesario utilizar los recursos de los fondos públicos estimulando al crecimiento económico y la generación de empleos, garantizando un mayor equilibrio en el proceso de remuneración del capital y de la fuerza de trabajo.

Las ideas y formulaciones político-económicas de Keynes dieron aliento al capitalismo, aunque haya experimentado una fuerte oposición de quienes creían que el Estado interventor, regulador y planeador de la economía indicaba el camino de la esclavitud o del totalitarismo, en la medida en que promovía un alejamiento de los principios y valores fundamentales del liberalismo, como: economía de mercado, libertad económica, *laissez-faire*, libre iniciativa, sociedad libre y *negación de todo privilegio*, conforme al parámetro del individualismo.

Para los defensores de la doctrina liberal, las fuerzas de la competencia deben ser preservadas como forma de orientar los esfuerzos individuales. Por lo tanto, la competencia debe constituirse en el principio básico de organización social. En el mercado, los agentes detentores de capital y de medios de producción o de fuerza de trabajo deben tener libertad para vender y comprar a cualquier precio, conforme a los intereses en la transacción. Es la ley de la oferta y la demanda la que debe controlar y coordinar los esfuerzos individuales y no el Estado. En la práctica, este debería sólo garantizar la competencia y el mercado libre. Los neoliberales, como corriente doctrinaria del liberalismo, se van a oponer al social-liberalismo y/o nuevo liberalismo (modelo económico keynesiano), retomando las posiciones del liberalismo clásico y del liberalismo conservador, que preconizaban la minimalización del Estado, la economía con plena liberación de las fuerzas de mercado y la libertad de iniciativa económica.

Las transformaciones productivas, la acumulación de capital en las corporaciones internacionales, la crisis de financiamiento del Estado interventor, en 1970, y la emergencia de gobiernos conservadores tanto en Inglaterra (Margaret Thatcher) como en los Estados Unidos (Ronald Reagan) fortalecieron las ideas y proyectos de los nuevos defensores de la

doctrina liberal: los neoliberales. Ganó espacio la ideología pautada por el fundamentalismo del libre mercado, con la creencia de que el desarrollo económico y la democracia son indisociables y que sólo pueden existir en una economía de mercado que funcione sin la interferencia y la regulación estatal.

El tesoro de EE.UU., sobre todo por medio del FMI, de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del BM, establece entonces lo que ha sido conocido como Consenso de Washington, o mejor dicho, un conjunto de políticas defendidas como correctas, que deben ser seguidas por todos los países subdesarrollados o en proceso de desarrollo como forma de llegar a los estadios más avanzados del progreso económico, ya demarcados por los países ricos. Las políticas adoptadas por los organismos multilaterales, que cimentaban en la práctica el proceso de globalización de la economía, enfatizaban la austeridad fiscal, la privatización de bienes y servicios públicos y la libertad de mercados (comercial y financiero). Estas políticas deberían ser complementadas por medidas y acciones que asegurasen la estabilidad del sector bancario, la atracción del capital extranjero y la flexibilización del mercado de trabajo.

A partir de la visión del mundo neoliberal y de las políticas y acciones adoptadas y coordinadas por los organismos multilaterales, se inicia la crítica y el desarmado del Estado interventor. Tal asección se contrapone, por lo tanto, a ese modelo de Estado, acusándolo de paternalista y de promover la estatización y la regulación social, lo que minimizaría las libertades fundamentales del individuo, por medio de interferencias arbitrarias (gobierno ilimitado), poniendo en riesgo la libertad política, económica y social, entre otras. La libertad económica, en esta perspectiva, es una condición para la existencia de las demás libertades, como la política, la individual, la religiosa, etc. De este modo, el mercado es la base de una organización social libre y democrática. En esta visión, expandir el mercado es llevar libertad y democracia, lo que daría un tono mesiánico al trabajo de los hombres de negocios y a los ideólogos del mercado libre.

Los gobiernos de América Latina, sobre todo en los años 1980 y 1990, incorporaron el recetario y las políticas neoliberales, en la medida en que precisaban recurrir al FMI con cierta frecuencia, con el argumento de evitar procesos recesivos todavía mayores. Los gobiernos comenzaron a creer en la economía de mercado dinamizada por la empresa privada, o mejor dicho, en la total libertad del mercado, y aún en el gobierno limitado, en el Estado mínimo y en la sociedad abierta, competitiva, como forma de promover el desarrollo económico en la región. En este escenario, los gobiernos se opon-

drán a las políticas estatales de universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales, como salud, seguridad social y educación, asumiendo un tono prescriptivo y focalizado en la lógica de proposición y materialización de las políticas públicas.

Las políticas de ajustes estructurales articuladas al proyecto neoliberal en América Latina y también en Brasil enfatizaron, sobre todo:

- la desregulación estatal y privatización de bienes y servicios
- la apertura externa
- la liberación de los precios
- el predominio de la iniciativa privada
- la reducción del gasto y el déficit públicos
- la flexibilización de las relaciones de trabajo y la desformalización e informalización en los mercados de trabajo
- los cortes de gastos sociales, eliminando programas y reduciendo beneficios
- la reducción de los derechos sociales
- los programas de descentralización con incentivo a los procesos de privatización
- la cobranza de los servicios públicos y la remercantilización de los beneficios sociales
- el apuro salarial/caída del salario real
- la desarticulación de la estructura sindical

Estas políticas produjeron efectos nefastos en América Latina y Brasil. Los constantes préstamos efectuados por el FMI y el BM resultaron en mayor endeudamiento, favorecimiento del capital productivo y financiero internacional, menor crecimiento económico, agravamiento de las condiciones objetivas y de la calidad de vida, y reducción de los derechos sociales, entre otros.

Al hacer un balance provisorio del neoliberalismo, Perry Anderson (1995: 23) afirma:

“Económicamente, el neoliberalismo fracasó, no consiguiendo ninguna revitalización básica del capitalismo avanzado. Socialmente, por el contrario, el neoliberalismo consiguió muchos de sus objetivos, creando sociedades marcadamente más desiguales, aunque no tan desestatizadas como quería. Política e ideológicamente, sin embargo, el neoliberalismo alcanzó un éxito de tal grado que probablemente sus fundadores jamás soñaron, diseminando la simple idea de que no hay alternativas para sus principios, que todos, sea confesado o negado, tienen que adaptarse a sus normas”.

A pesar de los efectos de las políticas neoliberales, los organismos multilaterales, particularmente el FMI, BM y OMC, continuaron recetando para todos los países, como única solución, las políticas del Consenso de Washington. El crecimiento económico, la generación de empleos y la adopción de políticas sociales para la reducción de las desigualdades sociales continuaron siendo menospreciados en nombre de la disciplina fiscal, del control de la inflación y del pago de la deuda externa (Gentili, 1999).

2. REFORMAS Y POLÍTICAS DE AJUSTE SEGÚN LOS PARÁMETROS DE LA REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y FINANCIERA

El proceso de reestructuración productiva del capitalismo global impuso una nueva realidad para el siglo XXI, un nuevo patrón de relaciones de capital y trabajo, y un escenario capitalista de competición globalizada. Por un lado, se formularon las bases de una economía asentada en la “acumulación flexible” y, por otro, la constitución de una “sociedad técnico-científica-informacional” o “sociedad del conocimiento” centrada en la producción de nuevas tecnologías y en la rearticulación y creación de procesos organizacionales innovadores. Así, la globalización o mundialización reúne la geopolítica mundial teniendo por base el avance del capitalismo especulativo y el discurso ideológico y mediático de los cambios como resultado del advenimiento tecnológico.

Al respecto, Dourado (2002: 238) afirma:

“Las transformaciones sociales, engendradas por la revolución técnico-científica, por el neoliberalismo y por la banalización del Estado-nación, resultan en alteraciones sustantivas en los procesos de (des)sociabilidad capitalista, conforme a la convergencia utilitarista de los intereses del mercado, por medio de la prolongación y de la naturalización de los procesos de exclusión social...”.

El movimiento de transnacionalización, o mejor dicho, de concentración y de financierización del capital, por medio de las empresas multinacionales, acentuó la concentración del poder, la riqueza y el conocimiento en los países centrales del capitalismo, particularmente Estados Unidos, Alemania y Japón. En las dos últimas décadas, estos países ampliaron significativamente las inversiones en investigación y desarrollo. Para tener una idea más acabada, en 1999 los Estados Unidos fueron responsables del 48% del total de gastos efectuados por los países miembro de la OCDE.

De un modo general, se verifica el crecimiento acentuado en las inversiones en Ciencia y Tecnología (C&T) realizadas por los países miembro del G-7 y por las empresas multinacionales que establecen estrategias de competencia y forman alianzas de cooperación, ampliando el control de la producción y de la difusión del conocimiento en el mundo. Esto viene ocurriendo, en gran medida, porque las tecnologías empleadas en el proceso productivo permiten intensificar y ampliar la producción en una escala jamás imaginada anteriormente, contribuyendo a la declinación inevitable de los empleos.

Esta nueva realidad genera un proceso de inserción dependiente o de exclusión tecnológica de países y regiones que no le interesan al sistema productor de mercancías del capitalismo mundializado, sin mencionar el temible crecimiento de la valorización del capital por medio de la esfera financiera, donde el dinero se reproduce sin pasar por el sistema productivo. Se trata de dinero generando más dinero (D-D), como nueva estrategia de valorización del capital. La concentración del capital ha llevado a las multinacionales y otros inversores a una acción autodestructiva, en la medida en que no producen valor por medio del empleo de la fuerza humana de trabajo. El capital productivo ya no se contenta con la explotación de la fuerza humana de trabajo para la obtención de plusvalía.

Vivimos una fase de autonomización del capital monetario o financiero ante el capital industrial o productivo. Tal vez, este sea el movimiento más perverso de acumulación de capital en el inicio del siglo XXI. Por un lado, los procesos de mundialización del capital productivo por medio de los oligopolios, con sus alianzas y estrategias de competición apuntando a la apropiación y re-centralización de la plusvalía, y, por el otro, una expansión financiera que parece desprenderse de la vida material y de la economía de mercado, como espacio de producción de mercancías apuntando a la generación de valor y de plusvalía.

En este contexto de des-territorialización del capital y de pérdida de capacidad financiera de los Estados nacionales, se agudiza la tendencia a la explotación de la fuerza de trabajo. Frigotto (1998: 42) afirma:

“Con estas armas, el capital viene desmovilizando y disminuyendo la organización, y el poder sindical se ve forzado a negociar derechos conquistados por una garantía mínima de empleo. Se amplía, en este contexto, la posibilidad de superexplotación de la fuerza de trabajo”.

La regulación y el control sobre los mercados financieros, como parte de un nuevo contrato global, no encuentran resonancia en los mercados multilaterales. Como explican Chesnais y Arrighi, los grandes grupos indus-

triales son los principales agentes de la expansión financiera y a ellos les interesa la fusión singular del Estado al capital, la pérdida de poder de los Estados, la competencia interestatal, la manutención y la ampliación del poder de las estructuras políticas y organizacionales para controlar el medio social y político.

Como explica Bourdieu, actualmente se vive una integración del campo económico mundial sobre el dominio del capital financiero. Para este autor, la integración del campo económico, que pone fin a los límites de la economía circunscripta en las fronteras nacionales, fue una política deliberada. El proceso de globalización de la economía, implementado por la política neoliberal, aplicó un sistema de competencia desigual, que favoreció claramente a los países dominantes, particularmente los Estados Unidos. Las economías de los Estados-nación pasan por ajustes estructurales que amplían su grado de subordinación a las fuerzas económicas universales.

Bourdieu entiende que es preciso, por lo tanto, un movimiento social europeo y universal, o sea, un movimiento con disposiciones internacionalistas, que organice y unifique las fuerzas en la lucha para enfrentar la invasión neoliberal de las últimas décadas. En esta dirección, se hace necesario convocar a los investigadores y a los militantes apuntando a recuperar el pensamiento y la acción política que lleve a la producción de un conocimiento comprometido y de un intelectual colectivo comprometido con la eliminación del sufrimiento humano y la miseria del mundo.

3. REFORMAS Y POLÍTICAS EDUCACIONALES DE AJUSTE DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y PROFESIONAL

En la sociedad contemporánea, el conocimiento, el saber y la ciencia adquieren un papel ideológico más destacado. Se torna cada vez más evidente que los cambios en curso, procedentes de las modificaciones en el sistema de capital, implican la apropiación del incremento tecnológico y, de este modo, marcan la vida social por la técnica, la información y, para algunos, por el conocimiento.

La educación y el conocimiento pasan a ser, desde el punto de vista del capitalismo globalizado, la fuerza motriz y el eje de la transformación productiva y del desarrollo económico. Por lo tanto, son bienes económicos necesarios para la transformación de la producción, el aumento del potencial científico-tecnológico y el aumento del beneficio y del poder de rivalidad en

un mercado competitivo que se quiere libre y globalizado por los defensores del neoliberalismo.

De este modo, los cambios tecnológicos son entendidos como producto de los procesos estructurales de reestructuración capitalista, implicados en nuevas mediciones en el campo de la educación. Frigotto (1998: 35-36), al analizar este proceso, llama la atención en la necesidad de cuestionar los análisis que enfatizan las nuevas tecnologías sin contextualizarlas a la luz de las relaciones capitalistas y, en este sentido, “buscan ajustar la educación y la formación profesional a la reestructuración productiva concebida como consecuencia de la nueva base técnica y de los procesos de globalización. Esta perspectiva parte de una visión de desarrollo, ciencia y tecnología desprendidas de relaciones sociales y sobre el presupuesto del pleno empleo. ¿En qué medida nuestra insistencia en entender el impacto de las nuevas tecnologías sobre el mundo de la producción y del trabajo como un producto de las relaciones sociales excluyentes, no torna nuestros análisis limitados y adaptables?”.

La conexión establecida entre educación-conocimiento y desarrollo-desempeño económico es ampliamente difundida y anclada en la supuesta sociedad del conocimiento, lo que resulta, entre otras cosas, en la mística del papel de la tecnología en detrimento de las opciones macropolítico-económicas. Al respecto, Dourado (2002: 238) alerta que:

“El énfasis ideológico dado a estos procesos revela la mística de que estos resultan del advenimiento tecnológico y no de opciones económicas y políticas que tiene el mercado como portador de racionalidad y modelador de las formas de organización social. En la otra mano, es fundamental no perder de vista que las tecnologías no determinan la sociedad, dado que la tecnología es la sociedad, y la sociedad no puede ser representada sin sus herramientas tecnológicas [...] O sea, las nuevas tecnologías no se presentan como simple vehículo de la ideología dominante o herramienta de entretenimiento puro e inocente”.

Bajo esta óptica, la educación es un problema económico para la visión neoliberal, ya que es ideológicamente uno de los elementos de integración en el patrón de desarrollo neoliberal. En este sentido, señala Gentili (1999: 78-79):

“La expansión de los sistemas nacionales a partir de la segunda mitad del siglo XIX ha sido producto, en cierto sentido, de la difusión de lo que podríamos llamar aquí la promesa de la escuela como entidad integradora [...] En términos cronológicos, la naturaleza integradora de la escuela como dimensión económica fue lo último en ser destacado. El énfasis (y las demandas) en esta esfera se difundieron ampliamente durante la segunda mitad del siglo, coincidiendo con aquello

que Eric Hobsbawm identificó como la Era de oro del desarrollo capitalista. [...] La crisis capitalista de los años '70 marca el inicio de una profunda desarticulación de esa promesa integradora en todos sus sentidos. [...] En efecto, la ruptura de la promesa integradora de la escuela comenzó a producirse de forma definida en los años '80, justamente en un contexto de revalorización del papel económico de la educación [...] de proliferación de discursos que comenzaron a enfatizar la importancia productiva de los conocimientos (incluso la configuración de una verdadera "Sociedad del Conocimiento" en la Tercera Revolución Industrial), y de un creciente énfasis oficial en los aportes supuestamente fundamentales que las instituciones escolares debían realizar para la competitividad de las economías en la era de la globalización".

Dentro de esa promesa ideológica de la escuela como entidad integradora surge la justificación a los procesos de exclusión y, consecuentemente, la naturalización del desempleo como resultado del trabajador no calificado. O sea, el desempleo pasa a ser visto como el resultado del trabajador no calificado descuidando la lógica estructural de la nueva sociabilidad capitalista. Así, el discurso centrado en nuevos formatos gerenciales y el énfasis en las nuevas tecnologías realzan que prácticamente no hay lugar para el trabajador no calificado, para el trabajador con dificultades de aprendizaje permanentes, para el trabajador incapaz de asimilar nuevas tecnologías, tareas y procedimientos de trabajo, para el trabajador sin autonomía y sin iniciativa, para el trabajador que no sabe trabajar en equipo, para el trabajador parcelario o especializado en un oficio y, finalmente, para el trabajador que aunque sepa hacer una determinada tarea, no es capaz de verbalizar lo que sabe hacer.

La no-calificación pasó a significar exclusión en el nuevo mercado productivo, realzando la exigencia de un trabajador cada vez más calificado, flexible y versátil, en un continuo proceso de aprendizaje, en el que pesa el declive de los puestos de trabajo. Esa exigencia, aunque diseminada para el conjunto de aquellos que viven del trabajo, se refiere cada vez más a un pequeño grupo de trabajadores, identificados como "trabajadores del conocimiento", ya que el desempleo tecnológico es una tendencia del capitalismo y una realidad en esta fase de acumulación flexible.

De cualquier modo, se verifica que el nuevo paradigma productivo requiere, por un lado, mayor flexibilidad funcional y un nuevo perfil de calificación de la fuerza humana de trabajo y, por el otro, la elevación de la calificación general que garantice el consumo más especializado, o sea, adecuado a los servicios y bienes producidos en el contexto de la globalización productiva. En consecuencia, hay una creciente demanda de nueva y más elevada

calificación del trabajador y del consumidor, así como de una educación más elevada, más flexible, versátil y formadora de nuevas habilidades cognitivas y competencias sociales y personales, y de un buen dominio del lenguaje oral y escrito, conocimientos científicos básicos e iniciación en el lenguaje informático. Esto se da al mismo tiempo en que aumentan la productividad, la eficiencia y la calidad de productos y servicios, con una creciente disminución de los puestos de trabajo y del empleo de la fuerza humana de trabajo en los procesos productivos.

La óptica economicista y mercadológica presenta, en la actual reestructuración productiva del capitalismo, el desafío esencial de la educación y de la capacitación y calificación de los trabajadores para satisfacer las exigencias del sistema productivo, así como formar un consumidor exigente y sofisticado para un mercado consumidor diversificado, sofisticado y competitivo. Por lo tanto, se trata de preparar trabajadores y consumidores para los nuevos estilos de consumo y de vida moderna. El ciudadano “eficiente y competente” es, desde esta óptica, aquel capaz de consumir de manera eficiente y sofisticada y de competir con sus talentos, sus habilidades y sus competencias en el mercado de trabajo.

Kuenzer, al analizar la relación del trabajo y la educación, distingue en este escenario el papel social emprendido por la escuela al afirmar que “Con relación a los impactos de la reestructuración productiva sobre la educación del trabajador, las investigaciones están apuntando a una irritación de las categorías tayloristas/fordistas para la mayoría de los trabajadores formales, reforzando la supuestamente superada tesis de polarización, acompañada por el aumento de la exclusión; donde pese al carácter no ideológico de la demanda de la ampliación de la educación básica para todos, con la reducción de los puestos de trabajo, esta dimensión viene mostrando una fase perversa, sirviendo la escuela como instancia previa de selección, notadamente de clase social, para escoger a los más ‘educables’, y por lo tanto, más adecuados a las finalidades del proceso productivo. De la misma manera, la oferta generalizada de cursos rápidos de calificación profesional con los recursos del Fondo de Amparo al Trabajador no ha mostrado mejorar las condiciones de inserción en el mundo del trabajo, de aquellos en situación de riesgo social, generalmente con condiciones precarias de escolarización y precariamente ‘socializados’, según el modelo urbano tecnológicamente desarrollado (no me refiero a la cultura, por ser de clase)”.

De este modo, es posible comprender, en el ámbito de las reformas políticas educacionales en curso en Brasil durante los últimos años, todo un emprendimiento ideológico de encubrimiento de las contradicciones sociales

más amplias sobre el discurso de la elevación de la escolaridad de la fuerza de trabajo y de la calidad de enseñanza en los sistemas e instituciones educativas, garantizando las condiciones de promoción de la competitividad, la eficiencia y la productividad demandadas y exigidas por el mercado y por el capital productivo. Obviamente, se trata de un criterio mercadológico expresado en el concepto de calidad total de educación.

En el ámbito de los sistemas de enseñanza y de las escuelas se procura reproducir la lógica de la competición y de las reglas del mercado por medio de la formación de un mercado educacional. La eficiencia pedagógica es buscada mediante la instalación de una pedagogía de la competencia, de la eficiencia y de los resultados. Esta pedagogía ha sido llevada a efectos, en general, por medio de:

- adopción de mecanismos de flexibilización y diversificación de los sistemas de enseñanza y de las escuelas
- atención a la eficiencia, la calidad, el desempeño y a las necesidades básicas de aprendizaje
- evaluación constante de los resultados obtenidos por los alumnos que comprueben la actuación eficaz y de calidad de trabajo desarrollado en la escuela
- establecimiento de rankings de los sistemas de enseñanza y de las escuelas públicas o privadas que son clasificadas/desclasificadas
- creación de condiciones para que se pueda aumentar la competencia entre escuelas y alentar a los padres a participar de la vida escolar y escoger entre las escuelas
- énfasis en la gestión y la organización escolar mediante la adopción de programas gerenciales de “calidad total”
- valorización de algunas disciplinas (matemática y ciencias), debido a la competitividad tecnológica mundial que tiende a privilegiar tales disciplinas
- establecimiento de formas llamadas innovadoras de entrenamiento de profesores como, por ejemplo, educación a distancia
- descentralización administrativa y del financiamiento, para reвер los recursos en conformidad con la evaluación del desempeño
- valorización de la iniciativa probada y del establecimiento de sociedades con el empresariado
- revisión de las funciones del Estado para con la comunidad y las empresas

Es en este contexto que tuvo inicio en Brasil, sobre todo a partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), un proceso de reformulación del Estado y de implementación de políticas económicas y educa-

cionales de ajuste, o sea, directrices y medidas por las cuales el país se moderniza, adquiere las condiciones de inserción en la globalización y “se ajusta” a las exigencias de la globalización de la economía establecidas por las instituciones financieras y corporaciones internacionales. En general, se hace presente en todas esas políticas un discurso de la modernización educativa, la diversificación, la flexibilidad, la competitividad, la productividad, la eficiencia y la calidad de los sistemas educativos, de la escuela y de la enseñanza en la óptica de las reformas neoliberales de adecuación a las demandas y exigencias del mercado.

4. POLÍTICAS EDUCACIONALES DE AJUSTE DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LA CONDICIÓN DOCENTE

En la última década fueron implementados cambios efectivos en el campo de la educación sobre el paradigma del patrón gerencial. La educación básica, compuesta por la educación infantil y de enseñanza fundamental y media, fue objeto de varias políticas y acciones. En este contexto, merecen ser realizados la centralidad de las políticas de formación docente y el redireccionamiento de la lógica de regulación y gestión de la educación, destacados por la nueva significación dada a la educación básica. Bajo esta óptica, es oportuno destacar qué límites estructurales se colocan en la garantía de la universalización de la educación básica, que ciertamente ha sido interpretada, en este campo, por la adopción de políticas focalizadas (merienda escolar, bolsa escolar, libro didáctico, etc.) y por un proceso de desconcentración de las acciones y, paradójicamente, por un centralismo decisivo sobre el control del gobierno federal.

Al analizar las políticas para este nivel de enseñanza, Cury (2002: 199) apunta tensiones a ser consideradas, sobre todo, en lo referido al pacto federal y, consecuentemente, a los procesos de financiamiento de la educación básica. En este sentido, afirma que “muchas de las políticas públicas de la educación básica dependen del reordenamiento del pacto federal, a pesar de la vinculación presupuestaria y constitucional de la educación y su gratuidad. Aquí, la escena de presión es el Congreso Nacional, teniendo en cuenta que esta definición del régimen de cooperación conduce a cuestiones candentes como el papel de la Unión, reforma tributaria, política de creación de municipios y hasta la revisión de atribuciones y competencias. La educación básica—como competencia de los poderes públicos—, de cara a la capacidad financiera, a la capacidad de atención a la demanda y de la realización de la edu-

cación como derecho social, implica la responsabilidad conjunta de la Unión, los estados y los municipios”.

Teniendo en cuenta este escenario y las políticas volcadas a la educación básica, es oportuno situar límites concretos en lo concerniente a la calificación y condiciones objetivas de trabajo de los profesionales de la educación. La última década fue notable por un conjunto de acciones volcadas a la modificación de la acción docente sobre la lógica pragmática y utilitarista, lo que ha profundizado la desvalorización del profesional docente (Dourado, 2002). Freitas (2002: 148-149) señala que “en al ámbito de la formación continuada, las políticas actuales han reforzado la concepción pragmatista y de contenido de la formación de profesores. En este punto, cabe destacar la reducción de la concepción de formación continua y programas como los Parámetros en Acción y la Red de Formadores, sobre el patrocinio del MEC en articulación con municipios y algunas instituciones formadoras, y los programas de formación inicial a distancia, con la utilización de medios interactivos y nuevas tecnologías. Presionados por el art. 87, 4º, de LDB N° 9394/96 que establece que ‘hasta el fin de la Década de la Educación solamente serán admitidos profesores habilitados en nivel superior o formados por entrenamiento en servicio’, los profesores han sido llevados a frecuentar cursos de calidad dudosa en gran parte pagados por las prefecturas que los tercerizan o ‘contratan’ a las IES –públicas o privadas–, las cuales realizan un proceso selectivo especial de modo que puedan atender esta demanda específica. Todo este proceso se ha configurado como un precario proceso de certificación y/o documentación y no calificación y formación docente para el perfeccionamiento de las condiciones de ejercicio profesional”.

Por lo tanto, fueron implementadas políticas y mecanismos que intensificaron los procesos de mercantilización de la producción del trabajo docente y de la gestión escolar, fusionando nuevos procesos de gestión y regulación de la educación y de la escuela, apuntando a adecuarlos y ajustarlos al paradigma gerencialista adoptado en la reforma del Estado y a la lógica de privatización y mercantilización de los bienes y servicios.

En este contexto, las instituciones educativas públicas tuvieron que buscar en el mercado, casi siempre por la vía de la cobranza de tasas, trabajo voluntario y otras fuentes, los recursos necesarios para tratar de recomponer los presupuestos, que históricamente se han caracterizado por recortes presupuestarios, especialmente en las partidas para costo (manutención) y desarrollo institucional.

Más allá de eso, el cuerpo docente pasó a convivir paulatinamente con el achatamiento salarial y el deterioro de las condiciones de trabajo. Esto ha lle-

vado al trabajo docente a aproximarse cada vez más a los intereses del mercado y de los propios agentes individuales, que buscan complementar sus venimientos por intermedio de la prestación de servicios o cambio de profesión y, también, por la realización de actividades que sobrepasan la construcción colectiva de un proyecto político-pedagógico comprometido con los actuales usuarios de la escuela por medio del enfrentamiento concreto de los graves problemas que afectan a la población brasileña.

5. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo del texto se intentó situar la educación como una práctica social contradictoria, traducida en proyectos sociales en disputa y que en la última década tuvo como vector hegemónico una concepción pautada en nuevas formas de sociabilidad capitalista, viabilizadas por el neoliberalismo por medio de la reforma del Estado, apuntando a su minimización en lo correspondiente a las políticas sociales.

En el campo educacional, el texto presenta los límites colocados a la premisa ideológica de relación educación y desarrollo, desarmando la tesis de la escuela integradora, y al mismo tiempo, indicando las políticas de regulación y gestión implementadas en la educación básica en el país, como los desdoblamientos hacia los trabajadores de la educación, particularmente, los profesores.

Al analizar el proyecto educacional implementado en Brasil, a partir de 1990, se descubren las bases pragmatistas y utilitaristas subyacentes al mismo, alertando sobre el hecho de que las perspectivas para el campo de la educación no indican la construcción de una educación democrática, pública, universal y ciudadana.

En vez de un proyecto educacional para la inclusión social y la producción de igualdad, se adopta una lógica de competición donde la movilidad social es pensada desde el enfoque estricto del desempeño individual. De este modo, el proyecto en curso implementa y consolida un modelo educacional competitivo y selectivo socialmente, porque también ha servido a la creación de un mercado educacional, a la ampliación de la esfera privada en el campo de la educación y a la reproducción o autovalorización del capital. Tales medidas, en el ámbito de la educación, han sido viabilizadas por las llamadas reformas neoliberales y se sustentan en la idea del mercado libre y auto-regulador de la sociedad global competitiva.

En este contexto, es preciso reconocer que la universalidad y la mejora de la calidad de enseñanza, la elevación de la escolaridad, la preparación

tecnológica y la formación general, abstracta, abarcativa y versátil de los trabajadores se deben constituir en procesos de lucha efectiva para la garantía de ese derecho social inalienable, sin prescindir, sin embargo, de identificar qué proyectos de sociedad estiman tales aserciones. Así, es preciso también recuperar, en el ámbito nacional, la construcción de la esfera pública democrática, incluyendo el papel del Estado como agente responsable por los fondos públicos, delimitando los lugares de la utilización y distribución de la riqueza pública por la vía de los controles institucionales y de la sociedad civil organizada.

PARTE II

SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS SINDICALES DOCENTES

LOS DOCENTES PRESENTAN diversas particularidades con relación al conjunto de los trabajadores. La inmaterialidad es una característica marcada de su trabajo. La diversidad de actores que se desenvuelven en el proceso educacional es grande. Además, los docentes son los principales agentes de la socialización secundaria en la sociedad. Contribuyen al crecimiento personal de los individuos y a la reproducción a través de las generaciones de los valores más importantes y deseables de la sociedad. Por medio de la organización sindical, los docentes apenas defienden sus derechos. Perpetúan, a través de las generaciones, el principio de que es importante que los trabajadores se asocien para auto-defenderse y para promover el desarrollo humano. Esta particularidad de perpetuación por intermedio del acto pedagógico de promoción y defensa del desarrollo humano es específica de la categoría docente, lo que constituye un fundamento del derecho sindical para los trabajadores de la educación.

La organización sindical docente en Brasil es tardía, en comparación con otras categorías de trabajadores, en particular los operarios. Si en el inicio del siglo XX ya existían sindicatos operarios que actuaban en Brasil, las primeras asociaciones profesionales de profesores comenzaron a aparecer a mediados de ese período. Cuando fueron creadas las primeras asociaciones profesiona-

les de docentes, ya existía una sólida experiencia sindical en otras categorías asalariadas y también una experiencia con huelgas y otro tipo de manifestaciones. Las razones que explican tal desfasaje están ligadas al sindicalismo del Estado y a la subjetividad docente. La primera razón proviene del control del Estado sobre la organización de los trabajadores. A los servidores públicos, y buena parte de los docentes lo eran, se les impedía por ley organizarse en sindicatos. Los docentes del sector privado eran considerados como participantes y extensión de la autoridad del Estado. Este control se perpetuó en Brasil hasta la Constitución de 1988. La segunda razón proviene de que el magisterio sea entendido como una vocación, a la cual se le atribuyen otras características morales que se podrían tomar socialmente censurables si estos profesionales se organizaran en sindicatos.

El ingreso tardío en la organización sindical produjo algunas consecuencias. El sindicalismo docente asume las formas del sindicalismo existente. Por un lado, hereda problemas, tal como la extrema división entre las organizaciones sindicales representativas de los diferentes niveles de la educación (organizaciones representativas de la enseñanza básica y organizaciones representativas de la enseñanza superior, de profesores y de servidores, del sector público y del sector privado). Por otro lado, se beneficia de las ventajas históricas. Por ejemplo, la lucha contra el sindicalismo de Estado permitió emerger varios tipos de organizaciones diferentes y experiencias innovadoras, sindicatos del ámbito nacional, confederaciones cuyas direcciones son elegidas por el voto directo de las bases sindicales y no por las instancias indirectas.

El sindicalismo docente brasileño también es dispar con relación al grado de organización sindical. Los docentes que actúan en el sector público están prácticamente envueltos en organizaciones sindicales. En el sector privado, sin embargo, el grado de afiliación a sindicatos de los profesionales de la educación es bastante menor, debido a las presiones patronales contra la organización sindical. Son incontables y notorios los casos de dimisión ante la menor tentativa de organización asociativa.

Al respecto, el sindicalismo está completamente envuelto en los choques contemporáneos nacionales e internacionales sobre la organización y los derechos sindicales. El sindicato docente enfrenta la crítica sobre el papel de su sindicato en la sociedad, y también el impacto de las políticas públicas nacionales e internacionales que alteran la organización del trabajo y consecuentemente producen efectos sobre la organización sindical y sobre los derechos sindicales.

La construcción de los derechos sindicales docentes es una epopeya breve, no obstante intensa. El observador externo notará que los docentes todavía

no construyeron de forma adecuada o mínimamente creíble su memoria sindical, y que una inmensa tarea espera ser llevada a cabo.

Nuestra expectativa es que esta agenda de investigación presentada pueda contribuir a los objetivos de perfeccionar la democracia y la proactividad del movimiento docente en la búsqueda por sus derechos, así como la preservación de la historia y memoria de la acción sindical.

Nuestra agenda está organizada en dos grandes bloques:

- Evolución de los derechos sindicales docentes
- Situación de los derechos sindicales docentes

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS SINDICALES DOCENTES

1. BREVÍSIMA HISTORIA DEL SINDICALISMO BRASILEÑO

EL SINDICATO ES una organización inventada por los trabajadores hace no más de doscientos años, en medio del fuego de la explotación capitalista más dura del trabajo, que aparece en los libros de historia de segundo grado como la Revolución Industrial, la primera de una secuencia de transformaciones tecnológicas y económicas de gran impacto en la historia humana.

En Brasil, así como en los países periféricos con una organización del trabajo sobre formas de esclavitud, servidumbre, asociación y autonomía, la importación de la idea del sindicato sucedió más tarde, cuando el salario comenzó a tener relevancia en la organización del trabajo. Asimismo, en plena época del trabajo esclavo, es posible registrar la fundación de la “Imperial Asociación Tipográfica Fluminense” en 1853, así como de organizaciones “mutuales” en pleno siglo XIX.

Para facilitar la discusión, la historia del sindicalismo brasileño puede ser sintetizada en tres grandes períodos:

- de la abolición de la esclavitud al gobierno de Vargas;
- desde allí hasta la crisis del “milagro brasileño” de 1970; y
- la época contemporánea.

El primer período constituye la fase heroica o autónoma del sindicalismo brasileño. El proceso de formación de la clase operaria acompaña al de su

organización. En 1960 hubo un Congreso Operario y fue fundada la Confederación Operaria Brasileña. Las organizaciones socialistas y particularmente anarquistas dominaban las formas de lucha. Es el período en que la organización del trabajo se constituyó autónomamente, sin que el Estado estableciera formas de regulación o de reconocimiento de las organizaciones sindicales. El papel del Estado fue de represor de las huelgas, los movimientos y las organizaciones: “¡Huelga es caso policial!”.

La era de Vargas inició la reglamentación y realizó la subordinación del sindicato al Estado. La organización sindical autónoma fue destruida y el funcionamiento del sindicato pasó a ser regido por las normas vigentes en la Consolidación de las Leyes del Trabajo de 1943.

La resistencia brasileña a aceptar el principio de libertad sindical apareció con la convención 87 de la OIT, de 1948, hasta ahora no ratificada por el gobierno brasileño. Mientras tanto, el período que le siguió a la Segunda Guerra Mundial hasta la instauración de la dictadura militar fue caracterizado por momentos de lucha por la ruptura de la legislación sindical antidemocrática y por la explotación de formas de burlar los límites de la legislación estatizante, a través de la organización de movimientos de unificación de los trabajadores, de pactos de unidad y de comandos generales de los trabajadores, que de alguna forma intentaron unificar nacionalmente el movimiento de los trabajadores.

Durante el régimen militar, la lucha contra el sindicalismo controlado por el Estado propició el surgimiento del “nuevo sindicalismo”. La Constitución de 1988 introdujo el principio de libertad sindical, pero el control del Estado continuó manifestándose sobre la forma económica en la permanencia del impuesto sindical y sobre la forma política con el enunciado de la huelga abusiva, cabiendo a los tribunales definir si una huelga era abusiva o no.

En 2003 comenzó a tomar lugar la reforma sindical que apunta a alterar cuestiones sustantivas como el impuesto sindical, establecer integralmente la libertad sindical y reglamentar la organización de los sindicatos. Esa organización en centrales sindicales tendría también un papel de negocio y no sólo de representación formal. El sindicalismo no es homogéneo, se presenta fragmentado en una diversidad de organizaciones centrales, lo que indica una disputa interna al movimiento respecto de los principios y derechos sindicales.

2. ORÍGENES DEL SINDICALISMO DOCENTE

El sindicalismo docente es tardío con relación al sindicalismo operario. En el período en que comienza la constitución y organización operaria en Brasil, en el último cuarto del siglo XIX, la proporción de personas que sabían leer y escribir varia-

ba entre un 15 y un 25% (Cuadro N° 1), lo que supone la existencia de una categoría de profesores, sólo que no organizada en asociaciones profesionales, uniones de resistencia o cualquier otra forma social con fines defensivos o proactivos.

CUADRO N° 1
*POBLACIÓN TOTAL Y POBLACIÓN QUE SABE LEER Y ESCRIBIR EN LAS FECHAS
 DE LOS CENSOS DEMOGRÁFICOS (1872-1940)*
 (EN MILLONES DE HABITANTES)

	1872	1890	1900	1920	1940
Población total	10,1	14,3	17,3	30,6	41,2
Saben leer y escribir	1,6	2,1	4,4	7,5	13,3
Porcentaje:					
a) sobre total	15,4	14,8	25,3	24,5	32,2
b) sobre 15 años y más	-	-	34,9	35,1	43,8

Fuente: *Censo demográfico, población y habitación*, Serie Nacional, Servicio Gráfico del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, Vol. II, Tabla 1, IBGE, 1950, Río de Janeiro.

Recién en torno a la Segunda Guerra Mundial comenzaron a ser organizadas las primeras asociaciones, uniones o centros de profesores en los estados. En esta época el número de profesionales de la educación era significativo. El Censo Demográfico realizado el 1° de septiembre de 1940 informó que los profesionales de la educación son un número aproximado de 120.000 personas en Brasil (Cuadro N° 2). Mayormente pertenecían al servicio público, aunque existía un número considerable (un tercio) que actuaba en la enseñanza privada. El magisterio de primero y segundo grado es tradicionalmente una actividad femenina.

CUADRO N° 2
*PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN DIVIDIDOS POR SEXO, SECTOR PÚBLICO Y
 SECTOR PRIVADO, MAGISTERIO Y APOYO, 1940 (EN MILLARES)*

	Total	Hombres	Mujeres
Profesionales de la educación	117,6	29,1	88,5
Enseñanza pública, dirección y magisterio	68,3	10,6	57,7
Otras actividades en la enseñanza pública	7,6	4,4	3,2
Enseñanza privada, dirección y magisterio	32,2	10,1	22,1
Otras actividades en la enseñanza privada	9,5	3,9	5,6

Fuente: *Censo demográfico, población y habitación*, Serie Nacional, Servicio Gráfico del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, Vol. II, Tabla 32, IBGE, 1950, Río de Janeiro.

El pasaje de las asociaciones, uniones o centros de profesores hacia los sindicatos sucedió al final del régimen militar y, particularmente, cuando la Constitución de 1988 abrió las puertas de la sindicalización a los servidores públicos. Se presenta a continuación una lista de algunas de las organizaciones de profesores cuya historia fue posible recuperar a través de sitios de Internet. Aunque no tengamos la historia de todo el conjunto de sindicatos estatales —espacio vacío importante en el movimiento docente—, entendemos que los casos relatados suman, en alguna medida, a la evolución del sindicalismo de la enseñanza básica.

3. CUADRO SINTÉTICO DE LA EVOLUCIÓN DE ALGUNAS ENTIDADES SINDICALES BRASILEÑAS

APEOESP (Asociación de los Profesores de Enseñanza Oficial del Estado de San Pablo)

Fundada en 1945, en San Carlos, interior del Estado de San Pablo.

Característica inicial: entidad asistencialista.

Primera huelga: 1978 (24 días).

Principal reivindicación: 20% de reajuste salarial (alcanzada).

Algunos grupos se organizaron en 1976 y 1977 para redireccionar la política de APEOESP, como el Movimiento de Unión de los Profesores (MUP) y el Movimiento de Oposición Abierta de los Profesores (MOAP). Este grupo terminó en una Comisión Pro Entidad Única (CPEU). La comisión tenía como tarea coordinar el proceso de construcción de una entidad única que representase a los profesores (intentar unificar APEOESP, CPP, UDEMO —Unión de los Directores de Escuelas Municipales— y APEEM —Asociación de los Profesionales en Educación de la Enseñanza Municipal de San Pablo—), iniciar una acción integrada por los demás funcionarios públicos paulistas y profesores de otros estados. En enero de 1979 cuatro listas estaban dispuestas para ser registradas y disputar las elecciones para la APEOESP. La lista de CPEU tuvo que luchar por la formación de un Comisión Electoral, ya que la dirección no quiso dirigir el proceso. Esta lista ganó las elecciones. No obstante, sólo pudo tomar posesión con antecedente en la justicia el 10 de mayo de 1979.

SEPE-RJ (Sindicato Estatal de los Profesionales de la Educación de Río de Janeiro)

Fundado en 1977, en 1979 se asoció con la Unión de los Profesores de Río de Janeiro (UPERJ) y con la Asociación de los Profesores del

Estado de Río de Janeiro (APERJ), creando el CEP (Centro de Profesores de Río de Janeiro).

Primera huelga: 1979.

Principal reivindicación: piso salarial equivalente a cinco salarios mínimos (alcanzada).

El 30 de octubre de 1987 fue aprobada, en el tercer congreso, la ampliación del cuadro de socios, incluyendo a los demás profesionales de la educación que no eran profesores. En 1988, el nuevo CEPE –Centro Estatal de Profesores de la Educación– dirigió la primera huelga conjunta del magisterio y de los funcionarios administrativos de Río de Janeiro.

Sind-UTE MG (Unión de los Trabajadores de la Enseñanza, Minas Gerais)

Fundado en 1979

Primera huelga: 1979.

Principal logro: la organización de los trabajadores de la educación, que concertaron para julio de 1979 la fundación de la UTE.

El primer congreso de la entidad, en 1979, reunió cerca de 500 delegados de 71 ciudades mineras en la Facultad de Derecho de Belo Horizonte. Así, surgió la UTE de la lucha de trabajadores de la educación que se organizaron en sus escuelas y se movilizaron por mejores condiciones de vida y de trabajo. Agrupó desde su inicio a todos los trabajadores de la enseñanza.

SINTE SC (Sindicato de los Trabajadores de la Educación en la Red Pública del Estado de Santa Catarina)

Fundado en 1988. Es derivado de la Asociación de los Licenciados de Santa Catarina, que dejó de existir para dar lugar al SINTE, con base en la Constitución de 1988.

SINTEGO (Sindicato de los Trabajadores de la Educación del Estado de Goiás)

Fundado en 1988, nace de asociaciones que se remontan a la década del 60. Primero, la APP (Asociación de los Profesores Primarios). En la década de 1960 la APP se une con la APEM (Asociación de los Profesores de Enseñanza Media) y crean el CPG (Centro de Profesores de Goiás).

En 1977, el consejo de profesores representantes del CPG promovió una auditoría en la entidad, apartó la presidencia y convocó a elecciones directas para componer la nueva dirección. A partir de 1988, el ya SINTEGO pasó a representar a los supervisores educacionales congregados por la ASSUEGO,

los orientadores educacionales representados por la AOEGO y a los profesores y funcionarios administrativos educacionales representados por el CPG.

SINPRO DF (Sindicato de los Profesores del Distrito Federal)

Nace a partir de la Asociación de Profesores de Enseñanza Media de Brasilia (APEMB), que existió desde 1960 hasta el golpe militar de 1964. En 1975, 38 profesores fundaron la APDF (Asociación de los Profesores del DF). En 1978, recibió el registro del Ministerio de Trabajo pasando a ser APPDF (Asociación Profesional de los Profesores del DF). En 1979 recibió la carta del Ministerio autorizando la denominación Sindicato de los Profesores del DF.

Primera huelga: 1979 (23 días).

En mayo de 1979 el sindicato sufrió una intervención federal, destitución de la dirección electa e instalación de una junta interventora hasta la elección y posesión de la nueva dirección en 1980.

Este cuadro permite dividir por períodos los orígenes del sindicalismo docente:

- Construcción de asociaciones profesionales o asistenciales (hasta 1978).
- Luchas por los derechos docentes y sindicales (1978-1988).
- Construcción de organizaciones sindicales e inserción internacional (1988 en adelante).

4. CONCLUSIÓN

Las informaciones presentadas anteriormente apuntan a una clara agenda de investigación con relación a:

- la construcción de la memoria de los derechos sindicales docentes. La búsqueda de informaciones más detalladas de la historia de los sindicatos docentes y de sus antecedentes, las asociaciones profesionales, muestra una inmensa laguna en cuanto a descripciones de los hechos, análisis interpretativos y otras elaboraciones sobre la construcción de los derechos sindicales docentes. Rellenar este vacío es una iniciativa de inmensa envergadura imprescindible, y que tomará un buen tiempo en ser realizada;

- la construcción de los derechos sindicales docentes precisa estar relacionada con la construcción de los derechos sindicales en general. El surgimiento tardío de la organización sindical en el medio docente no puede ser explicado sólo por la represión del Estado, sino también por otros elementos relativos a cómo era construida la subjetividad docente. La organización tardía de los profesionales de la educación no deja de ser una paradoja, ya que,

según el Censo Demográfico de 1940, Brasil ya contaba en esa fecha con una base de 100.000 profesionales docentes;

- es importante incorporar la perspectiva internacional, latinoamericana, o por lo menos del Mercosur, de organización sindical y de construcción de los derechos sindicales. Estudios comparativos entre países o entre grupos de países son bienvenidos en el sentido de cimentar una acción de ámbito supranacional; y

- por último, con relación a la construcción de los derechos sindicales docentes, la contribución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no puede ser olvidada. El análisis detallado de las principales convenciones (entre ellas, las N° 84, 87, 98, 135, 151 y 154) y recomendaciones (destacamos las N° 143, 159 y 163) constituye una inagotable fuente de fundamentación del derecho a la libertad de organización sindical y del derecho de negociación colectiva, tanto como fuente de sustento de la protección a los representantes sindicales, de las facilidades que las empresas y los gobiernos deben colocar al público, como de las negociaciones colectivas que deben ofrecer para el ejercicio de representación sindical.

CAPÍTULO II

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS SINDICALES DOCENTES

EL SINDICALISMO BRASILEÑO es heredero de algunas de las más bellas tradiciones del sindicalismo revolucionario y democrático, tal como el sindicalismo construido por las bases, el sindicalismo socialista, el sindicalismo revolucionario y el anarquista, pero también trae en sus espaldas, presa por mil tentáculos de un inmenso pulpo, la herencia del sindicalismo controlado por el Estado y corporativo. El “nuevo sindicalismo” de 1970 y 1980 constituyó un esfuerzo en el sentido de deshacerse de esa carga corporativa. Las modificaciones reglamentarias introducidas por la Constitución de 1988 caminan en el sentido del aumento de la autonomía sindical y la quiebra del corporativismo. Pero, efectivamente, ¿el sindicalismo brasileño ha conseguido expulsar de sus prácticas los mecanismos corporativos y la dependencia del Estado? ¿En qué posición se encuentra el sindicalismo docente, más allá o más acá de los marcos del sindicato sumiso?

Los intelectuales que analizan este problema no convergen en una única posición. Aquí, dos ejemplos que tipifican posiciones evaluativas distintas: Boito Jr. y Cardoso. Boito Jr. evalúa que el sindicalismo brasileño no ha conseguido en hipótesis alguna liberarse del sindicalismo de Estado y del corporativismo.

“En la medida en que la idea de trabajar en contra de los intereses sindicales es producto de la estructura sindical corporativa de Estado, que, aunque, reforma-

da por la Constitución de 1988, permanece en pie, podemos afirmar que esa estructura sindical, heredada del período populista es, hoy, uno de los recursos de los que dispone el neoliberalismo para obtener su hegemonía en Brasil” (Boito Jr., 1999: 194).

Las aclaraciones de esta evaluación provienen de la dependencia política del aparato de Estado y de las políticas implementadas por los gobiernos, a las que los sindicatos no sólo no consiguen resistir, sino que también se comprometen con algunas de ellas (ver, por ejemplo, los casos del pago de la deuda externa y de las políticas de crecimiento económico).

Otra aclaración de la permanencia del concepto del sindicalismo de Estado es encontrada en la preservación de los mecanismos de control del Estado de sustentación económica del sindicato. El impuesto sindical es el mayor medio de control del sindicato por parte del Estado.

Una tercera aclaración consiste en la íntima relación existente entre el sindicato y el gobierno, explicitada por la amplia participación del sindicato en la gestión de áreas específicas de actuación del Estado. Los sindicatos participan en decenas de consejos de agencias, fondos, ministerios y otras instancias gubernamentales.

Al mismo tiempo, Boito Jr. imagina un proyecto de convergencia de fuerzas democráticas que operarían en un proceso revolucionario, proyecto que se aproxima a la utopía o la envuelve totalmente. Es la ilusión de que una clase media y de medios propietarios vaya a formarse con los asalariados en la defensa de un proyecto nacional y revolucionario.

Por otra parte, Cardoso evalúa positivamente los esfuerzos desarrollados por los sectores del sindicalismo brasileño, intentando aumentar su espacio de autonomía, en particular, la autonomía en el campo económico.

“La estructura sindical corporativa ha pasado por procesos de renovación incisivos e incuestionables en los últimos años. Una parte sustancial de los sindicatos ha conseguido establecerse en las empresas, realizar negociaciones colectivas regulares, financiarse por medio de contribuciones voluntarias y tener en la negociación (y no en la prestación de servicios) el eje principal de su acción” (Cardoso, 1999: 76).

A partir de estas dos evaluaciones, el escenario que se presenta para el sindicalismo docente está lleno de problemas, especialmente por el hecho de existir un conjunto de fuerzas políticas y sociales dentro de los sindicatos que defienden propuestas diferentes y disputan espacios en la reforma sindical y en la organización sindical. Siendo así, las dificultades no pueden ser atribuidas solamente a las asperezas entre el sindicato y el Estado, o entre el sindicato y el patronato –aunque estas no dejen de ser verdad. También hay aspe-

rezas que se fijaron en la historia dentro de grupos políticos del propio sindicato brasileño. Tales asperezas internas al sindicalismo pueden estar mayormente expresadas en sectores donde la representación sindical está políticamente dividida, pero difícilmente dejan de ser manifiestas en otras organizaciones sindicales donde la homogeneidad es mayor.

A partir de este punto, se expone un conjunto de problemas con los cuales el sindicato docente y el sindicato en general debe confrontar, en un proceso de transformación democrática del sindicalismo.

1. DEMOCRACIA

Existen por lo menos dos cuestiones cruciales para la democracia sindical. Una es la democracia interna, y la otra es la democracia en la relación entre el sindicato y la sociedad como un todo.

La democracia interna está relacionada con la forma en que son construidas las instancias de participación del sindicato. Los indicadores de verificación de este principio pueden ser observados en la estructura sindical construida, y si las instancias para la toma de las decisiones fundamentales son controladas por las bases sindicales. Una plaga que ha destruido el sindicalismo brasileño, y hasta el sindicalismo más moderno, es el control de las decisiones básicas por las direcciones sindicales, restándole a la base las tareas de movilización y acción. El sindicalismo controlado por el Estado le ha hecho un mal terrible a la democracia sindical, al imponer un modelo en el cual las decisiones fundamentales eran definidas fuera o por encima de la categoría de los trabajadores.

Parte de ese problema de asalto a la estructura interna democrática consiste en prácticas de perpetuación indefinida de las direcciones sindicales, mediante la existencia de mecanismos indirectos de elección o de mecanismos que someten la organización sindical al reparto entre grupos ideológicos diferentes, corrientes políticas que compiten por el poder y por los beneficios de la organización sindical, sin consultar a las asambleas de base o sin el voto de las bases sindicales.

Aún con limitaciones resultantes de la incompleta ruptura con la estructura sindical oficial, en particular la dependencia financiera, la renovación de los sindicatos llevó a la libertad en la forma de organización interna, adaptada a los intereses y ansias de las propias categorías de los trabajadores. Así, por ejemplo, surgieron los Consejos de Representantes, Comandos de Huelga, Comisiones de Negociación, Delegados Sindicales, Organizaciones por región de Trabajo, experiencias de democracia discutidas y generalizadas en el ámbito de la Central Única de los Trabajadores (CUT).

La segunda cuestión, está relacionada con el vínculo del sindicato como organización que estructura un determinado segmento de trabajadores, como es el caso de los profesores o servidores que actúan en la esfera educacional, con las reivindicaciones de la sociedad en su conjunto. La estructura sindical brasileña se impulsa en la dirección de las reivindicaciones corporativas extremadamente segmentadas, dado el inmenso número de sindicatos existentes en Brasil. La desintegración sindical presenta diversos tipos de problemas que no interesa discutir en este estudio. Importa sí señalar los posibles problemas para la democracia social resultantes de esta estructura, los posibles conflictos entre reivindicaciones corporativas y reivindicaciones que contribuyen al crecimiento de la democracia social y a la incorporación de las masas trabajadoras, en vez de reivindicaciones que atiendan a los intereses, aunque justificables, de segmentos particulares, en un mar de necesidades en el que navega la sociedad brasileña.

Existen señales de que la cuestión democrática en las organizaciones sindicales esté pasando por un momento de estancamiento o retraso. Sería relevante investigar si los sindicatos están preservando o desarrollando mecanismos de participación democrática, tales como la elección directa de representantes de turno y delegados sindicales en cada escuela, la formación de comisiones sindicales de base en cada escuela, la constitución de delegaciones sindicales por estructuras regionales de enseñanza, la implementación de consejos de representantes y delegados sindicales, la realización sistemática de asambleas regionales y generales, la realización de cursos de formación sindical para delegados y representantes, o si estas prácticas están siendo abandonadas.

2. AUTONOMÍA POLÍTICA

La autonomía política es uno de los principales problemas enfrentados por el sindicato brasileño. Desde el origen de los sindicatos, el problema de la autonomía se centró en la cuestión de la libertad de los trabajadores de juntarse para defender causas propias, enfrentando la fuerza del Estado o la fuerza patronal que reprimía la existencia de la organización sindical y particularmente el mecanismo de huelga, y más tarde en el sentido de la resistencia ante la política de creación de sindicatos controlados por el Estado.

La tutela del Ministerio de Trabajo, aunque vigente legalmente, pasó a ser ignorada o esquivada, lo que se tornó relevante fue el efectivo enraizamiento del sindicato junto a su base y a las deliberaciones adoptadas en las asambleas y congresos. Este terreno empieza a ser preparado en las huelgas de fines de la

década del '70, cuando las intervenciones del Ministerio de Trabajo (por ejemplo, en los sindicatos de los metalúrgicos y de los bancarios) eran respondidas con la organización de los Comandos de Huelga y de los Fondos de Huelga, que mantenían en la dirección del movimiento las directrices y liderazgos alejados o anulados (y a veces presos), ignorando y desautorizando la intervención estatal. En el interior de la CUT convivían sindicatos oriundos de la estructura oficial y "tomados" por los rebeldes, con sindicatos independientes, como los de los servidores públicos, nacidos fuera de esa estructura. La Constitución de 1988 vino a consagrar la autonomía sindical y también el derecho a huelga.

Se puede concluir que luego del término del régimen militar de 1985, luego de la Constitución de 1988 y muy especialmente después de las luchas por la democratización llevadas a cabo por los sindicatos y las oposiciones sindicales, las amenazas a la autonomía sindical vinieron desde otro campo, una vez que el control político directo del Estado, por medio del Ministerio de Trabajo o de otros organismos tradicionalmente empleados, pasa a subordinar al sindicato. Sería importante investigar en qué medida tales amenazas afectan la autonomía del sindicato. En particular, sería relevante investigar dos focos de amenaza a la autonomía sindical en su relación con el Estado. Primero, el de una convivencia entre el sindicato y el Estado, pasando el sindicato a asumir cada vez mayores espacios en la gestión del Estado o de políticas estatales. Segundo, el de políticas públicas encaminadas por el Estado y que tienen que ver con acciones y decisiones del sindicato.

3. AUTONOMÍA ECONÓMICA

El tema de la autonomía económica es uno de los más cruciales en el actual estadio del sindicalismo brasileño, dada la inmensa desintegración de las organizaciones sindicales. Fueron creados muchísimos sindicatos en Brasil, muchos de ellos pequeños o minúsculos, lo que generó inmediatos problemas relativos, no sólo a la capacidad de lucha de una organización tan pequeña, sino también a su sustentación financiera.

Desde la institución del impuesto sindical como principal mecanismo de subordinación económica del sindicato al Estado en la década de 1930 hasta hoy, pocos sindicatos consiguieron superar integralmente el descanso de la auto-sustentación económica. Estos sindicatos en general poseen grandes bases de afiliados o de categorías con salarios elevados. Ambas condiciones no son generalizables para todos los sindicatos brasileños.

Un punto polémico entre los analistas de la situación sindical brasileña es saber cuál sería el impacto sobre los sindicatos de la extinción del impuesto sindical y de todas las formas de contribución que no fuesen la voluntaria contribución de los afiliados. Entre los sindicalistas es difundida la opinión de que el efecto sería devastador. Cardoso (1999: 61-67), entretanto, realiza un ejercicio analítico con datos empíricos provenientes de la Investigación Sindical del IBGE de 1992, y concluye que:

“para la mitad de los sindicatos brasileños existentes en 1992, el impuesto no era una fuente de renta insustituible”. [También, que] “es muy probable que por lo menos la mitad sobreviviría al fin del impuesto” (Cardoso, 1999: 65).

Las prácticas llevadas a cabo por los sindicatos representan otra faceta relevante respecto a la sustentación financiera de las entidades. Aunque el impuesto sindical continuó siendo recogido por los sindicatos, su destino dejaba de obedecer a las determinaciones del Estado. Al mismo tiempo, las mensualidades recaudadas por los asociados, cuyo número aumentaba con las campañas de filiación sindical, pasaban a construir una parcela más importante en los ingresos de las entidades. La sustentación financiera de esas entidades por los propios trabajadores es un aspecto determinante para la manutención de su autonomía política. Aunque duramente criticado por el sindicalismo independiente, el Impuesto Sindical fue mantenido por la Constitución de 1988, y a su lado fueron instituidas otras dos formas legales de recaudación, la “contribución confederativa” (descuento estipulado para mantener el “sistema confederativo”, es decir, las organizaciones sindicales de nivel superior a las cuales el sindicato es afiliado) y la “tasa asistencial” (un porcentaje del salario en nombre de los acuerdos colectivos firmados por el sindicato); aunque ambas tasas fueran definidas en asamblea de clase, son cobradas a todos los trabajadores de la base, mismo a los no afiliados, lo que es contradictorio con la independencia del sindicato hacia el Estado. En el caso de los servidores públicos, como sus sindicatos dependieron desde el comienzo de las contribuciones espontáneas de los asociados, les fue más fácil evitar la dependencia financiera cuando la Constitución reconoció el derecho de sindicalización de la categoría, de modo que hoy los sindicatos de servidores no reciben impuesto sindical.

El análisis estadístico de la realidad concreta proporciona un dato importante para la discusión política: ¿cuáles son los medios que el sindicato debe emplear para sustentarse económicamente? La contribución de los afiliados es un punto pacífico y no es objeto de crítica de ninguna corriente. El consenso prácticamente pasa por allí. ¿Sería posible aceptar algún otro tipo de

contribución, tal como la contribución de los no-socios cuando son obtenidas ganancias para el conjunto de la categoría, tanto para los socios como para los no-socios? ¿Qué otros mecanismos económicos permiten al sindicato garantizar su sustento sin perder la autonomía?

Otro tipo de problema consiste en pensar políticas de transición entre la sustentación con impuesto sindical y la sustentación sin impuesto sindical. Las políticas de transición son importantes, se pretenda preservar la actual estructura sindical con su incontable número de sindicatos o se piense en una política de reducción del número y fortalecimiento de los sindicatos. En ambos casos, siempre y cuando la política de transición no se transforme en un hecho eterno.

Dentro de la estructura sindical docente, la sustentación por medio de las contribuciones voluntarias de los afiliados es una realidad. Los problemas surgidos se refieren al no descuento en hoja por parte de los gobiernos, según un dirigente sindical de la entidad nacional del sector público. En el sindicalismo docente del sector privado, los problemas de sustentación financiera son más bien serios, con relación a la necesidad de campañas de implementación de las directrices de las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo que prevén libertad de organización y facilitación del trabajo de representación sindical.

4. ORGANIZACIÓN SINDICAL. UNIDAD O PLURALIDAD

El control del Estado sobre el sindicato se estructuró sobre el principio de unidad. Durante el régimen militar, e incluso antes, el principio de unidad sindical fue cuestionado por las oposiciones sindicales que intentaban activar un sindicalismo combativo o clasista. La Constitución de 1988 no alteró dicho principio.

Al lado del impuesto sindical, la unidad (apenas un sindicato reconocido por el Estado para cada categoría profesional, en cada base territorial) era un pilar del sindicalismo oficial. Aunque haya caminado en el sentido de la pluralidad, la Constitución de 1988 mantuvo el principio de unidad sindical. El sindicalismo independiente, libre de cualquier control estatal, presupone el derecho de los trabajadores a organizarse con total libertad, construyendo y disolviendo sindicatos de acuerdo con las necesidades de su lucha. Por otro lado, la unidad de acción, un principio establecido como necesario para potenciar las posibilidades de victoria en las demandas sindicales, presupone la voluntad y tentativa de construir y mantener la unidad orgánica. En el caso del sindicalismo docente, la fuerza de su tra-

yectoria original evitó el problema de la división puesto que la totalidad, la aplastante mayoría de los sindicatos docentes, incluso en el plano municipal, está afiliada a la CUT.

Dentro de la principal organización central sindical, la CUT —que nació también a partir de la agrupación de fuerzas de oposición sindical—, la tendencia predominante es a favor de la pluralidad sindical. Pero ¿qué pluralidad se quiere construir? ¿Qué condiciones deben ser establecidas para regular la pluralidad sindical? ¿Cuáles son los efectos del mantenimiento de la unidad sindical y de la introducción de la pluralidad sindical?

5. ORGANIZACIÓN SINDICAL HORIZONTAL. RAMO, SECTOR O CATEGORÍA PROFESIONAL

El debate actual sobre la reforma sindical hizo emerger la cuestión de la unidad básica en torno a la cual se debe estructurar la organización sindical. La tradición histórica brasileña es de organización sindical de los trabajadores por categoría profesional, siendo el municipio la menor unidad administrativa dentro de la cual la categoría se puede organizar.

En el período de resistencia al régimen militar y al sindicalismo que le era sumiso, comenzó a ganar espacio la organización por ramos de actividad, entendido como el conjunto de las diversas categorías profesionales que en él actúan. Se esperaba que la organización por ramo de actividad condujese, en última instancia, hacia una mayor unificación de las organizaciones sindicales, reduciendo su número y aumentando su poder de resistencia de acción y negociación.

El principio de ramo de actividad como unidad mínima de organización de los trabajadores envuelve problemas de orden conceptual. ¿Qué es exactamente un ramo de actividad? ¿Por dónde pasan los límites de un ramo de actividad? La noción de ramo es más empleada en economía para la clasificación de actividades similares o que son parte de las cadenas económicas. Es ésta la manera por la cual las agencias nacionales de recolección de informaciones, como IBGE, organizan la agrupación de actividades económicas. Pero entre un principio de clasificación y un principio de organización hay una gran distancia. En términos de organización sindical horizontal prevalece más la experiencia acumulada históricamente con la lucha sindical, hecho que no debe impedir procesos de unificación del movimiento sindical.

Las divergencias políticas y conceptuales en cuanto a la noción de ramo de actividad, tanto como la práctica sindical cotidiana de los sindi-

catos, permitieron que el criterio de sector ganase espacio como elemento agrupador de las organizaciones sindicales. Por sector se entiende la esfera administrativa pública o privada. El criterio de sector ganó fuerza como argumento en favor de la organización sindical de los servidores públicos.

Los defensores del criterio de ramo de actividad argumentan que en el servicio público existe una gran diversidad de condiciones de trabajo y de formas de organización y bases sindicales de tamaños muy diferenciados, que tornan inviable a corto plazo la unificación de los servidores públicos en una única unidad.

La opción por una organización sindical con base en la categoría profesional, ramo de actividad o sector, no se restringe apenas a cuestiones conceptuales o pragmáticas. La construcción de una determinada estructura sindical es parte de un proceso histórico. Examinar las bases de ese proceso y sus presupuestos constituye un ineludible problema de investigación.

Uno de los problemas más serios para el sindicalismo docente consiste en cómo superar trabas internas con raíces históricas para llegar a la organización por ramo de actividad, como es, por ejemplo, de los sindicatos únicos de trabajadores de educación, que incluyen docentes, servidores y otros profesionales. Hay una resistencia por parte de bases sindicales a unificar su acción con otros profesionales que actúan en el mismo ramo. Por ejemplo, un profesor de tercer grado no siempre busca nuclearse con un profesor de primero o segundo grado, mucho menos con un servidor técnico administrativo. Investigar tales elementos ideológicos y subjetivos existentes dentro segmentos de trabajadores de la educación constituye un objeto indispensable sobre el cual se construyen las bases de la unificación sindical.

6. ORGANIZACIÓN SINDICAL VERTICAL

La organización sindical en países como Alemania se estructura sobre menos de veinte sindicatos nacionales por ramos de actividad. En Brasil, particularmente después de la Constitución de 1988, el número de sindicatos creció mucho, llegando hoy a algunos miles. El sindicalismo brasileño vinculado al Estado se organizó verticalmente en tres niveles: sindicatos, federaciones y confederaciones. Tal estructura tiene como principal función impedir la participación de las bases en las decisiones de las instancias superiores.

Con la creación de la organización Única de los Trabajadores, el movimiento sindical a ella ligado procuró rescatar los principios defendidos por la oposición sindical aún durante el régimen militar y transformar la estructura vertical organizativa por medio de la creación de Departamentos Nacionales por ramos de actividad. Dentro de esa política fue creado el Departamento Nacional de Trabajadores de la Educación (DNTE), agrupando organizaciones de todos los niveles (nacional, regional, estatal y municipal) y de diferentes esferas administrativas (sector público y sector privado). Pero el DNTE todavía no consiguió estructurarse como una unidad organizadora de políticas y de caminos de acción.

Dentro de la Central Única de los Trabajadores existen también las federaciones, de las cuales son ejemplo las organizaciones de petroleros, bancarios y metalúrgicos, y las confederaciones, entre la que se destaca la CONTAG.

En el sindicalismo de los trabajadores de la educación, la discusión respecto de la unificación de las organizaciones sindicales está más detenida de lo deseable, carente de avances, propuestas e iniciativas significativas. En el grado elemental en el que se encuentran las discusiones, los debates y las propuestas, la unificación sindical –si se quiere– puede ser colocada en perspectiva, a no ser que sea construida una política específica para ello.

7. EL ESTADO JURÍDICO DE LA ORGANIZACIÓN CENTRAL DE TRABAJADORES

La cuestión de la verticalidad de la organización sindical depende en gran parte de la regulación de las organizaciones sindicales centrales en la contratación colectiva. Es previsible que esta propuesta sea en breve incorporada en una regulación vigente. Las centrales sindicales pasarían de ser meras organizaciones formales a agentes vivos de la contratación con capacidad de firmar acuerdos y contratos. Al definirse tal formalización, el hecho tendrá, por sí solo, un impacto considerable sobre la organización sindical vertical del movimiento de los trabajadores.

¿Por qué la organización central de trabajadores no tiene la legalidad jurídica de realizar contratos colectivos en Brasil? Sin tal capacidad jurídica, la central permanecerá como un ente político con escasa repercusión sobre la materialidad de las condiciones de trabajo.

En el caso de que las centrales sindicales obtuvieran el estatuto jurídico para realizar contratación colectiva, se desprendería como problema de investigación la siguiente hipótesis: ¿cuál sería el impacto de ese hecho en el proceso negociador y en la estructura sindical?

8. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Antonio Carvalho Neto estudió la situación de las negociaciones colectivas en Brasil en los sectores metalúrgico, químico, bancario y de telecomunicaciones, en la obra *Relaciones de trabajo y negociación colectiva en el giro del milenio. Estudio en cuatro sectores dinámicos de la economía brasileña*. Allí, concluye que

“no hay evidencia de que las negociaciones sectoriales centralizadas estén perdiendo fuerza en los sectores más actuantes del sindicalismo brasileño” (Carvalho Neto, 2001: 273).

¿En qué medida está establecida la negociación colectiva en el ramo de la actividad educativa? ¿Cuáles son las perspectivas de su difusión en el ámbito nacional, más allá y por encima de la diversidad de los entes administrativos que componen el ramo de la educación (gobierno federal, estatal y municipal, y empresas privadas)?

A pesar de tantas huelgas y movilizaciones realizadas, no se puede suponer que la negociación colectiva sea una realidad establecida en el ramo de la educación, ya sea a escala municipal, estatal o federal. Cualquier negociación sólo acontece después de desmedidos esfuerzos de los trabajadores del ramo, cuando no de movimientos desgastantes, que frecuentemente generan fricciones entre los trabajadores y los usuarios del servicio. Los pocos casos que establecen la práctica negociadora constituyen honrosas excepciones.

Se arguye frecuentemente que la propuesta de contrato colectivo nacional es impedida por la autonomía de los entes federados. Entretanto, se pregunta: ¿existe, efectivamente, en términos jurídicos tal conflicto entre autonomía federativa y contratación nacional? ¿O el recurso a la autonomía de los entes federados opera apenas como una evasiva para negar la contratación nacional? ¿Sería violada la autonomía de los entes federados al establecerse directrices nacionales de carrera, condiciones semejantes de trabajo, de remuneración, de formación de personal, y la constitución de fondos de apoyo para la educación?

9. HUELGA ABUSIVA

La Constitución de 1988 alteró la forma en que era considerado el mecanismo de huelga en la legislación. De prohibida o permitida, la huelga pasó a ser considerada abusiva o no abusiva. El problema de la noción de “abuso” de la huelga reside en qué instancia se define si la huelga es abusiva o no. En las experiencias obtenidas en la década y media que sigue al contexto constitucional, la interpretación fue dada por los tribunales. Pero la legislación no

estableció los criterios de abuso. De tal forma, decretar que una huelga es “abusiva” e imponer sanciones a partir de esa suposición pasó a ser un instrumento de coacción contra el ejercicio de libertad de la huelga, como consta en las convenciones de la OIT. El caso de la huelga de los petroleros de 1997 muestra claramente cómo una decisión del tribunal puede imponer penalizaciones tales a una categoría que, además de llevar a la finalización de la huelga sin ninguna negociación, amenaza seriamente la supervivencia de la organización sindical.

Dadas las implicancias, el movimiento sindical debe planear acciones a largo plazo apuntando a alterar el estatuto jurídico de la huelga abusiva. De lo contrario, tendrá siempre una espada de Damocles pendiendo sobre su cabeza.

Es imprescindible analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la noción de abuso de la huelga y sus bases de sustentación. También es preciso evaluar la cuestión para la definición de huelga abusiva y su aplicabilidad. En Brasil, como tales definiciones son restrictas al interior de los tribunales, una de las consecuencias es que las huelgas quedan sujetas a ellos sobre cualquier hipótesis. El movimiento de huelga es retirado de la esfera de la política y remitido a la esfera judicial. Además, es importante analizar sociológicamente la utilización del argumento del abuso de la huelga en los diversos movimientos que acontecieron en el país. Hay indicadores de que la aplicación de ese concepto por los tribunales termina criminalizando las huelgas.

10. SINDICALISMO INTERNACIONAL

Toda la estructura sindical internacional sufrió una profunda revuelta con la disolución del socialismo real. De organizaciones sindicales mundiales bipolares, el mundo se inclinó hacia una unidad organizacional mundial representativa de los sindicatos de trabajadores, la CIOSL.

En el ramo de la educación, dentro de la CIOSL se formó la IE (Internacional de la Educación), que congregaría en principio a todas las organizaciones sindicales del ramo. Las organizaciones más a la izquierda del espectro ideológico, mientras tanto, se rehusan a participar, por diversas razones, en ese campo único en que todas las diferencias son disimuladas.

Más allá del problema ideológico, la organización sindical mundial no consigue aún responder a las necesidades y demandas del mundo en transformación. Por ejemplo, la integración del sindicalismo del Este europeo, de Asia y de Oriente Medio está aguardando iniciativas de aproximación.

Son anheladas propuestas de acciones políticas, iniciativas conjuntas, proyectos que establezcan condiciones mínimas para el ejercicio de la función docente y acciones sindicales que se impulsen más allá de los límites de las barreras nacionales.

Sería importante detallar los puntos de aproximación y de intercambio entre las entidades nacionales y los puntos de fortalecimiento del movimiento sindical docente internacional.

11. SINDICALISMO INTERNACIONAL - MERCOSUR Y AMÉRICA LATINA

América Latina representa el caso de una acción sindical docente desencontrada. Existen la IE (Internacional de la Educación) y la CEA (Confederación de los Educadores Americanos). Tal división en esta pequeña parte del mundo muestra cuán distante se está todavía de unificar acciones y organizaciones. Se impone pensar en mayor dinamismo.

En el Mercosur, el sindicalismo ha recibido más atención en los últimos años. Fruto de ese esfuerzo común fue la Carta Social del Mercosur. Pero nuevamente nos encontramos en un momento de retroceso, siendo necesarias acciones más incisivas para superar la inercia de las fronteras nacionales.

Se concluye que, por un lado, es necesario desarrollar estudios comparados sobre la historia del movimiento sindical docente, la construcción de los derechos, la organización sindical y los enfrentamientos que las entidades están desarrollando de cara a las políticas nacionales e internacionales.

Por otro, acompañar, estudiar y evaluar las discusiones y las iniciativas políticas, económicas y sociales realizadas en el ámbito de los programas de integración regional, destacando particularmente aquellas que impactan sobre el movimiento sindical docente y sus derechos sindicales y del trabajo.

12. UNIFICACIÓN O DIVERSIDAD

El sindicalismo docente brasileño está estructurado sobre una pluralidad de organizaciones representativas nacionales:

- ANDES-SINDICATO NACIONAL: representa a docentes de la enseñanza superior federal y estatal pública, de la enseñanza superior privada y de la enseñanza tecnológica pública.

- FASUBRA SINDICAL: representa a servidores técnico administrativos de la enseñanza superior federal y estatal pública.

- SINASEFE: representa a docentes de la enseñanza tecnológica.

- CONTEE: representa a docentes de la enseñanza básica y superior privadas.
- CNTE: representa a docentes y servidores de la enseñanza básica pública y privada y de la enseñanza superior privada.

Básicamente, la representación no es menos plural siendo ejecutada por sindicatos locales o estatales y por secciones sindicales por local de trabajo en los casos en que el sindicato es nacional.

La diversidad organizativa es una característica destacable del sindicalismo docente brasileño contemporáneo que proviene de un proceso histórico de organización bastante reciente. La diversidad de organizaciones puede ser entendida como riqueza, en su aspecto positivo, o como fragmentación y desintegración, desde el lado negativo. Entendida como fragmentación, la diversidad sindical en el ramo de la educación representa un gigantesco desafío a la imaginación organizativa de las direcciones sindicales y del conjunto del movimiento en la búsqueda de la unificación de las fuerzas. No se puede nutrir la ilusión de que el objetivo de la unificación sea logrado por el arte de magia de una reforma sindical. Es mejor entenderlo como un desafío. Y es preferible esperar a que las direcciones y los movimientos sindicales acepten enfrentarlo, a no ser que el actual fraccionamiento del territorio sindical sea entendido como valor intocable.

Es preciso investigar los obstáculos que impiden una mayor unificación del movimiento sindical de los trabajadores de la educación. Tales obstáculos pueden ser de carácter histórico, en función de la construcción de las organizaciones; de carácter ideológico, en función de la composición de los movimientos en la base; y también pueden ser de carácter subjetivo de segmentos de los profesionales de la educación. Es necesario examinar tales cuestiones entre el liderazgo político y entre las bases sindicales.

13. INFLUENCIA DE ORGANISMOS INTERNACIONALES SOBRE LAS POLÍTICAS Y LA ESTRUCTURA SINDICAL DOCENTE

En los últimos años ha crecido la influencia de organismos internacionales sobre la definición de políticas y estrategias nacionales. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio son instituciones que han tomado medidas con serio impacto sobre los derechos sindicales. Se puede notar, a escala internacional, una postura ideológica visceralmente contraria a la propia existencia de los sin-

dicatos, ya que son concebidos como entidades que pueden estorbar al libre mercado.

14. PRECARIZACIÓN DE LAS CONTRATACIONES

Las contrataciones temporales de docentes se está tornando una realidad rutinaria en los estados y en los municipios brasileños. En 1988, con la obligatoriedad de los concursos públicos, el problema fue enfrentado. Pero con la flexibilización de las relaciones de trabajo en la década de 1990 la cuestión comenzó a agravarse.

En la precariedad de los contratos se nota la participación de organismos internacionales (UNESCO, UNICEF, PNUD, etc.) avalando y dando estructura jurídica a las contrataciones de consultores, profesionales docentes y otros, por tiempo determinado, sin el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, sin jornadas de trabajo definidas, por “prestación de servicios” (lo que supondría una relación de no-trabajador). Los organismos internacionales dan crédito a la precarización del trabajo en nuestro país.

La investigación y las acciones deberían dirigirse a verificar en qué medida tales contactos tienen efecto sobre los derechos sindicales docentes. A su vez, evaluar medidas y políticas para eliminar la precarización de las contrataciones docentes.

15. ENSEÑANZA A DISTANCIA

La educación a distancia parece ser un prometedor campo de expansión de las actividades educacionales en Brasil, en América Latina y en todo el mundo. La creación de sistemas de educación a distancia modifica la estructura del trabajo docente, no por el hecho de la inmaterialidad del trabajo, sino por la forma de su organización. De ser ampliamente implantada, la educación a distancia podría afectar profundamente el trabajo docente en sus derechos y, consecuentemente, en la organización sindical.

Como conclusión, sería necesario, estudiar y analizar cómo se constituye esta nueva modalidad de trabajo, o enseñanza a distancia. Por otro lado, será imprescindible analizar los efectos de la enseñanza a distancia sobre los derechos del trabajo y sobre la organización sindical.

PARTE III

EDUCACIÓN Y CAMBIO SOCIAL

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES INICIALES

UNA BREVE MIRADA sobre los procesos engendrados a lo largo del siglo XX permite afirmar que la educación, apoyada sobre todo en el ideario republicano, fue una de las instituciones que más se arraigó en el tejido social. Tal arraigo proviene del modo en que el progreso técnico y el proceso de desarrollo –pautados por la racionalidad y el peculiar modo de producción capitalista– colocaron a la escolaridad como un requisito inherente al vivir y convivir en las sociedades modernas, entre otros factores.

Efectivamente, al pensar en las funciones de la educación, representadas por la preparación hacia el mundo del trabajo y como vehículo diseminador de los valores que procuran moldear la sociabilidad, según el orden prevaeciente, puede entenderse su centralidad en los distintos proyectos del gobierno. Puede también comprenderse la lógica que ha presidido las tentativas de su adecuación –a través de políticas públicas que le conciernen– a las prioridades socioeconómicas que las sociedades eligen, cuando buscan garantizar la reproducción de sus estructuras, en la perspectiva de preservarlas en el futuro.

Al focalizar la sociedad brasileña desde una perspectiva histórica, tal como ha ocurrido en otras realidades, se observan –en todas las situaciones de crisis y cambios– tentativas de estrechamiento de los lazos entre la educación y

la economía, siendo la primera tomada como un poderoso mecanismo para la superación de todos los males.

Este tipo de práctica es posible de identificar desde el momento en que la educación se constituyó en un sector importante entre nosotros, pasando a ser blanco de la regulación de Estado. De hecho, es a partir de la década de 1930 cuando la afirmación del orden capitalista comienza a materializarse, por primera vez, como fruto de un intrincado juego de fuerzas. Así surge la definición de una política educacional de carácter nacional, en donde pasó a manos del estado la regulación de los procesos educativos en todo el país. Es preciso recordar, entretanto, el carácter subordinado del modo de inserción mundial de nuestro proceso de industrialización y las especificidades políticas y culturales heredadas del Estado patrimonialista portugués. Entre otros factores, fue la combinación de estos elementos lo que acuñó una forma peculiar de tener presente las demandas de la educación, expresada en la estructuración de un sistema educacional que no prestaba atención a la escolarización de las masas, siendo considerados los límites de esta atención de la perspectiva burguesa, en el cumplimiento de uno de los derechos de la ciudadanía. Mientras tanto, el carácter dual del sistema, al mismo tiempo en que posibilitó la continuidad de la educación de calidad para las elites, favoreció, de modo tópico y fragmentado, que parte de las clases populares urbanas ingresasen a la enseñanza primaria y frecuentaran cursos de formación profesional, según los requerimientos de clasificación de la mano de obra puestos por las nuevas actividades económicas desencadenadas con el proceso de industrialización.

El desencadenamiento de ese proceso, basado en el modelo de sustitución de importaciones, pasando por los procesos de régimen político de excepción, no significó de modo alguno una parálisis en términos de organización de las fuerzas que históricamente han clamado por cambios en nuestra estructura social desigual. A partir sobre todo de la instauración de la democracia de masas, ocurrida a fines de la Segunda Guerra Mundial, la cuestión educacional volvió a ser problematizada con vigor, en el marco de las luchas políticas que pugnan por el redireccionamiento del orden social. En ese contexto, vale recordar los embates que cercaron el proceso de tramitación y de promulgación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley 4024/1961), que duró trece años, cuadro en el que se insertó, también, el amplio movimiento en defensa de la escuela pública.

Cabe recordar también el momento de crisis económica y política por el cual pasó la sociedad brasileña al final de la década de 1950, de cara al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. A partir de aquel

entonces, hasta el golpe militar de 1964, dentro de los proyectos de sociedad en disputa, figuraba el de las fuerzas políticas aglutinadas en torno a un proyecto nacionalista y que se contraponían al grupo defensor del modelo económico de internacionalización del mercado interno, que acabó victorioso con el golpe. Del proyecto nacionalista formaban parte las reformas de base y, dentro de ellas, la propuesta de una reforma educacional que contemplaba la escolarización de las masas en la perspectiva de la construcción de una democracia social. Por su lado, el grupo cuyo proyecto de sociedad podía ser instaurado gracias al espacio político propiciado por el golpe militar, trajo a la educación al centro de la escena, operando reformas en el sistema de enseñanza (Leyes 5540/1968 y 5692/1971), según la lógica de la teoría del capital humano, a partir de la justificación de su adecuación a los cambios que fueron operados en la economía a través de su explícita utilización ideológica, como vehículo que debería garantizar la seguridad y el orden político-social. Todo esto, en un contexto en el que el espacio capitalista internacional apoyaba y estimulaba las iniciativas de los países periféricos contra los supuestos riesgos de la implantación del socialismo, en el marco de la Guerra Fría.

La crisis que destruyó el mundo capitalista en la década de 1970, las alternativas que fueron propuestas apuntando a su superación, la debacle del socialismo real, los reordenamientos en los sistemas productivos, la redefinición del modo de articulación de los mercados a escala planetaria, el surgimiento de una nueva geopolítica, se construyeron como factores externos que influenciaron, internamente, la reinstauración de la democracia política entre nosotros a partir de mediados de la década de 1980, por un lado, y la implantación de un nuevo proyecto de sociedad, a partir, sobre todo, de la década de 1990, por el otro. En este contexto de crisis y de cambio, nuevamente la educación volvió a ser clamada como pieza clave de este nuevo proyecto, cuya filosofía de acción se haría presente en las reformas educacionales concernientes, operadas prácticamente en todos los niveles y modalidades de enseñanza.

Tales reformas, cuya lógica expresaron los nuevos descansos en la dominación capitalista a escala planetaria, lejos están de atender a la universalización del usufructo del derecho a la educación de calidad para la población brasileña. Por el contrario, ellas se han mostrado incapaces de superar los problemas históricos que están presentes en nuestro sistema de enseñanza desde que la educación se constituyó como un sector puro de políticas públicas, aunque debamos relativizar tales problemas por los nuevos ropajes que la modernidad le confirió en el contexto de nuestra evolución social.

A partir de las consideraciones hasta aquí presentadas, y tomando en cuenta la íntima conexión entre la educación y el cambio social, el presente trabajo procura problematizar las cuestiones relativas a los nuevos rumbos impresos en la educación básica en Brasil. En este sentido, espera puntualizar las influencias y límites en que la política educacional concerniente se ha insertado, buscando encontrar las posibilidades para el cambio. Esto, teniendo como referente el proyecto político-social proclamado por el nuevo gobierno y el potencial de las fuerzas organizadas internamente que se articulan a las fuerzas en lucha, en el espacio internacional, por la instauración de otro orden social planetario.

CAPÍTULO II

EL NUEVO PATRÓN DE LA POLÍTICA EDUCACIONAL EN EL CONTEXTO DE LAS TRANSFORMACIONES RECIENTES DEL MUNDO CAPITALISTA

LAS ÚLTIMAS DÉCADAS DEL SIGLO XX estuvieron marcadas por profundas transformaciones en los procesos productivos, de cara a las posibilidades provenientes de la incorporación de las llamadas nuevas tecnologías. Accionadas como estrategia de superación de las crisis que se instalan en las economías en el inicio de la década de 1970, tales transformaciones suscitaron una reorganización de los patrones sociales a escala planetaria, haciendo emerger otra geopolítica, colocando en jaque a los modelos de organización social y económica hasta entonces imperantes, a partir de justificaciones ideológicas basadas en presupuestos de la doctrina liberal clásica, fortalecida y actualizada en el denominado neoliberalismo.

Efectivamente, son dos grandes procesos los que marcaron esa reconfiguración:

- en el campo económico, la introducción del régimen de acumulación flexible en sustitución del modelo fordista-keynesiano, como forma de reestructuración productiva;

- en el campo político y cultural es introducido un nuevo modo de regulación social, en el que el mercado asume una centralidad, según lo que preconiza la postura neoliberal mencionada por Hervey. Esos procesos encaminan modificaciones significativas en las sociedades capitalistas a escala planetaria, contexto en el que se inserta la difusión de nuevos patrones de

sociabilidad, provocando cambios en sus sistemas culturales y, por lo tanto, en las formas hasta entonces imperantes de articulación entre el Estado, la educación y la sociedad.

En contraposición a la rigidez del fordismo, el régimen de acumulación flexible se caracterizará, entre otros aspectos, por una lógica de producción que sustituye la economía de escala por la de objetivo: producir lo necesario, en la cantidad necesaria y en el momento necesario, intensificando las prácticas de innovación comercial, tecnológica y organizacional, gracias al empleo de nuevas tecnologías. Se trata de un contexto en el que la ciencia se ha tornado, propiamente, una fuerza productiva, en la medida en que la importancia decisiva de las tecnologías puede generar o conducir a todas las formas de lucro, lo que resulta en un proceso de dominación/exclusión potencializado por quien posee conocimientos e información. En este marco, el avance tecnológico, al propiciar la quiebra de las barreras con relación a las comunicaciones, llevando a la compresión del espacio y del tiempo, permite la mundialización de los mercados y el consecuente fenómeno de la globalización.

Se vivencia el debilitamiento de los Estados-nación, el surgimiento de los mega-bloques económicos, conduciendo a la quiebra de las prácticas, hasta entonces vigentes, de la regulación estatal, afectando significativamente los sectores sociales, según la máxima del neoliberalismo: “menos Estado y más mercado”.

La flexibilización de los procesos de trabajo repercute en la estructuración del mercado correspondiente, configurando el fenómeno de desempleo estructural, que se extiende por todo el planeta, como una tendencia inexorable de ese modelo. La estrategia para combinar trabajo altamente calificado con el de baja calificación fracciona el mercado en dos grandes polos. En el primero se localiza el grupo de trabajadores centrales, en número bastante reducido, compuesto por empleados de tiempo integral, con condición permanente y posición esencial para el futuro de las organizaciones a largo plazo. Estos poseen mayor seguridad en el empleo, buenas perspectivas de promoción y entrenamiento, pensión, seguro y otras ventajas indirectas, pero de ellos son requeridas habilidades que garanticen la empleabilidad: criterio, creatividad, capacidad de tomar decisiones, de adaptación a los cambios, flexibilidad. En el otro polo se sitúa el grupo de trabajadores periféricos y descartables. Tercerizando innumerables tareas, la forma de acumulación flexible (re)introduce la utilización del trabajo domiciliario, los contratos de corto plazo o de tiempo parcial, para lo que son modificadas las leyes del trabajo, acarreado la pérdida de conquistas históricas en cuanto a los derechos del

trabajo, lo que es propiciado por las reformas administrativas del Estado, según la óptica neoliberal.

Los requerimientos introducidos por la nueva lógica que pasó a presidir los procesos productivos, como no podía dejar de ser, se reflejan en la educación y sus políticas, introduciendo cambios en las formas de articulación entre la primera y las sociedades. Por un lado, en virtud de la centralidad del conocimiento en estos procesos, la educación pasó a ser tomada como variable explicativa de las formas diferenciadas y desiguales de inserción de las economías en el espacio internacional. Por otro lado, más interligadamente, la filosofía de acción orientadora de las políticas educacionales pasó a pautarse por una lógica economicista instrumental, procurándose que los procesos educativos sean funcionales a las necesidades del mercado. Tal como ocurre con las políticas sociales, la nueva forma de su reglamentación según los moldes neoliberales tiende a conferir a la educación características de una mercadería, más allá de introducir parámetros de cuasi-mercado en la organización de los sistemas públicos de enseñanza.

Como registra la literatura sobre el tema, guardando las particularidades históricas de las distintas sociedades, en las últimas décadas fueron operadas reformas en los sistemas de enseñanza de innumerables países, las cuales, orientadas por la lógica economicista instrumental, guardan características comunes o generales, en la medida en que tienen como objetivo compartido la búsqueda de la mejoría de las economías nacionales, a través del fortalecimiento de los lazos entre escolarización, trabajo, productividad, servicios y mercado.

Desde esta perspectiva, se está procurando obtener un mejor desempeño escolar en lo referente a la adquisición de competencias y habilidades relacionadas al trabajo, a los controles más directos sobre los contenidos curriculares y su evaluación, lo que implica la adopción de teorías y técnicas gerenciales propias del campo de la administración de empresas y, esencialmente, la reducción de los gastos gubernamentales. Al mismo tiempo, la participación más directa de la comunidad en las decisiones escolares viene ocasionando procesos de descentralización que alcanzan en el poder local —sistemas de enseñanza, escuelas, profesores y hasta padres de alumnos— el papel de principales responsables para la resolución de los problemas de escolarización.

Sin desconocer el carácter excluyente del capitalismo y, por lo tanto, las desigualdades históricas y estructurales por él producidas, no puede dejar de reconocerse que durante el fordismo prevalecía una orientación más incluyente de las políticas educacionales. De hecho, la antigua lógica, basada en el ideario republicano moderno, estando al servicio de los intereses capitalistas

prevalecientes, acabó por elevar la educación más allá del papel demandado por esos intereses, en la medida en que ésta se tornó un bien y un derecho universales.

Todavía, como indica Charlot, la lógica economicista coloca por tierra los ideales de un proyecto político-cultural que provee a la escuela de los valores para la construcción de una sociedad ciudadana. En su lugar sustituye valores comunes compartidos por el dominio del individualismo, por el culto exacerbado de las diferencias, por la fragmentación de las prácticas sociales y educativas. En este contexto, se torna cada vez más difícil construir una sociedad en donde los individuos puedan tener un mínimo de referencias comunes, más allá de sus diferencias sociales, lo que trae la contradicción expresada entre la escuela formadora de una elite “performática” y la escuela para todos, fundada en la solidaridad, la democracia y la igualdad.

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEÑA EN LOS AÑOS RECIENTES FRENTE A LOS CAMBIOS EN EL PANORAMA INTERNACIONAL

COMO OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, Brasil ingresa en la década del '80 cargando el peso del modelo de desarrollo económico seguido por los gobiernos militares. Este modelo tuvo como característica relevante su financiamiento por medio de préstamos externos a intereses fluctuantes, y un tipo de política social marcada por el estatismo autoritario, que sirvió, prioritariamente, a los intereses del capital y muy poco a los del trabajo. La crisis de las economías capitalistas del inicio de los 70 se reflejó en el país llevando a un aumento exacerbado de la deuda externa, tornándolo prácticamente moroso. Esta es una de las causas que condujo a la debacle del régimen autoritario, y también la causa que provocará la sumisión de nuestras elites políticas a los programas de ajustes estructurales, impuestos por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional, justificados como medio de alcanzar una inserción competitiva en el espacio capitalista internacional. Se inicia, entonces, nuestra adición a los postulados del neoliberalismo y, por consiguiente, la adopción de los principios de la regulación vía mercado.

Teniendo en cuenta nuestras especificidades socioculturales y, por consiguiente, la recontextualización que aquí asumen los postulados neoliberales, el consentimiento de las elites políticas y económicas, en lo concerniente a las imposiciones de las agencias externas, será explicitado a través de la consecución de un conjunto de reformas, consideradas como medio de retirar al país

de la crisis, de superar el déficit público e insertarlo en los rumbos del desarrollo, según los requisitos del nuevo orden mundial. Aunque esas reformas se habían ya iniciado, ellas ganaron mayor vigor y visibilidad a partir del primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso, cuando, en concordancia con la reforma administrativa del Estado, se definen los nuevos parámetros de acción para las políticas sociales y, por consiguiente, las prioridades para la educación.

En efecto, la lógica neoliberal pasa a señalar el establecimiento de algunas directrices generales que delinear las políticas públicas adoptadas por los últimos gobiernos brasileños: disminución del papel del Estado (privatizaciones y tercerizaciones), desregulación de la economía (principalmente, la flexibilización de las relaciones de trabajo) y reducción de los gastos públicos en las políticas sociales.

1. CAMBIOS EN LA CONCEPCIÓN DE LA EDUCACIÓN Y EN SU GESTIÓN

En este escenario, con la marcada intervención de los organismos internacionales, las reformas gerenciales se tornaron fundamentales para la atención a la racionalización impuesta por la citada reestructuración. Esta nueva postura ocasiona un primer e importante desplazamiento: el tratamiento de la educación como si fuese un “producto” o “mercancía”, en lugar de un derecho a ser ejercido por los ciudadanos. Desde esta perspectiva, su tratamiento como “mercancía” (o cuasi mercancía) introducirá cambios significativos en la gestión educacional.

Se trata, entonces, de “producir” la educación según los parámetros de la gerencia empresarial, para que se maximicen los recursos disponibles, de modo similar a lo defendido por el Banco Mundial. En este contexto, se adoptan criterios como competitividad, productividad, eficacia y eficiencia para atender adecuadamente el consumo del “ciudadano-cliente”, como expresan los documentos de planeamiento divulgados en el período. Y en este entorno “comercial”, son accionadas estrategias para que los principios del mercado sean adoptados; entre ellas: descentralización, municipalización y autonomía. Así son apropiadas prácticas que señalan la democratización de las políticas y de la gestión de la educación, que desde hace mucho tiempo están presentes en las reivindicaciones de los sectores comprometidos con la educación pública, que son re-significadas.

En el tejido de la tendencia mundial, las reformas educacionales implementadas en las últimas décadas en Brasil revelan, al mismo tiempo, la sumisión de nuestras elites a lo que establecen las agencias internacionales para que se procesen los ajustes estructurales de los gastos públicos con los secto-

res sociales, y la adopción de los nuevos principios que articulan las relaciones entre el Estado, la educación y la sociedad a escala planetaria.

Efectivamente, guardando nuestras particularidades históricas, a semejanza de las reformas emprendidas en otros países, es empíricamente constatable, entre otros aspectos, la implicancia directa entre los principios que rigen la reforma administrativa del Estado y las medidas de políticas educacionales definidas e implementadas. En lo que se refiere al nuevo gerencialismo, aquí se tradujo a la tentativa de adopción por la educación del modelo gerencial de gestión. Es en esta visión que se situó la concepción de autonomía para las universidades públicas, proponiéndose su transformación en organización social a ser administrada por contrato de gestión, y forzándose, de las más diversas maneras, su privatización. En este proceso también se inscribe un conjunto de programas y proyectos para los tres niveles de enseñanza, en los cuales la autonomía de las instituciones escolares es proclamada como una de las condiciones para que estos se viabilicen, puliendo una estrategia de distribución de los recursos escasos a través de la persuasión de prácticas gerenciales.

Entre otras características, la garantía de integración a esos programas –sean universidades, redes públicas estatales o municipales de enseñanza, o la propia unidad escolar– requiere la participación en procesos competitivos para el acceso a los recursos. Las formas descentralizadas de ejecución y la evaluación por criterios de eficacia y eficiencia contemplan, todavía, la obligatoriedad de participación de la comunidad en los pequeños ámbitos de decisión reservados a los implementadores, que constituyen también características del cuadro descrito. En este último caso, es oportuno recordar que el tipo de canal de participación fue definido centralizadamente, como ejemplo de la obligatoriedad de la creación de unidades ejecutoras en las unidades escolares de enseñanza fundamental, trayendo para el interior del espacio público, representado por las escuelas, entidades de derecho privado, como condición para que estas integren diversos programas.

Por otra parte, también se asiste a las tentativas de homogeneización de los contenidos vía el establecimiento de los Parámetros Curriculares Nacionales, que pretenden alcanzar todos los niveles de enseñanza. Del mismo modo, se sitúa la implementación de una política nacional de evaluación del desempeño de todo el sistema de educación, traducida en las acciones del Sistema Nacional de Evaluación de la Enseñanza Básica (SAEB), el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), el Examen Nacional de Cursos (“pruebón”) y la reforma de las prácticas evaluativas de post-graduación tradicionalmente desarrolladas por las CAPES.

Con respecto al nivel fundamental de enseñanza, vale recordar que prácticamente todas las medidas de política se encaminan hacia una mayor descentralización de la gestión, según la perspectiva economicista instrumental, aunque la retórica de los dirigentes educacionales indicase la descentralización como estrategia de democratización de los procesos educativos y de la gestión. Entre tanto, considerando las medidas de tendencia centralizadora, especialmente el modo en el que fueron orientadas las prácticas evaluatorias y aquellas relacionadas a los contenidos de la enseñanza; la des-responsabilización del poder público con las acciones descentralizadas; y la supremacía de los intereses del poder central sobre los del poder local, la descentralización aquí desarrollada puede ser entendida como una forma de desconcentración, viabilizadora del tratamiento de la educación como cuasi-mercancía.

Es en este contexto donde se situó la municipalización de la educación fundamental (como forma de descentralización). Mientras tanto, esta medida ha revelado la ausencia de instrumentos de participación de la sociedad. Lo que ocurrió, de hecho, fue una mera transferencia de acciones (en la gran mayoría, de encargos sin el debido financiamiento) para el municipio, donde el ejecutivo local determinaba sus políticas de forma centralizada.

Mientras tanto, es preciso considerar que la propia legislación brasileña es una fuerte inductora del proceso de municipalización. La Constitución, la Enmienda Constitucional N° 14 y la LDB (Ley 9394/96) traen, entre otras cosas, la posibilidad de implementación de los sistemas municipales de enseñanza. Ocurre que el régimen de colaboración defendido entre las esferas del poder público (Unión, Estados y Municipios) no se efectiviza en la práctica, en la medida en que presupone, como base, la relación entre iguales. Y esa relación ha sido históricamente marcada por el fisiologismo y clientelismo, que son reflejos de un tipo de acción heredado del Estado patrimonialista.

La experiencia de la FUNDEF y de los Consejos Municipales evidenciaron, por su parte, el carácter de la municipalización brasileña: por un lado, la des-responsabilización financiera de la Unión y, por otro, su no-compromiso con el cumplimiento de las normas que establecen la creación de esos consejos, que garantizan la participación de la sociedad en los caminos y decisiones políticas.

Partiendo de la idea de autonomía en la teoría política, que se constituye como principio inspirador del pensamiento democrático, donde según Bobbio la libertad es la autonomía que una sociedad posee para dar leyes a sí misma, es que se focaliza la autonomía escolar. En ese sentido, una escuela autónoma es aquella que construye en su interior su propio proyecto, como estrategia fundamental para su emancipación. Así, la autonomía sólo es verdadera y durable

cuando es conquistada y no simplemente decretada, ya que las leyes son, por naturaleza, conservadoras y es la acción la que debe ser innovadora, creando el ambiente para que las leyes avancen, a partir de la democratización interna de la escuela. Esa democratización interna sería, entonces, la re-politización del espacio escolar que desafiaría la “farsa democrática” del neoliberalismo, propiciando tanto la autonomía de la escuela con relación al sistema escolar más amplio, como la autonomía de los sujetos sociales en el interior de la escuela.

Analizando el proceso de descentralización de la gestión educacional en Brasil y de las estrategias de municipalización y autonomía escolar, se verifica que una nebulosa y conflictiva idea de democratización de la educación se hace presente. Sin participación y sin consideración de los sujetos sociales, tal democratización propulsada y aparentemente no cumplida, puede ser un hilo conductor para la comprensión de la inserción de esas políticas en la práctica social.

2. LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

La concepción de democratización de la educación envuelve una serie de condiciones para su efectivización, entre ellas pueden ser destacadas: el acceso a la escuela, las condiciones de permanencia y el proceso interno de la gestión escolar. El primero garantiza la democratización de la educación en su dimensión cuantitativa, esto es, permite que todos puedan ingresar a la escuela, lo que en la óptica de una democracia de masas precisa tener carácter universal. En las condiciones concretas para garantizar la permanencia del estudiante en la escuela, posibilitando éxito escolar, se sitúan, entre otras, las condiciones físicas y materiales de la escuela y la valoración del profesor (carrera, salario y condiciones materiales). En la tercera dimensión de la democratización de la educación se localiza la forma por la cual la gestión se desarrolla en la escuela, como espacio propio de la práctica democrática, con la participación activa de todas las partes de la sociedad —denominada gestión democrática—, donde la figura del director tiene un papel crucial. Todas esas acciones objetivizan, en última instancia, lo que se denomina una educación de calidad social.

Identificar la forma por la cual la democratización de la educación viene siendo desarrollada en la realidad escolar, puede tornarse un indicador importante en la presente reflexión. En cuanto al acceso a la educación básica, se procuró verificar cómo se comportó la oferta de matrículas en la educación infantil, enseñanza fundamental y enseñanza media, en los últimos años. Destacamos también los resultados, en términos de desempeño de los alumnos, de cara a la significativa expansión del nivel constitucionalmente obligatorio, a partir de los datos del último SAEB (2001). Se procuró verificar tam-

bién las condiciones físicas y materiales de las escuelas, buscando identificar posibles relaciones entre el desempeño escolar de los alumnos de enseñanza fundamental y media, la calidad de oferta de materiales y equipamientos y la formación docente. Finalmente, con relación a la gestión de la escuela, se destacó en qué medida la formación y la experiencia del director pueden influenciar en el desempeño de los alumnos.

EL CRECIMIENTO CUANTITATIVO DE LAS OPORTUNIDADES EDUCACIONALES

Los datos sobre la matrícula de los alumnos de la educación infantil (Cuadro N° 1), correspondientes al período 1999-2003, indican un aumento de la cobertura, pero es poco expresivo en lo que se refiere a la universalización de su acceso, cuando se tiene por parámetro el total de niños en edad de acceder a dicha educación. Según Kappel, Kramer y Carvalho, la concurrencia de los niños de 0-3 años comprendía el 7,4% de la población de esta franja de edad (en guarderías) y el 44% de la de 4 a 6 años (preescolar y clases de alfabetización), con base en el estudio de la PENAD.

CUADRO N° 1
MATRÍCULAS EN LA EDUCACIÓN INFANTIL DE 1999 A 2003 - POR NIVEL

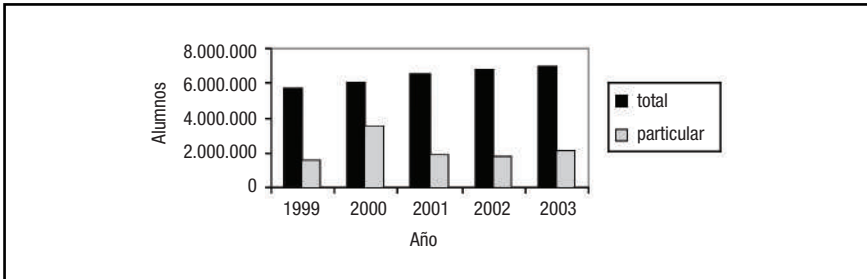
A Ñ O	Matrículas		Clases de Alfabetización		Preescolar		Guarderías	
	Total	Red Particular	Total	Red Particular	Total	Red Particular	Total	Red Particular
1999	5.733.273	1.597.419 27,8%	666.017	250.414 37,5%	4.235.278	1.054.831 24,9%	831.978	292.174 35,1%
2000	6.012.240	3.576.477 59,4%	674.044	246.607 36,5%	4.421.332	2.995.244 67,7%	916.864	334.626 36,4%
2001	6.565.016	1.881.912 28,6%	652.866	247.344 37,8%	4.818.803	1.223.907 25,3%	1.093.347	410.661 37,5%
2002	6.738.173	1.730.661 25,6%	607.815	245.404 40,3%	4.977.847	1.270.953 25,5%	1.152.511	435.204 37,7%
2003	6.987.694	2.026.860 29%	590.093	241.012 40,8%	5.160.787	1.317.619 25,5%	1.236.814	469.229 37,9%

Fuente: Estadísticas del INEP/MEC.

Los datos (Gráfico N° 1) revelan que en esos últimos cinco años hubo un incremento del 21,8% en las matrículas totales, siendo que en el mismo

período la red particular de enseñanza amplió su oferta en un 26,8%. Una mirada sobre la red privada de la oferta de la educación infantil revela una significativa participación, del orden del 34% del total de concurrencias, siendo importante destacar que en el año 2000 esa participación alcanzó índices de casi 60%.

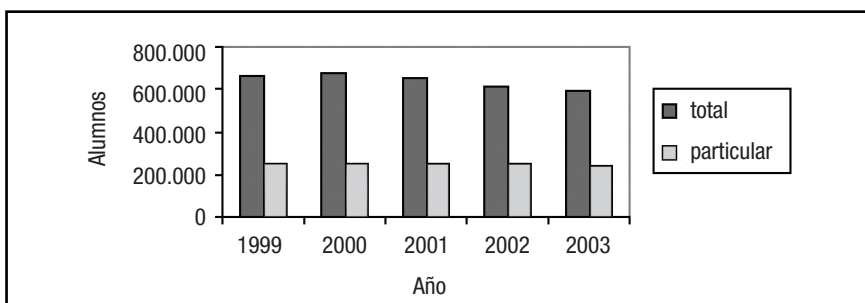
GRÁFICO N° 1
MATRÍCULAS EN LA EDUCACIÓN INFANTIL



Fuente: Estadísticas del INEP/MEC .

En el segmento “clases de alfabetización” (Gráfico N° 2) hubo una queda de la oferta del orden del 12% en el período, a pesar de una ampliación ocurrida del año 2000 a 2001. La participación de la red privada en esta oferta es del 38,5% de los lugares, produciéndose también una reducción de aproximadamente el 4%. Cabe resaltar que esa modalidad de enseñanza no está claramente definida en la legislación. Esta indica que educación infantil posee dos segmentos: preescolar, al que van niños de 0 a 4 años, y guardería, que desarrolla un trabajo educacional con niños de 4 a 6 años. Así, las clases de alfabetización se sitúan en una posición oscura entre la educación infantil y la enseñanza fundamental, lo que podría indicar que, con el tiempo, esta modalidad vaya siendo incorporada a la enseñanza fundamental, debido a la prioridad dada a este último nivel de enseñanza y, en consecuencia, el interés de los sistemas en ampliar el número de alumnos en esa faja de escolaridad.

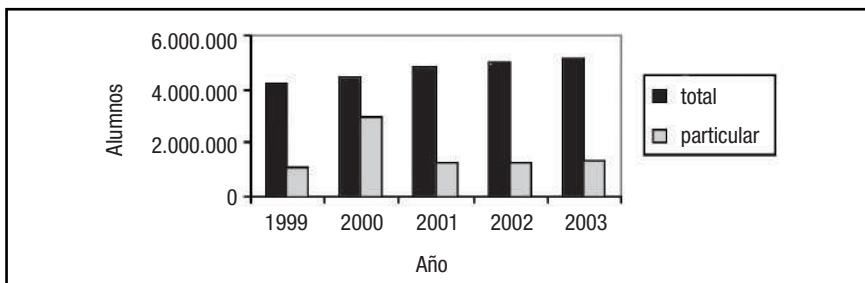
GRÁFICO N° 2
MATRÍCULA EN LAS CLASES DE ALFABETIZACIÓN



Fuente: Estadísticas del INEP/MEC.

En el segmento “preescolar” (Gráfico N° 3), al que van niños de 4 a 6 años, hubo un aumento del 21,8% en las matrículas, sabiendo que la red privada tiene una importante participación media del 33,7% de concurrencias en el año 2000, y se verifica que esa participación en ese período alcanzó a casi el 70% del total de esa oferta.

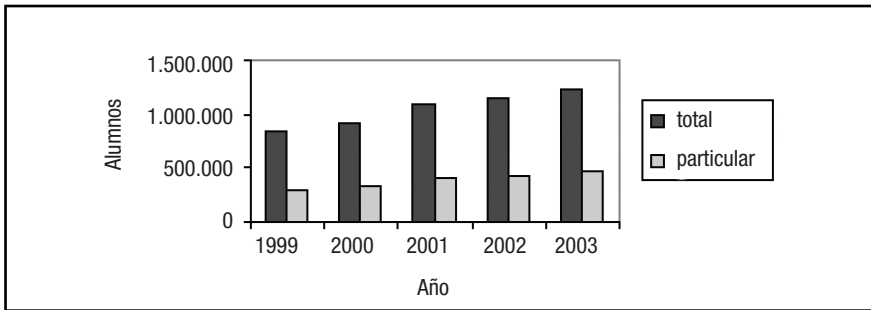
GRÁFICO N° 3
MATRÍCULA PREESCOLAR



Fuente: Estadísticas del INEP/MEC.

En las guarderías hubo una ampliación del 48,6% en el total de matrículas (Gráfico N° 4). Una evidencia de la importancia de la iniciativa privada en este nivel de enseñanza, que si no es explicitada puede generar una aparente indicación de la acción pública en esa oferta, y la comprobación de la ampliación de la red privada en más del 60% y una participación media en el total de concurrencia del 36,9%, en esos años.

GRÁFICO N° 4
MATRÍCULA EN LAS GUARDERÍAS



Fuente: Estadísticas de INEP/MEC.

Como se puede inferirse de los datos presentados sobre la educación infantil, la acción pública ha sido bastante limitada en este nivel de enseñanza, lo que dejó brechas para la actuación de la red privada, llevando consecuentemente a que sean excluidos significativos grupos de niños brasileños, cuyas familias no disponen de recursos para comprar la “mercancía”.

Por su lado, los datos contenidos en el Cuadro N° 2 y en el Gráfico N° 5 posibilitan una visión panorámica de cómo la prioridad de los últimos gobiernos se centró en la ampliación cuantitativa de la oferta de lugares disponibles en la enseñanza fundamental, y por lo tanto, en la garantía de su acceso, trayendo implicaciones para que se garantice un efectivo proceso de escolarización con calidad social, conforme problematizaremos más adelante³.

Hubo una ampliación en la oferta de lugares disponibles en el período de 1996 a 1999. A partir de 1999 se verifica, entonces, una baja en esa oferta que indica una tendencia a la disminución, especialmente en las tres primeras series de la enseñanza fundamental. Tal disminución, ciertamente, es producto de las repercusiones, en la población escolar, de la disminución de los índices de natalidad de la población brasileña, verificada por los últimos censos demográficos. Por otro lado, se observa una leve tendencia de ampliación del alumnado en las dos últimas series del nivel de enseñanza que aquí se destaca (Gráfico N° 6).

3 Dada la magnitud del problema, más adelante se tratará esta cuestión.

CUADRO N° 2

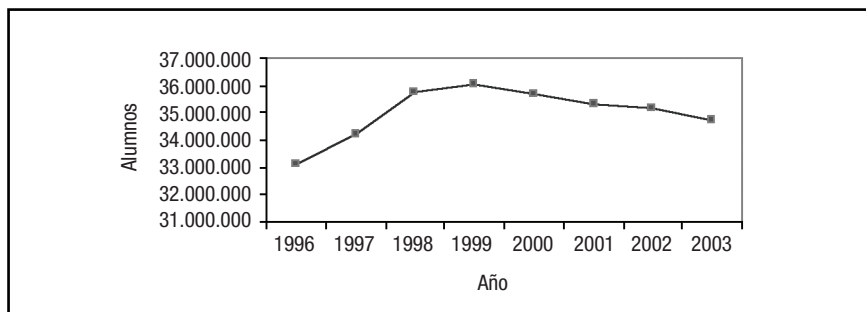
MATRÍCULAS DE ENSEÑANZA FUNDAMENTAL DE 1996 A 2003 - POR SERIE

	Establecimiento			Profesores			Horas			Matrícula		
	1998	2000	Var. %	1998	2000	Var. %	1998	2000	Var. %	1998	2000	Var. %
Municipal	6.327	6.250	-0,6	78.744	80.597	1,2	2.726.849	2.816.810	1,6	1.840.184	1.684.320	1,2
Particular subvencionado	3.062	3.217	2,5	36.084	41.053	6,7	1.391.478	1.690.111	6,9	1.138.080	1.256.116	5,1
Subtotal	9.389	9.467	0,4	114.828	121.650	2,9	4.118.327	4.405.921	3,4	2.978.264	3.140.436	2,7
Corporaciones	73	70	-2,1	2.639	2.379	-3,2	93.172	87.360	-3,2	50.334	55.265	4,8
Particular pagado	1.159	1.068	-4,0	17.518	20.348	7,8	611.014	721.686	8,7	309.378	312.808	0,6
TOTAL	10.621	10.605	-0,1	134.885	144.377	3,6	4.822.513	5.214.967	4,0	3.337.976	3.508.509	2,5

Fuente: Estadísticas del INEP/MEC.

GRÁFICO N° 5

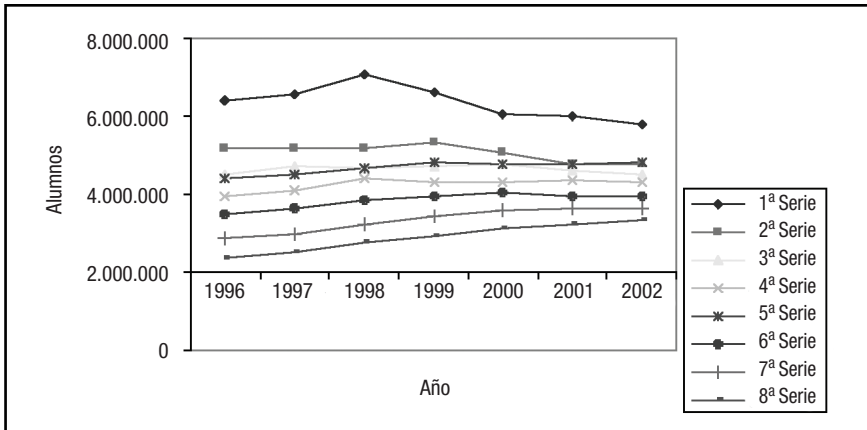
MATRÍCULA EN LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL



Fuente: Estadísticas del INEP/MEC.

GRÁFICO N° 6

MATRÍCULA EN LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL - POR SERIE



Fuente: Estadísticas del INEP/MEC.

Con relación a la enseñanza media, los datos sobre la matrícula (Cuadro N° 3 y Gráficos N° 7 y 8), relativos al período 1996-2003, indican una tendencia constante de ampliación de los lugares disponibles, especialmente en los años 1997 y 1999.

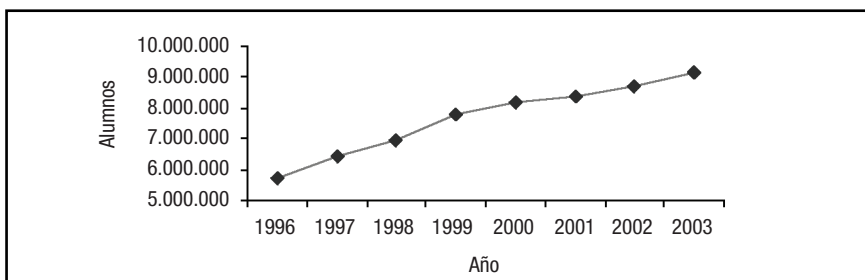
CUADRO N° 3

MATRÍCULAS DE ENSEÑANZA MEDIA DE 1996 A 2003 - POR SERIE

AÑO	Total		1.ª Serie	2.ª Serie	3.ª Serie	4.ª Serie
1996	5.739.077	-	2.527.580	1.727.171	1.274.933	121.014
1997	6.405.057	+11,6%	2.765.260	1.962.640	1.445.046	138.555
1998	6.968.531	+8,7%	2.900.429	2.164.831	1.663.073	128.242
1999	7.769.199	+11,4%	3.195.758	2.418.473	1.884.854	144.284
2000	8.192.948	+5,4%	3.305.837	2.532.744	2.079.629	104.926
2001	8.398.008	+2,5%	3.438.523	2.479.473	2.138.931	62.182
2002	8.710.584	+3,7%	3.481.556	2.585.801	2.239.544	43.601
2003	9.132.698	+4,8%	-	-	-	-

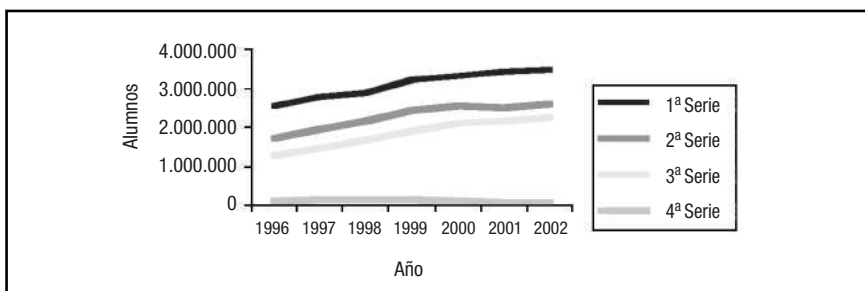
Fuente: Estadísticas del INEP/MEC.

GRÁFICO N° 7
MATRÍCULA EN LA ENSEÑANZA MEDIA



Fuente: Estadísticas del INEP/MEC.

GRÁFICO N° 8
MATRÍCULA EN LA ENSEÑANZA MEDIA - POR SERIE



Fuente: Estadísticas del INEP/MEC.

Es preciso señalar tal crecimiento con relación a la demanda. En este sentido, es posible tener una idea de la situación al considerar que para una población de 8.933.322 personas en la franja de 15 a 19 años en 1999, hay un total de 7.769.199 matrículas, lo que representaría un grado de cobertura del 87% de la demanda, en el caso en que los alumnos estuvieran en la edad cierta de la progresión escolar. Mientras tanto, el sensible aumento de esas matrículas se dio en la red pública estatal, donde los alumnos se encuentran, en su mayoría, fuera de la franja de edad considerada adecuada y cuya oferta, en más del 50%, ocurre en el período nocturno, en escuelas con precarias condiciones de funcionamiento y sin aportes financieros resultantes de una política educativa para este nivel, como reconoció el propio discurso gubernamental en el Plano Nacional de Educación (Brasil, 2001).

LA EXPANSIÓN DE LA OFERTA DE LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL

En el contexto de las políticas educativas, definidas e implementadas por los últimos gobiernos, se atribuyen como prioritarias las acciones sobre la enseñanza fundamental. Esta prioridad expresó la desconsideración de una visión ampliada de la educación básica, y por lo tanto, un recorte y un tipo de focalización que desconsideró a los demás niveles de enseñanza. En este sentido, no fue tomada en cuenta la importancia de la educación infantil como la base esencial para el éxito de los procesos de enseñanza y aprendizaje subsiguientes, ni la educación de jóvenes y adultos, como derecho de los que son excluidos de la escuela y en la escuela y, menos todavía, la importancia de la enseñanza media como último peldaño que viabiliza el derecho de acceso de todos a la escuela básica.

Las estrategias accionadas permitirían que hubiese una tendencia al aumento de la oferta de lugares disponibles en todos los niveles, conforme fue demostrado anteriormente. Mientras tanto, puede observarse, particularmente en la enseñanza fundamental, que el fenómeno pasó de un total de 16 millones de matrículas en el inicio de la década de 1970 (MEC/INEP) a un poco más de 34 millones en 2003 (Gráfico N° 5), lo que representa un grado medio de cobertura de cerca del 95% del total de la demanda y por lo tanto, una gran proximidad a la democratización del acceso.

No obstante, el carácter focalizado de la prioridad de la política en la enseñanza fundamental representó apenas la ganancia de la garantía de ingreso de los niños y jóvenes a la escuela, como una meta cuantitativa que ha desconsiderado la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje y, por consiguiente, la garantía de una efectiva escolarización. Así, el crecimiento de las oportunidades de acceso a la escuela pública, al mismo tiempo que posibilitó el ingreso de significativos grupos de las camadas populares, trajo hacia el centro de la escena la cuestión de la calidad de la enseñanza ministerial y, en consecuencia, la imposibilidad de las políticas de educación para solucionar los problemas de repetición, evasión y desempeño.

Teniendo en cuenta sus límites, los resultados de la última evaluación emprendida por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) permiten tener un indicador de la dimensión y magnitud de los problemas relativos al desempeño escolar.

CUADRO N° 4

*PORCENTAJE DE ALUMNOS DE LA 4º SERIE DE LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL
POR ESTADIOS DE CONSTRUCCIÓN DE COMPETENCIAS
EN LENGUA PORTUGUESA Y MATEMÁTICA (2001)*

Estadio	Lengua Portuguesa	Matemática
Muy Crítico	22,2	12,5
Crítico	36,8	39,8
Intermedio	36,2	40,9
Adecuado	04,4	06,8
Avanzado	00,4	00,0
Total	100,0	100,0

Fuente: MEC/INEP/SAEB.

CUADRO N° 5

*PORCENTAJE DE ALUMNOS DE LA 4º SERIE DE LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL
POR ESTADIOS DE CONSTRUCCIÓN DE COMPETENCIAS
EN LENGUA PORTUGUESA Y MATEMÁTICA - NACIÓN Y REGIONES (2001)*

Estadio	Muy Crítico		Crítico		Intermedio		Adecuado		Avanzado	
	Port.	Mat.	Port.	Mat.	Port.	Mat.	Port.	Mat.	Port.	Mat.
Brasil	22,2	12,5	36,8	39,8	36,2	40,9	4,4	6,8	0,4	0,0
Norte	22,6	13,3	44,9	53,0	31,0	31,6	1,4	2,1	0,1	0,0
Nordeste	33,4	19,8	41,8	49,6	22,9	28,3	1,8	2,3	0,1	0,0
Sudeste	15,8	08,8	30,8	30,3	45,2	49,7	7,4	11,1	0,8	0,0
Sur	13,5	05,8	35,7	33,6	45,8	51,9	4,8	8,7	0,3	0,0
Centro										
Oeste	20,5	10,6	39,2	42,7	36,6	41,2	3,3	5,5	0,4	0,0

Fuente: MEC/INEP/SAEB.

Conforme registran los datos del Cuadro N° 4, apenas el 4,4% de los alumnos de la 4º serie de la enseñanza fundamental presentó el desempeño esperado (adecuado) en lengua portuguesa y el 6,8% en matemática. En contrapartida, considerando a la localización de los alumnos en los estadios “crítico” y “muy crítico”, se puede afirmar que el 59% ha llegado a la 4º serie sin dominar las competencias y habilidades de lectura, mientras que el 52% es portador de profundas deficiencias en matemática, en la medida en que se muestra incapaz de resolver problemas básicos que involucren las cuatro operaciones.

Los resultados de la investigación de SAEB también indican cómo el sistema educativo de enseñanza acompaña de cerca, reproduciéndola, la histórica desigualdad existente entre las regiones brasileñas. De hecho, a través de los datos del Cuadro N° 5, puede observarse cómo la calidad de enseñanza alcanza más fuertemente a las regiones del norte, nordeste y centro-oeste. Más allá de esto, los datos permiten afirmar la permanencia de una situación detectada por Silvia y Hasenbalg en un estudio sobre las probabilidades de una progresión educacional. Según estos autores, en 1998 la proporción de personas en la franja de edad de 15 a 18 años (inmediatamente superior al de la enseñanza fundamental) que tuvo acceso a la escuela y completó la 4° serie de enseñanza fundamental era del 86%, y la proporción de los que habían completado la 8° y última serie de ese nivel era de apenas del 39%.

Otro elemento a considerar es con respecto al hecho de que el fenómeno de bajo desempeño escolar alcanza más fuertemente a la enseñanza pública, particularmente el ministerial en las escuelas pertenecientes a las redes municipales de enseñanza (Cuadro N° 6), lo que torna evidente las implicaciones acarreadas por los procesos de descentralización orientadas según una perspectiva economicista-instrumental, anteriormente comentadas. Esto, al tomar en cuenta los reordenamientos en los papeles de las esferas administrativas con relación a sus responsabilidades con los distintos niveles y modalidades de enseñanza.

CUADRO N° 6

POR PORCENTAJE DE ALUMNOS DE LA 4° SERIE DE LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL CON DESEMPEÑO MUY CRÍTICO Y ADECUADO, POR REDES DE ENSEÑANZA (2001)

Red de Enseñanza	Estadio	
	Muy Crítico	Adecuado
Municipal	61,9	30,6
Estatal	36,2	25,9
Privada	01,9	43,5

Fuente: MEC/INEP/SAEB.

Tales reordenamientos provocaron una sustantiva municipalización de la enseñanza, impulsada sobre todo por programas federales, como por ejemplo el FUNDEB y el Dinero Directo en la Escuela, que pasaron a condicionar la revisión de recursos con respecto al número de matrículas efectuadas por las

redes o escuelas. Una idea de los índices de municipalización de la enseñanza es proporcionada por los datos de la Cuadro N° 6.

CUADRO N° 7
*DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS MATRÍCULAS EN LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL
CON DESEMPEÑO MUY CRÍTICO Y ADECUADO
POR REDES DE ENSEÑANZA (1996 Y 2003)*

Red de Enseñanza	Series	
	1° a 4° serie	5° a 8° serie
Federal	00,0	00,1
Estatal	25,4	55,3
Municipal	65,5	34,7
Privada	09,1	09,9
Total	100,0*	100,0**

* Porcentaje con base de un total de 33.131.270 matrículas

** Porcentaje con base de un total de 34.719.506 matrículas

Fuente: MEC/INEP.

Como es posible observar en los siete años considerados, las redes municipales prácticamente cambiaron la predominancia de las matrículas en la enseñanza fundamental con relación a las estatales. Esto ocurre al haber pasado de una responsabilidad de la oferta del 33% de esas matrículas en 1996, al 51,6% en 2003 (Cuadro N° 6). Pero es preciso aludir también al hecho de que, de acuerdo con el régimen de colaboración entre las redes públicas, las escuelas municipales se vienen ocupando predominantemente de la oferta de las series iniciales, mientras que las escuelas estatales se encargan de suministrar la enseñanza de la 5° a la 8° serie (Cuadro N° 7).

La cuestión que deseamos enfatizar es con respecto a la precariedad económica-financiera presentada en la mayor parte de los municipios brasileños para cumplir con la obligatoriedad de la oferta de enseñanza fundamental, aún mayor con la de la educación infantil y de jóvenes y adultos. El tejido municipal brasileño está compuesto por un 74,7% de municipios con hasta 20 mil habitantes y de ese total, el 25,6% posee una población de hasta 5 mil habitantes, mientras que el 23,9% tiene entre 5.001 y 10.000 (IBAM). Diversos estudios han demostrado que existe una relación perversa entre el tamaño de los municipios y sus carencias económicas, de cara a las prácticas clientelísticas y electorales que han guiado su creación. Casi sin fuente de rentas propias, los municipios dependen de las transferencias gubernamentales para atender a

las demandas con políticas sociales, situación que no fue considerada por los procesos introductores de la municipalización de la enseñanza.

EL DESEMPEÑO ESCOLAR DE CARA A LAS CONDICIONES DE LA OFERTA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

En la medida en que todo el esfuerzo emprendido por las políticas públicas debería evocar la mejora del desempeño escolar de los alumnos, cuando pese a las limitaciones del SAEB en la purificación de esos índices de profesionalismo, los cuadros disponibles por el informe de investigación Retrato de la Escuela II indican algunos puntos importantes como posibles indicadores para el diagnóstico e implementación de nuevas políticas educacionales.

Aquí hay un cuidado especial para no establecer relación causa-efecto entre las variables a ser presentadas, puesto que en las relaciones sociales –y la educación es una práctica social por excelencia– no hay linealidad en esas influencias. Mientras tanto, entre las innumerables variables que coinciden con el buen desempeño de los estudiantes, ciertamente algunas parecen destacarse.

Una de ellas, la escolaridad del profesor, ha sido indicada como una importante variable en esa relación, en la medida en que una mayor reflexión sobre su práctica –conseguida en la formación superior– sería importante en el trabajo desarrollado en el aula. En ese sentido, los datos demuestran que los profesores de la 4^o serie de enseñanza fundamental, de las escuelas estatales y municipales, poseen apenas curso medio como escolaridad (57,7% y 62,7% respectivamente), diferenciándose de los que actúan en las escuelas privadas, ya que el 55,4% de estos últimos tiene una formación de nivel superior (Cuadro N^o 8).

CUADRO N^o 8

ESCOLARIDAD DE LOS PROFESORES DE LA 4^o SERIE DE LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL, POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA

Dep. Admin.	Escolaridad del Profesor			Total
	Inferior a medio	Medio o magisterio	Superior	
Estatal	1,9%	57,7%	40,4%	100%
Municipal	1,4%	62,7%	35,8%	100%
Privada	0,2%	44,3%	55,4%	100%

Fuente: Retrato de la Escuela II, anexo calificación de directores y profesores.

En cuanto a una posible relación del desempeño de los alumnos con la escolaridad del profesor (Cuadro N° 9), cabe destacar que a pesar de una dispersión muy alta del desempeño de los alumnos de la 4° serie (ellos se distribuyen casi uniformemente entre los cinco intervalos), en los niveles más altos de profesionalismo (medio alto y alto) tienden a concentrarse en las escuelas públicas, en el grupo de docentes con nivel superior. En las escuelas privadas esa concentración ocurre apenas en el último nivel (profesionalismo alto).

CUADRO N° 9
*DESEMPEÑO DE LOS ALUMNOS (4° SERIE) POR ESCOLARIDAD DEL PROFESOR
 Y DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA*

Red	Escolaridad del profesor	Profesionalismo de los alumnos (en %)					Total
		Baja	Media baja	Media	Media alta	Alta	
Estatal	Inferior al nivel medio	16,3	19,8	23,5	28,0	12,4	100
	Nivel medio magisterio	24,3	21,7	21,5	19,1	13,4	100
	Superior	20,5	19,5	20,0	20,9	19,1	100
Municipal	Inferior al nivel medio	39,3	26,0	19,8	9,7	5,2	100
	Nivel medio magisterio	24,3	23,1	22,0	19,8	10,8	100
	Superior	18,9	19,9	21,1	22,5	17,7	100
Particular	Nivel medio magisterio	6,8	9,7	13,3	25,2	42,0	100
	Superior	4,4	6,8	13,3	22,6	53,9	100

Fuente: Retrato de la Escuela II, anexo calificación de directores y profesores.

Ya en la 8° serie de la enseñanza fundamental es altamente significativa la concentración de docentes con nivel superior de escolaridad (92,9% en las estatales, 81,2% en las municipales y 94,7% en las privadas). En la relación del desempeño de los alumnos con la escolaridad del profesor, a pesar de que los datos indiquen que el profesionalismo de los alumnos tiende a bajar significativamente en ambos casos, independientemente de que los profesores posean escolaridad media o superior, parece importante percibir que, por un lado, los índices de bajo y medio bajo profesionalismo se encuentran en los grupos con profesores de escolaridad media y, por el otro, que los de medio

alto y alto profesionalismo tienen mayor incidencia en las disciplinas que poseen profesores con nivel superior de formación. Es interesante notar que los índices de profesionalismo medio se encuentran igualmente distribuidos entre esas dos clases de profesores (Cuadro N°10).

CUADRO N° 10
*DESEMPEÑO DE LOS ALUMNOS (8ª SERIE) POR NIVEL DE ESCOLARIDAD
 DEL PROFESOR POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA*

Dependencia Administrativa	Escolaridad del Profesor	Profesionalismo de los Alumnos					
		Baja	Media baja	Media	Media alta	Alta	Total
Estatal	Media o magisterio	31,2	27,8	22,0	13,4	5,6	100
	Superior	25,9	23,6	21,7	18,3	10,5	100
Municipal	Media o magisterio	30,8	26,7	20,7	14,3	7,5	100
	Superior	22,2	22,5	24,0	19,6	11,7	100
Particular	Media o magisterio	16,3	15,9	21,0	23,4	23,4	100
	Superior	5,8	9,2	14,5	23,8	46,7	100

Fuente: Retrato de la Escuela II, anexo calificación de directores y profesores.

Otro factor que parece influenciar en el desempeño de los estudiantes es el tiempo de experiencia del profesor en la docencia. En la escuela privada esa relación es bastante nítida; el alto profesionalismo de los alumnos de 4º serie de la enseñanza fundamental aumenta en la medida en que la experiencia del docente es mayor. En la escuela pública esa relación no se presenta con claridad (Cuadro N° 11).

CUADRO N° 11
 DESEMPEÑO DE LOS ALUMNOS (4° SERIE) POR TIEMPO DE TRABAJO
 COMO PROFESOR EN LA ESCUELA PRIVADA

Tiempo de trabajo como Profesor	Profesionalismo de Alumnos (en%)					Total
	Baja	Media baja	Media	Media alta	Alta	
Menos de 2 años	10,0	14,0	18,0	30,9	27	100
De 2 a 5 años	7,8	11,4	17,3	25,1	38	100
De 11 a 15 años	5,0	7,4	11,6	26,5	50	100
De 16 a 20 años	4,8	8,9	13,2	22,8	50	100
Más de 20 años	3,4	5,6	9,9	19,7	62	100

Fuente: Retrato de la Escuela II, anexo calificación de directores y profesores.

La misma relación (tiempo de experiencia del profesor en la disciplina y el desempeño de los alumnos) en la 8° serie indica que el profesionalismo alto de los alumnos tiene la tendencia de aumentar en la medida en que aumenta la experiencia docente. De la misma forma, los docentes con menor tiempo de experiencia en la disciplina (de 0 a 10 años) tienen mayor incidencia en el profesionalismo bajo de sus alumnos. En los dos intervalos siguientes (de 11 a 20 años) la incidencia recae sobre una media baja de profesionalismo de los alumnos. Es interesante verificar que solamente los docentes con más de 20 años de experiencia tienen más del 20% de alumnos con alto profesionalismo, sin ignorar con todo esto la alta dispersión de los demás alumnos, en los diversos grupos (Cuadro N° 12).

CUADRO N° 12
 DESEMPEÑO DE LOS ALUMNOS (8° SERIE) POR TIEMPO DE TRABAJO
 DEL PROFESOR EN LA DISCIPLINA

Tiempo de Trabajo en la Disciplina	Profesionalismo de Alumnos (en %)					
	Baja	Media baja	Media	Media alta	Alta	Total
Menos de 2 años	26,1	25,3	24,3	16,2	8	100
De 2 a 5 años	26,1	22,2	23,7	17,6	10	100
De 6 a 10 años	27,3	20,2	21,0	18,4	13	100
De 11 a 15 años	20,4	22,8	20,5	19,6	17	100
De 16 a 20 años	19,9	23,2	21,4	19,0	17	100
Mas de 20 años	20,2	19,2	19,5	19,9	21	100

Fuente: Retrato de la Escuela II, anexo calificación de directores y profesores.

En la 3° serie de la enseñanza media, la mayor concentración de profesores, tanto en las escuelas públicas como en las privadas, se sitúa en la última franja: más de 20 años. Si se amplían esos índices, llegan a más del 40% en la franja comprendida entre 6 y 15 años. Con índices extremadamente bajos de profesionalismo (Cuadro N° 13), los pocos alumnos que consiguen alcanzar alto profesionalismo tienen un aumento de incidencia en los profesores con 6 a 10 años y con más de 20 años de experiencia en la disciplina. En las escuelas públicas estatales, en los seis intervalos establecidos de experiencia docente hay una concentración de más del 70% de los índices de profesionalismo de los alumnos apenas hasta el medio (bajo, medio bajo y medio), habiendo en esos casos una tendencia de mejoría del desempeño medio alto y alto con respecto al aumento de la experiencia docente.

CUADRO N° 13
 DESEMPEÑO DE LOS ALUMNOS (3° SERIE) POR TIEMPO DE EXPERIENCIA
 DEL PROFESOR EN LA DISCIPLINA

Dependencia Administrativa	Tiempo de Trabajo como Profesor	Profesionalismo de los Alumnos (en %)					
		Baja	Media baja	Media	Media alta	Alta	Total
Estatal	Menos de 2 años	27,3	28,4	26,0	14,2	4,1	100
	De 2 a 5 años	27,2	26,1	24,4	15,8	6,5	100
	De 6 a 10 años	24,8	25,9	22,0	19,7	7,6	100
	De 11 a 15 años	23,9	24,4	27,0	18,0	6,6	100
	De 16 a 20 años	27,6	23,1	24,3	18,7	6,3	100
	Más de 20 años	25,6	22,0	24,0	20,5	7,9	100
Privada	Menos de 2 años	15,1	19,7	17,9	20,6	27,0	100
	De 2 a 5 años	1,7	12,0	17,2	25,5	35,0	100
	De 6 a 10 años	7,4	8,8	17,2	26,9	39,0	100
	De 11 a 15 años	7,4	11,2	15,1	24,4	42,0	100
	De 16 a 20 años	7,1	9,1	14,3	23,9	46,0	100
	Más de 20 años	4,9	7,3	11,6	28,0	48,0	100

Fuente: Retrato de la Escuela II, anexo calificación de directores y profesores.

La escolaridad del director es considerada, tal como la del profesor, importante en el trabajo escolar. En la investigación presente se verifica que más del 80% de los directores de las escuelas (4° serie) públicas estatales y privadas poseen un nivel superior de escolaridad y más de dos tercios de los de la red municipal de enseñanza. A partir de estos datos, cruzándolos con la profesionalización demostrada por los estudiantes en el SAEB (Cuadro N° 10), se verifica que los mayores índices de bajo profesionalismo de los alumnos (baja y media baja) se

encuentran en escuelas cuyos directores poseen apenas nivel medio de escolaridad. No hay diferencias de este tipo para los alumnos de profesionalismo medio. Los mejores índices (media alta y alta) de los alumnos de las escuelas públicas se concentran en las escuelas que poseen directores con formación superior.

CUADRO N° 14
*DESEMPEÑO DE LOS ALUMNOS (4° SERIE) POR NIVEL DE ESCOLARIDAD
 DEL DIRECTOR Y POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA*

Dependencia Administrativa	Escolaridad del Director	Profesionalismo de los Alumnos					
		Baja	Media baja	Media	Media alta	Alta	Total
Estatal	Media o magisterio	27,0	25,2	21,2	16,5	10,2	100
	Superior	21,0	19,8	21,3	21,2	16,8	100
Municipal	Media o magisterio	27,5	24,6	21,7	17,1	9,1	100
	Superior	19,9	21,1	21,1	22,5	15,4	100
Privada	Media o magisterio	9,7	13,1	18,6	24,5	34,1	100
	Superior	4,8	7,7	13,3	23,3	50,9	100

Fuente: Retrato de la Escuela II, anexo calificación de directores y profesores.

Pese a los bajísimos índices de profesionalismo de estos alumnos, más del 50% alcanza apenas un bajo o medio bajo desempeño en las escuelas cuyo director posee apenas curso medio o normal, y el 44% en las escuelas cuyo director tiene un curso superior, en la 8° serie de enseñanza fundamental se verifica que las escuelas cuyo director tiene curso superior poseen más del doble de alumnos con desempeño alto (Cuadro N° 15).

CUADRO N° 15

DESEMPEÑO DE LOS ALUMNOS (8° SERIE) POR ESCOLARIDAD DEL DIRECTOR

Tiempo de Trabajo del Director	Profesionalismo de los Alumnos (en %)					
	Baja	Media baja	Media alta	Media	Alta	Total
Medio o magisterio	29,9	26,4	21,4	14,5	7,7	100
Superior	22,6	21,4	21,2	19,3	16,0	100

Fuente: Retrato de la Escuela II, anexo calificación de directores y profesores.

De la misma forma que los profesores, más del 90% de los directores que dirigen escuelas de nivel medio posee curso superior. Así como en los demás niveles analizados, los peores índices de profesionalismo (bajo y medio bajo) están más fuertemente presentes en las escuelas cuyo director tiene apenas formación media. Si en las escuelas dirigidas por directores con curso medio, más del 60% de los alumnos obtuvo un desempeño bajo y medio bajo, en las que poseen directores con curso superior, más del 34% obtuvo índices de profesionalismo medio alto y alto (Cuadro N° 16).

CUADRO N° 16

DESEMPEÑO DE LOS ALUMNOS (3° SERIE) POR ESCOLARIDAD DEL DIRECTOR

Tiempo de Trabajo del Director	Profesionalismo de los Alumnos (en %)					
	Baja	Media baja	Media	Media alta	Alta	Total
Medio o magisterio	34,7	27,4	19,1	12,2	6,6	100
Superior	21,7	21,4	22,5	20,2	14,0	100

Fuente: Retrato de la Escuela II, anexo calificación de directores y profesores.

Otra variable que parece pesar en el desempeño de los alumnos de 8° serie es la experiencia del director. Es interesante verificar que en los datos analizados aproximadamente el 90% de los directores de escuelas públicas está en los primeros dos niveles de experiencia en la función, evidenciando una experiencia pequeña en el cargo. En el Cuadro N° 7 se identifica una nítida tendencia de reducción de los índices de bajo, medio bajo y medio profesionalismo, en la medida en que aumenta la experiencia del director. Por otro lado, hay un aumento gradual en el profesionalismo medio alto y alto en las escue-

las cuyo director posee una mayor experiencia en la función. La excepción es vista en el nivel bajo y medio bajo de profesionalismo, que decrece en la escuela con el director más experimentado (más de 30 años).

CUADRO N° 17
DESEMPEÑO DE LOS ALUMNOS (8° SERIE) POR TIEMPO
DE TRABAJO DEL DIRECTOR

Tiempo de Trabajo del Director	Profesionalismo de los Alumnos (en %)					
	Baja	Media baja	Media alta	Media	Alta	Total
Menos de 5 años	25,0	22,7	21,6	18,0	12,7	100
De 5 a 10 años	21,8	21,4	21,2	20,1	15,4	100
De 11 a 15 años	15,1	18,7	20,2	21,5	24,5	100
De 16 a 20 años	12,4	14,7	15,6	22,4	34,9	100
De 21 a 25 años	4,2	9,1	11,9	23,2	51,6	100
De 26 a 30 años	10,9	15,0	15,2	24,1	34,8	100
Más de 30 años	7,2	11,2	17,1	31,5	32,9	100

Fuente: Retrato de la Escuela II, anexo calificación de directores y profesores.

Es interesante notar que si, por un lado, en las escuelas privadas, casi el 40% de los directores de enseñanza media posee más de 30 años de experiencia en educación, por el otro, en las escuelas públicas, la mayor concentración de directores se sitúa en la franja de edad de 21 a 26 años de experiencia educacional. Ya la experiencia como director decae mucho pues en las escuelas estatales se sitúa en la menor franja de experiencia (48,6% menos de 5 años) y en las escuelas privadas, en la segunda franja (28,1% con experiencia entre 10 y 15 años). Exceptuando el desempeño de los alumnos, relativo a aquellos provenientes de escuelas cuyos directores poseen menos de 5 años de experiencia, con puntajes altos y próximos a los que están en escuelas con directores altamente experimentados (más de 30 años), los demás muestran una tendencia de crecimiento de su profesionalismo en la medida en que el director evidencia mayor experiencia.

CUADRO N° 18
 DESEMPEÑO DE LOS ALUMNOS (3° SERIE) POR TIEMPO
 DE TRABAJO DEL DIRECTOR

Tiempo de Trabajo del Director	Profesionalismo de los Alumnos (en %)					
	Baja	Media baja	Media alta	Media	Alta	Total
Menos de 5 años	24,7	23,4	24,1	18,6	9,1	100
De 5 a 10 años	23,2	23,3	21,2	18,1	14,0	100
De 11 a 15 años	22,3	20,0	22,1	20,2	15,0	100

Fuente: Retrato de la Escuela II, anexo calificación de directores y profesores.

En otro tipo de análisis sobre la educación básica, cabe identificar las condiciones concretas de trabajo. En ellas se incluyen las condiciones de infraestructura, destacadas por sus aspectos fundamentales para el éxito de la práctica social de la educación. El informe de investigación Retrato de la Escuela II presenta datos que posibilitan algunas reflexiones sobre ese tema.

Sobre las condiciones de infraestructura, en los grupos de 4° serie de enseñanza fundamental, las condiciones de los equipos de apoyo didáctico (máquina copiadora, proyector, retroproyector, computadora) se muestran lejos de lo deseable: tanto que, en la zona urbana más del 40% de ellos está en muy mal estado, y en la zona rural ese índice llega a más del 90%. En esos grupos, las condiciones de instalaciones para la actividad (pizarrón, documentos, mesas y salas de aula) indican tener un papel importante para el desempeño de los alumnos. De hecho, cerca del 48% de los alumnos que obtuvieron niveles medio alto y alto en su desempeño está en escuelas con buenas condiciones y casi el 30% de aquellos que tuvieron un bajo desempeño estudia en escuelas con instalaciones consideradas “en mal estado”. Más allá de eso, casi el 65% de los alumnos de la 4° serie de enseñanza fundamental que tuvieron su profesionalismo considerado medio y alto, estudia en escuelas con buenas condiciones de equipamiento de apoyo/secretaría (mimeógrafo y máquinas de escribir). En contrapartida, más del 50% de los que tuvieron bajo y medio bajo desempeño está en escuelas cuyas condiciones son consideradas “en mal estado”.

Por su parte, en los grupos de 8° serie las condiciones de las instalaciones designadas “auxiliares” (laboratorio de ciencias e informática, auditorio y batiario) están en malas condiciones en el 56,1% de las escuelas de capitales, 61,7% de las del interior, siendo que de estas últimas, el 59,7% se localiza en

la zona urbana y casi la totalidad (96%) en las áreas rurales. Así, cerca del 50% de las escuelas que tienen grupos de 8º serie de la región norte y noroeste posee condiciones muy malas de equipamiento de apoyo didáctico a la enseñanza. Con esto se verifica que en esas escuelas apenas el 11,1% consigue obtener un buen desempeño escolar. Por otro lado, el 37% de los alumnos que frecuentan escuelas con buenas condiciones en esa cuestión tiene un desempeño escolar alto. Más allá de eso, se verifica que el 51% de los alumnos de escuelas consideradas buenas –con respecto a las condiciones de instalaciones auxiliares para actividades de enseñanza– consiguen alto desempeño de profesionalismo.

En la enseñanza media, las condiciones de instalaciones auxiliares son malas en el 30,7% de las escuelas urbanas y en el 78,4% de las rurales. Cabe destacar la significativa diferencia, en ese nivel de enseñanza, entre las escuelas públicas y las privadas, en lo que se refiere a las condiciones de los equipamientos de apoyo didáctico. Mientras el 36 y 38,7% (estatales y municipales respectivamente) de las escuelas públicas posee malas condiciones, apenas el 1,6% de las privadas fue así evaluado. No es de extrañar, por lo tanto, que más del 60% de los alumnos que estudian en escuelas con esas buenas condiciones tenga un desempeño medio alto y alto. Sobre lo referente a los alumnos de la 3º serie de enseñanza media, los datos revelan que las escuelas que poseen buenas condiciones de equipamiento e instalaciones, tienden a tener más del 50% de sus alumnos con alto desempeño escolar.

Con el presente trabajo se procura delinear el modo en que los cambios sociales, ocurridos en las últimas décadas, se han reflejado en la forma de articulación entre la educación y las sociedades, a partir de los rumbos tomados por la producción capitalista en el panorama internacional. En este contexto, se busca explicitar cómo el nuevo modelo de regulación estatal, regido por los presupuestos neoliberales, se manifestó en la definición de las políticas educativas y en sus resultados, particularmente en lo concerniente a la educación básica y las pautas, que debería ser de acceso a todos.

Las transformaciones en los patrones de acumulación del capital a escala planetaria, al suscitar cambios en las pautas de la sociabilidad capitalista, afectaron significativamente los rumbos de la política educacional, y por lo tanto, el propio sentido de la educación, que pasó a ser tratada sobre todo por la óptica de una mercancía, lo que tendió a agravar los problemas históricos y estructurales presentes en los procesos de escolarización que se desenvuelven en nuestra sociedad.

Aunque esta venga siendo una tendencia universal, en Brasil, mientras tanto, esta situación es más grave todavía. A diferencia de los países de capitalismo avanzado, no llegamos a construir, efectivamente, un sistema de enseñanza pública universal, según los patrones de la ciudadanía burguesa. Al mismo tiempo que, para nosotros, esos patrones se tornen cada vez más distantes, se procesa la afirmación de otra lógica, que astilla un proyecto educativo cultural con pretensiones unitarias y de universalidad.

En nombre de la democratización, las políticas educativas pasaron a ser también regidas por objetivos que privilegian la fragmentación, la diferenciación, la profesionalización y el mercado. Todo esto, en un cuadro en el que las reformas operan a través de arreglos que no comprometen el aumento de recursos públicos en el abastecimiento de las oportunidades educacionales, desconociendo, por lo tanto, que no se trata apenas de garantizar el ingreso en la escuela, sino también de velar por la calidad social de la educación que allí se procesa.

Los datos presentados, mientras tanto, proveen una visión panorámica de la situación. Siendo así, se torna necesaria una aproximación más efectiva de la realidad, de modo que podamos desvendar los espacios de contradicciones generados por las nuevas formas de articulación de los intereses sociales. A partir del conocimiento de estos espacios, ciertamente presentes en la cotidianeidad de la vida escolar y de las comunidades, será posible tener los elementos para la propuesta y construcción de un proyecto educacional inclusivo, en la perspectiva de la construcción de una sociedad más igualitaria y más justa.

PROFESIONALIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN

En este apartado abordará la formación y la profesionalización de los trabajadores de la educación. Considerando que la educación envuelve a todos los seres humanos y un gran número de áreas que la estudian y profesionales que de ella se ocupan, se tratará aquí específicamente la formación y profesionalización de trabajadores que actúan en la educación formal, más específicamente, en la educación escolar.

Cabe comenzar la reflexión por el título del estudio: ¿quiénes son los trabajadores de la educación?, ¿cuál es el sentido del término “profesionalización”?

Analizar la profesionalización de los funcionarios trabajadores de la educación significa abordar cuestiones tan complejas como las profesiones que actúan en las escuelas de educación básica y reflexionar sobre la escuela y su función social. Significa también buscar explicaciones acerca de la desvalorización

del funcionario público y sus implicaciones en las escuelas. Las producciones académicas y sindicales que hacen referencia a esto, los asuntos más estudiados y aquellos otros ítems que pretende abordar la academia, son cuestiones a tener en cuenta así como los desafíos y las expectativas de la profesionalización de los trabajadores de la educación en un nuevo gobierno federal que asumió el país en enero de 2003 y que planea pautar acciones del campo democrático y popular. En este artículo se busca discutir tales ítems.

Para hacer foco específicamente en el contenido y el interés de este texto, se afirma que son profesionales de la educación escolar todas aquellas personas que actúan en la formación de los niños, jóvenes y adultos que buscan en la escuela una vía de acceso a la formación.

Se entiende que son trabajadores de la educación todos los que actúan en la educación escolar, superando la tendencia de exclusión de los no docentes del conjunto de los profesionales. Así, todos los que actúan en la escuela están directamente envueltos en la educación de niños, jóvenes y adultos; desempeñan una actividad no por hobby o benevolencia, sino en el sentido de una construcción individual y colectiva de la sociedad, de la humanización del hombre por la educación. Son, por lo tanto, profesionales.

En el diccionario, profesión se refiere a la “actividad u ocupación especializada, de la cual se puede conseguir los medios de subsistencia; oficio, medio de vida, empleo, ocupación. El tema de la profesión es discutido, en general, teniendo en cuenta las profesiones tradicionales, llamadas liberales, conocidas. En este sentido, se establecen criterios o requisitos para definir qué ocupación es o no profesión, y qué trabajador es o no profesional. Entre ellos: autonomía o dependencia, autorregulación, conocimiento oculto, poder sobre el cliente (usuario de los servicios del profesional). Pensamos que es necesario utilizar tales referencias con cautela para que no sigan siendo utilizadas para distinguir qué ocupación o cuál trabajador puede ser elevado al pedestal de profesional, tanto como para comprender el tema propuesto. Este cuidado es necesario principalmente tratándose de la discusión de profesionales de la educación, ya que, en especial la profesión docente, difícilmente pueda ser considerada profesión si las referencias a tomar en cuenta son las profesiones tradicionales (medicina, derecho, etc.), como se abordará más adelante. Así, no se tratará este tema sobre la base de tales criterios que clasifican y distinguen las ocupaciones de las profesiones o los profesionales de los no-profesionales, aunque se indiquen elementos presentes en el proceso histórico de constitución de las profesiones.

El autor portugués Antonio Novoa observa que el ejercicio de una profesión se hace por la “adición colectiva (implícita o explícita) a un conjunto de normas y de valores”. Al hablar de la profesión del profesor, enumera seis elementos que componen la formación de una profesión: a) ejercicio en tiempo integral (o como actividad principal) de la profesión; b) establecimiento de un soporte legal para el ejercicio de la actividad; c) creación de instituciones específicas para la formación de los profesionales. Y también: d) la constitución de asociaciones profesionales; e) construcción de un cuerpo de conocimientos y de técnicas de la profesión; f) elaboración de un conjunto de normas y de valores. Aunque estos componentes se refieran a la profesión de profesor, son adecuables para otras profesiones, en especial a las desempeñadas en el interior de las escuelas.

Citando a Mark Guinsburg, Novoa (1995 : 24) reconoce a la profesionalización como

“un proceso a través del cual los trabajadores mejoran su estatuto, elevan sus rendimientos y aumentan su poder/autonomía. Por el contrario, la proletarización provoca una degradación del estatuto, de los rendimientos y del poder/autonomía de los profesionales. Es útil delinear cuatro elementos de este último proceso, la proletarización: 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”.

Freitas indica cinco características que debe tener una profesión: ocupación en tiempo integral, asociación profesional, agitación política, formación específica y la adopción de un código legal. Hay algunas relaciones entre los puntos presentados por Novoa y Freitas, tal como el ejercicio de la profesión en tiempo integral, la existencia de asociación profesional, un conjunto de normas y valores de la profesión y la formación puntual en virtud de la existencia de un cuerpo específico de conocimientos de la profesión.

De acuerdo con Sacristán:

“las profesiones se definen por sus prácticas y por un cierto monopolio de las reglas y de los conocimientos de la actividad que realizan”.

Considera también que el profesorado no tiene la responsabilidad exclusiva de las actividades educacionales, ni de las interferencias socioeconómicas y culturales, así como tampoco de la regulación externa de su trabajo, y menos aún de la existencia de otros funcionarios dentro de la escuela. Este análisis de Sacristán trae otro elemento para la discusión, que es la existencia de los llamados no-docentes en las escuelas.

Se puede observar, dada la comprensión de diferentes teóricos sobre profesión, que se trata de una temática que exige mucha reflexión y que su abordaje sin cuidados teóricos puede traer una serie de consecuencias para los profesionales, en especial cuando se trata de políticas públicas para la educación.

En síntesis, comprendemos que profesión es una ocupación que, en el conjunto de la producción humana, es necesaria para la construcción y manutención de la sociedad, que demanda un conocimiento (o saber) propio, exigiendo así el desenvolvimiento de sujetos para su desempeño, siendo, por lo tanto, un medio de producción de la existencia de la sociedad y de un determinado grupo de individuos. Así, no existe la profesión que construye en tanto tal por su propio placer; en cambio se vincula por la vía de la educación al contexto de la producción individual y colectiva de la existencia humana. En este sentido, las personas que se ocupan de la educación, de la educación escolar específicamente, se insertan en el ámbito de una profesión.

TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN Y SU PROFESIONALIZACIÓN

En el final de la década de 1980 y el inicio de la década 1990, la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación unificó la lucha de los trabajadores de la educación y le dio una nueva dirección al movimiento, con la inclusión no sólo de profesores, sino también de los profesionales de la educación, es decir, los diferentes profesionales que actúan en las escuelas, como los porteros, merenderos, sirvientes, secretarías/os, auxiliares de secretaría, etcétera. La ocupación del espacio educativo por otros profesionales que no son profesores, más allá de la presente fuerza del Estado y el hecho de que esos profesionales ven a los profesores como una categoría más organizada, provoca conflictos que amplían las ya existentes tensiones en el movimiento docente. Este hecho se integra al movimiento, a las categorías que trabajan en las unidades escolares y a la tercerización de parte de los servicios realizados en la escuela, hecho que ya viene ocurriendo en otros países.

Monlevade (1997) registra el proceso de tercerización del trabajo de las merenderas, auxiliares de secretaría, ayudantes de servicios generales, agente de seguridad, vigías, porteros, servicios de apoyo (si son de apoyo, no son esenciales) o auxiliares, auxiliares de bibliotecas y de laboratorios, que está ocurriendo en otros países, como Francia, donde las escuelas no tienen más funcionarios. Todos esos servicios están prácticamente tercerizados.

Este hecho complejiza la comprensión del concepto de profesionalización, en especial cuando se refiere a tan diferentes trabajadores de la educación.

Analizar la profesionalización exige atender y buscar comprender las tensiones que atraviesan tal concepto.

Prácticamente no existen estudios, a excepción de los realizados por las entidades sindicales, sobre la profesionalización de los trabajadores de la educación, en este caso, centrandos a todos en una única “categoría profesional”. Asimismo, juzgamos razonable afirmar que lo que da identidad al profesional de la educación es la formación —que lo “abastece” de conocimientos y saberes propios de actuación— y el proyecto pedagógico —él es el que explicita, da sentido y unidad al trabajo de todos los profesionales allí contenidos— que se desarrolla en la institución (red y/o unidad escolar). La afirmación de la exigencia de formación, más que excluir profesionales no formados significa la reivindicación de que todos están en condiciones de formarse. Pero, antes de adentrarnos en esta cuestión, es necesario reflexionar sobre quién es el profesional de la educación.

LOS FUNCIONARIOS DE LA EDUCACIÓN

El origen histórico de los funcionarios de la educación, según Monlevade, se relaciona con los “hermanos adjuntos” de la Compañía de Jesús, que vinieron a Brasil pero no eran profesores (porque no habían estudiado filosofía ni teología), pero sí se ocupaban de la subsistencia material, eran albañiles, pintores, carpinteros, herreros, sastres, cocineros, administradores de chacras y haciendas, pilotos de navíos. A pesar de no ser profesores, eran considerados educadores.

“La orden de los jesuitas o la Compañía de Jesús incentivaba el continuo perfeccionamiento de estos hermanos adjuntos garantizando frecuencia en los cursos primarios y secundarios en los colegios de Brasil y hasta viajes a Europa para especializaciones requeridas por el progreso de los colegios”.

La improvisación de la educación escolar, después de la expulsión de los jesuitas, cambió las salas (no eran más escuelas) donde funcionaban las aulas, en espacios donde lo esencial eran los profesores y los alumnos. Los esclavos y esclavas domésticas eran quienes mantenían las salas limpias. “Los posibles trabajos de apoyo escolar didáctico (escritura escolar, documentos y material didáctico) eran hechos por el propio profesor”. Este período de decadencia se extendió hasta después de la proclamación de la independencia política del país. El Acta Adicional de la Constitución de 1834 otorgó la responsabilidad de organizar las escuelas primarias y secundarias a las provincias, que pasaron a cobrar impuestos sobre el consumo para mantener las escuelas. Hasta la liberación de los esclavos, en 1888, ellos eran quienes hacían las tareas

manuales de la escuela, y como “las escuelas eran pequeñas y de enseñanza simplificada (un profesor regente por clase) no exigían la presencia de funcionarios más especializados”.

Los liceos, ateneos y escuelas normales que fueron fundándose en las capitales de las provincias (estados actualmente) trajeron nuevamente la diversidad y grandeza de los colegios jesuíticos, y esa configuración pasó a exigir personal diferenciado para cuidar de las distintas tareas, con la diferencia fundamental de que no eran esclavos ni jesuitas, sino funcionarios públicos. Allí nació la categoría de los funcionarios de la educación.

El acceso al empleo de funcionarios de la educación se concretó por dos caminos: el clientelístico y el burocrático. El clientelístico se llevó adelante por la distribución de subempleos por el intercambio de votos. Las escuelas fueron recibiendo personal sin escolaridad y sin habilitación profesional. El camino burocrático fue convenido por concurso, pero sin la exigencia de habilitación específica, siendo suficiente la presentación de “cierto grado de escolaridad”. Esto, aliado a la desvalorización salarial y social de los profesores, provocó que los funcionarios fuesen considerados de “actividad media” o “servicios de apoyo” o servicios generales. Vale destacar que este exceso de funcionarios, debido al clientelismo, abrió brechas para hablar de la tercerización del trabajo de los funcionarios.

Para Abicalil, el enfrentamiento a la tercerización desintegradora gana un arma eficaz con la formación de técnicos en las áreas de administración escolar, en alimentación escolar, en manutención e infraestructura escolares y en multimedios didácticos. Esa es la propuesta de la CNTE: profesionalizar a todos los que trabajan en las escuelas de educación básica.

Es necesario, como delinea Nascimento, que el “funcionario de la escuela tenga más conocimiento del que necesita hoy para desarrollar su actividad cotidiana y avanzar desde tener apenas una función dentro de la escuela hacia una profesión reconocida, tanto para la sociedad como para la institución”.

En la escuela, más allá del aula, hay cuatro espacios (físico, administrativo, de alimentación y multimedios), y es preciso tener y formar profesionales para actuar en ellos. De la articulación adecuada de los profesionales que actúan en esos espacios dependerá la calidad de la educación que se desea ofrecer a los niños y jóvenes que buscan la escuela para su inserción cultural.

El desprestigio generalizado del empleo público lleva también al desprestigio de los funcionarios públicos que actúan en las escuelas, como se verá en el próximo tópico.

FUNCIONARIOS PÚBLICOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN

Son escasos los estudios que tratan sobre los funcionarios públicos, en especial los que se dedican a los aspectos operacionales y administrativos de las escuelas. Francia estudió los “chupatintas”, término actualmente en desuso referente al modesto funcionario público. Su estudio sociológico no se refiere a los trabajadores de la educación, sino a los funcionarios del servicio público en general. Sin embargo, su investigación es plausible de ser extendida a los trabajadores públicos de la educación.

Para Francia, el tema del funcionariado público está lleno de preconceptos, mismo en la sociología que no muestra interés en estudiar cuestiones de no-operario, tal como se clasifica el trabajo del funcionario público.

Para la autora, “la ausencia de estudios sistemáticos que busquen profundidad teórica y metodológica en el campo de la Ciencias Sociales es, probablemente, la mayor responsabilidad por la permanencia de mitos y lugares comunes sobre el funcionario de Estado. La imagen popular gana espacio de verdad científica”.

En Brasil, según Francia, los funcionarios públicos de nivel medio representan más del 80% de los cargos del Estado, en los ministerios, autarquías y fundaciones.

Por realizar tareas “abstractas”, por no vivir las contradicciones de los operarios en su trabajo, los funcionarios públicos son tenidos en cuenta como más privilegiados socialmente que los operarios, pero tienen la dificultad de comprender la sociedad de clases y desear su superación. Recientemente, ambos (funcionarios y operarios) están viviendo un proceso de pauperización, lo que ha generado más nexos entre ellos. Los sectores privatizadores de la burguesía, señala Francia, han conseguido desvalorizar a los funcionarios y órganos públicos ante la población en general.

El nepotismo y el clientelismo existentes “desmoralizaron el concurso público como forma democrática de ingreso y elemento importante de distinción entre funcionarios públicos y trabajadores en estabilidad”. La organización sindical, en la evaluación de la investigadora, puede ser importante en las posibles alteraciones de esas tendencias con relación al pequeño funcionario público.

En uno de esos escasos estudios sobre el funcionario público (Codo, 1999) se concluye que la desvalorización del funcionario se acentuó y vino creciendo juntamente con el discurso de que ellos no trabajan, tienen muchos privilegios, tienen jubilación que cargan a los cofres públi-

cos. Esta situación creada por los agentes defensores de la disminución o ausencia del Estado en las políticas públicas, más allá de provocar increíbles pérdidas salariales y baja autoestima, llevó a una postura que ha sido relativa y de irritación del corporativismo en algunos sectores del funcionalismo público.

No sólo los profesores son víctimas de esa orientación neoliberal de restricción de inversión en las políticas públicas, como la educación, sino todos los funcionarios que actúan en las escuelas resienten de esa condición incómoda, y los sindicatos, debido a la coyuntura económico-política actual, aparecen como contradictorios en sus reivindicaciones, lo que torna más compleja y difícil la lucha de los trabajadores de la educación.

Conforme Batista y Codo (1999), las reivindicaciones, “sean salariales, sean condiciones de trabajo del profesor, están siendo poco o casi nada atendidas en la actualidad. Por eso, embarcar a la categoría en una lucha en torno a esos aspectos es, para el sindicato, muy complicado, tomando en cuenta que las posibilidades de éxito son bastante difíciles. Evidentemente, esto lleva al desgaste y generalmente al vaciamiento del movimiento. Pero, por otro lado, el sindicato tiene que actuar de algún modo, se tiene que levantar y oír las demandas de sus representantes y, por eso, opta por conducir sus luchas estableciendo conexiones de reivindicación y estrategias de presión, como las huelgas, por ejemplo”.

Aunque los profesores sean agentes fundamentales en la dinámica de la escuela, los llamados funcionarios operacionales son una especie de “educador olvidado”, aunque eduquen a los niños y jóvenes que pasan por la escuela, y participen en la socialización de los mismos, no son recordados en las investigaciones académicas. Quién no recuerda a la merendera que hacía las comidas, la mujer que limpiaba las salas, el portero simpático, el vigía de mala cara... esos personajes también participan, principalmente articulados por un proyecto pedagógico, de la formación de los jóvenes de la educación básica.

Una investigación financiada por la CNTE, y realizada por la UNB, estudió esos anónimos profesionales. Denominada “Funcionarios operacionales: una escuela con pies de barro”, la investigación concluyó que la “mayor proporción de ellos siente el trabajo como penoso, ejercen su actividad sólo por dinero (o sea, el trabajo mismo no importa), perciben tener dificultades para controlar el ritmo, decisiones y planeamiento del propio trabajo, tienen sentimientos de calificación inferior, conflictos en la relación con los jefes, problemas en la relación con el producto de trabajo y con la

rutina. Vale notar que los profesores, en forma general, presentan proporciones más bajas de los mismos problemas”.

La mayor parte de esos funcionarios tiene baja escolaridad, son mujeres (casi el 90%), lo que, junto con el cuerpo de profesores que también está compuesto en la mayoría por mujeres, incluye una nueva complicación de los trabajadores de la educación.

Al analizar la base profesional del profesorado, Sacristán enumera los factores que determinan el prestigio relativo a la profesión docente y entre ellas cita la alta proporción de mujeres, que selecciona indirectamente, una vez que las mujeres componen un grupo socialmente discriminado. Cita también el tamaño del grupo profesional que, siendo numeroso, dificulta la mejoría salarial. Estos factores pueden ser usados para explicar la situación en que viven los funcionarios operacionales.

La investigación de la CNTE detectó que el conjunto de esos trabajadores percibe no tener la calificación necesaria para el desempeño de sus tareas, lo que es problemático en la formación de profesionalización de los mismos, una vez, conforme ya fue dicho, que el dominio de una serie de saberes propios de la profesión es condición para la profesionalización y la formación de su profesionalidad, su identidad profesional. Conforme observa Nascimento, el 50% de los funcionarios de la escuela en Brasil no concluyó la enseñanza fundamental.

Hay todavía una complicación en la relación de esos funcionarios con sus jefes, que son generalmente profesores que ocupan cargos de dirección de la escuela. Debe tenerse en cuenta que esas dos categorías que configuran el ambiente educativo de las escuelas, ambas educadoras, traban entre sí relaciones desiguales de poder. Los funcionarios operacionales, de acuerdo con la investigación de la CNTE, no consideran que el trabajo que realizan sea importante, consideran el trabajo “pesado”, se muestran insatisfechos con las actividades que realizan, se quejan del jefe que se la pasa “pegando en el pie”, “pudiendo generar serios problemas en la dinámica de la escuela y en la salud mental del trabajador”. Esta situación, trabajar sólo por dinero, es indeseable en cualquier profesión pero es compensada por la relación amistosa que los funcionarios tienen entre sí. La cooperación que existe entre ellos, con menor intensidad en los trabajos de vigía y manutención, que son tareas no delegables a otros.

El sentimiento de descalificación percibido por los funcionarios operacionales se explica por el hecho de no tener el control sobre el propio trabajo, de decisiones sobre su ritmo, planeamiento y forma de ejecución. Esto denuncia la separación existente en las sociedades capitalistas,

de fragmentación del trabajo y de sus procesos de ejecución. La CNTE ve como necesidad urgente la profesionalización de los funcionarios, y también de los profesores, combinadas a su vez con carrera, piso salarial y condiciones de dedicación exclusiva al trabajo. Esa formación debe tener carácter permanente y no de emergencia, como ha sido en la historia brasileña, y que la universidad sea el lugar adecuado para la formación profesional.

Con relación al sufrimiento psíquico, los operacionales son los que presentan los mayores riegos, los que deben requerir mayor atención de los gestores y de los sindicatos profesionales. De ahí la cuestión de los investigadores del CNTE: “¿cómo pensar en una mejoría de la educación sin preocuparse de que los responsables, para que las condiciones de trabajo ocurran, estén bien?”. De la constatación de esta idea surge el título de la investigación –la escuela está estructurada sobre “pies de barro”. Son educadores marginales de la escuela, toda vez que no son reconocidos, ni se reconocen como tales.

También los profesores son víctimas del llamado malestar docente, del síndrome burnout. Ese síndrome representa la pérdida de sentido que el trabajador tiene con relación a su trabajo. Es la pérdida de entusiasmo con la profesión, situación en que no importa nada y se cree que nada vale la pena. El burnout envuelve tres componentes: la exhaustión emocional (agotamiento de energía), la despersonalización (endurecimiento afectivo) y la falta de desarrollo personal en el trabajo. En fin, es la crisis de desistimiento del educador: frente a tantas situaciones desfavorables, de la solidaridad queda un sentimiento de impotencia. Esto es extremadamente grave porque sucede, como las investigaciones lo han demostrado, que los trabajadores más motivados, “reaccionan al estrés laboral trabajando todavía más hasta que entran en colapso”. Se disemina por todos los cargos existentes en las escuelas.

Esta situación paradójica que viven los profesores al ser muy exigidos por las responsabilidades de la profesión y, a su vez, muy poco valorizados, viene acompañada de situaciones que van más allá de la capacidad de intervención del profesor, como las jornadas múltiples a las que es sometido y que impiden su enraizamiento en la comunidad donde la escuela está instalada. Esto imposibilita que se aproximen a los padres, los alumnos y, más aún, a la vida comunitaria de la escuela.

Hablar de los trabajadores de la educación, específicamente como lo tratamos, de los profesionales que actúan en las escuelas, exige reflexionar un poco sobre el espacio donde trabajan –la escuela– y su función social.

FUNCIÓN SOCIAL DE LA ESCUELA PÚBLICA DE EDUCACIÓN BÁSICA

Se espera que la escuela pública de educación básica cumpla su papel de socializadora de la cultura y contribuya en la democratización de la sociedad.

La democratización del acceso a la escuela pública ocurrida en el país a partir de la década de 1970 trajo como consecuencia otro alumnado. Así, la escuela continúa preparando las personas para ocupar funciones de mayor prestigio o para proseguir con estudios universitarios. Surgen entonces las siguientes preguntas: teniendo otra población, ¿la escuela pública no debería tener otro objetivo? ¿No debería ofrecer una enseñanza adecuada a esa realidad? Lo que se ha visto son los mismos currículos y programas, desarrollados un mayor número de días lectivos, como si la nueva categoría de alumnos fuese incapaz de aprender en el plazo en que las clases medias y altas lo hacían antes en las escuelas públicas.

El acceso y la apropiación de la cultura es un derecho universal de las personas. El tener acceso a los bienes culturales de la humanidad, conocimientos y arte producidos por los hombres en generaciones pasadas y en el presente, es un derecho inalienable

Aunque la escuela no sea actualmente el único lugar de divulgación del conocimiento, aunque sea inadecuada en muchos procedimientos didácticos sabiendo que el alumno que llega a ella ya viene con nuevas formas de saber aprehendido, con nuevos esquemas mentales, todavía es un espacio importante de socialización, de divulgación del saber acumulado, de democratización social ya que el acceso al saber y a la cultura es desigual, es factor de clase social.

Tener en ese espacio personas bien formadas, que cumplan con eficacia la tarea que la sociedad espera de ellas, es primordial para un país que desea ser integrado y partícipe de la vida mundial. Es el deber de los sistemas de enseñanza ofrecer este profesional. Este es el profesional de la educación, que está en un espacio de lucha por la búsqueda de su profesionalización.

Sin embargo, frente a la precariedad del estatuto profesional de los trabajadores brasileños, específicamente de los que actúan en la escuela, la “profesionalización” es todavía una referencia conceptual y política en contraposición al carácter de provisoriedad y amateurismo con que la actividad de esos trabajadores ha sido tratada. Se constituye en una referencia que afirma ser el trabajo de los que actúan en la escuela, un trabajo profesional que se desarrolla de forma vinculada a un proyecto pedagógico y para el cual se exige formación adecuada. En este sentido, la profesionalización de los trabajadores de la educación se debe constituir en un con-

cepto democrático y políticamente lúcido que apunta a una actividad humana necesaria, para la cual se reivindica el estatuto profesional, la formación y las condiciones de trabajo.

PROFESIONALIZACIÓN, PROFESIONALISMO, PROFESIONALIDAD E IDENTIDAD PROFESIONAL

Estos conceptos, aunque útiles y muy usados en la literatura educacional que trata sobre la formación y profesionalización de los profesionales de la educación, no siempre tienen significados muy distintos, ya que se amalgaman en la comprensión del tema profesional de la educación. Estos conceptos serán discutidos aquí solamente en la medida en que se hace necesario para la comprensión del tema de la profesionalización de los profesionales de la educación.

Libaneo, hablando del profesor, considera que “profesionalización se refiere a las condiciones ideales que vienen a garantizar el ejercicio profesional de calidad”. Esas condiciones ideales incluyen la formación inicial continuada, la remuneración, las condiciones de trabajo en la unidad escolar, donde se percibe que las mismas van más allá de la dimensión del profesor persona.

Por su parte, el profesionalismo se refiere a los aspectos del profesor como persona, tales como tener dominio de los contenidos del área en la que actúa, ser dedicado al trabajo, participar de la vida de la escuela, tener respeto a los alumnos, perseverancia, rigor y preparación en la conducción de las aulas. Para el autor, las dos concepciones (profesionalización y profesionalismo) se complementan. “El profesionalismo requiere profesionalización y la profesionalización requiere profesionalismo”, asevera Libaneo. Y es la suposición de la profesionalización y del profesionalismo la que garantiza la conquista de profesionalidad, sea cual fuere el conjunto de requisitos que tornan a alguien profesional de un área.

El autor muestra cómo sin las condiciones adecuadas de trabajo, que el Estado debería ofrecer, el profesor pierde la identidad con su profesión, una vez que esa “habla respecto al significado personal y social que la profesión tiene para la persona”. La resignificación de la identidad docente pasa por mejores salarios, por la mejoría de la formación, lo que puede garantizar la recuperación del significado social de la profesión. Los profesores sólo han sido importantes en los discursos políticos, pero las condiciones continúan precarias y el reconocimiento social de la profesión es bajo. Si esto es difícil para los profesores que siempre estuvieron en las

escuelas, más difícil todavía lo es para los funcionarios de la escuela. Es preciso que la profesionalización sea vista, como destaca Vieira, como un derecho del trabajador y de la escuela, y como responsabilidad, compromiso del sistema.

El interés por el tema de profesionalización en las investigaciones educacionales y también en los campos de actuación, del profesor surgió con más fuerza en la década de 1970. En este período el tema de la profesionalización asumió dos características. La primera con énfasis en las condiciones de trabajo de la categoría y en las cuestiones salariales del magisterio. La segunda, con base en el tecnicismo pedagógico, se centraba en la tentativa de constitución de un conjunto de conocimientos que configurasen la actuación docente y justificasen la reivindicación de su profesionalización.

El tema de la profesionalización aparece en la década de 1970 e inicios de 1980, muchas veces con trazos de discursos salvacionistas, como también de escepticismo, autodesdén y autodesvalorización, como forma de contraponerse al descanso para con el profesional de la educación, específicamente con el profesor.

La investigación de Rocha, en esa época, marca ese trazo. Él investigó la formación del profesor brasileño. Su trabajo fue en el marco de la denuncia de las condiciones de trabajo de los profesores. Esa investigación evidenció sus bajos salarios, su falta de participación en los órganos decisivos de la educación, en las necesidades de formación y la pérdida del prestigio de la profesión docente.

En el final de la década del '80, la profesionalización es abordada principalmente con referencia a las cuestiones de género, o sea, la cuestión de la mujer como profesora, de la feminización del magisterio.

Recién en el final de los años '80 e inicio de los '90, la discusión de la profesionalización comienza a centrarse también en la construcción de la identidad del profesor. También en el inicio de la década de 1990, comienzan a aparecer temáticas como la historia de la lucha sindical en algunos estados y en Brasil, de la constitución de asociaciones locales, relacionadas a las manifestaciones de huelga del magisterio, y aquellas concernientes a las raíces de la identidad de la profesión docente, dada la posibilidad de sindicalización establecida en la Constitución Federal de 1988.

Las investigaciones de fines de la década de 1980, sobre la relación de la mujer y la profesión de profesora, giran en torno a la condición de opresión por la cual la mujer es subestimada. Es una opresión ideológica y machista, que resta a la carrera del magisterio una alternativa al trabajo.

Vilgovino destacó, en una investigación sobre la mujer-profesora rural, la alternativa del magisterio como un reconocimiento de una identidad profesional, por la cual las mujeres estarían disfrutando del salario propio y del derecho a la jubilación como otros trabajadores del mercado formal. Podemos destacar también el trabajo de Carvalho, que estudió el magisterio primario, como una ocupación femenina en el que las propias profesoras investigadas condicionaban la profesión docente con características de género, en este caso el femenino.

En el inicio de la década del '90 también hubo producción sobre la discusión de la presencia de la mujer en el magisterio, como el trabajo de Carvalho, cuya temática fue la mujer en la profesión de profesora como una casualidad o necesidad. Pero ya comenzaron a surgir discusiones de lucha y búsqueda de la categoría en el trabajo de Moreira, que estudió la historia de la lucha sindical del magisterio de 1942 a 1985, y también comenzaron a aparecer discusiones del producto del trabajo del profesor y la problemática que envuelve su trabajo, en la investigación de Mortari.

A mediados de la década de 1990, las discusiones abordan la fase burocrática de la profesionalización del profesor, los movimientos sindicales y la lucha por la escuela de calidad, condiciones de trabajo, organización de los profesores y la discusión del proceso de profesionalización y proletarianización de los profesores.

Vale destacar que son muy pocos los trabajos de investigación que abordan esta temática. Distintos autores muestran que son pocas las producciones sobre la cuestión de la profesionalización del profesor, cuando se estudia la formación de profesores: apenas el 9,2% de los trabajos sobre la formación de profesores se relaciona con la profesionalización y con la identidad del profesor en la década del 90. En los últimos años, sin embargo, ha sido una temática emergente en la academia, pero tomando al profesor como eje central de los profesionales de la educación.

Sin embargo, en la investigación sobre lo que ha sido publicado en los periódicos del área educacional, el tema más enfatizado ha sido la identidad y la profesionalización docente. Los contenidos más trabajados son: condiciones de trabajo y remuneración/socialización, cuestiones de género, organización política/sindical y políticas educacionales. En base a lo anterior surge la hipótesis de que eso ocurre porque "el discurso de los periódicos es bastante ideológico y politizado". En nuestra evaluación, la elección de esas temáticas es hecha por investigadores más experimentados que publican en periódicos científicos mientras que las tesis y disertaciones de los disidentes de los programas de posgraduación prefieren otras temáticas. Nótese que el tema

más presente en los trabajos de los disidentes, la formación inicial de profesores, es el menos presente en los periódicos.

Faria y otros autores muestran que en la región centro-oeste hubo 18 trabajos, sobre un total de 85, que estudiaron la temática del profesor y que discutieron la cuestión de la profesionalización hasta 1998 en los programas de posgraduación en educación; y un porcentaje del 21,1% de los trabajos de la región que trataron sobre el profesor. Este estudio de la profesionalización fue enfocado desde el punto de vista de la identidad profesional, lo que indica una razón histórica de la profesión vivida por el país, la situación de las políticas educacionales y de un proceso de valorización del magisterio, de la misma forma en que realiza la pérdida de prestigio de la profesión.

Actualmente, las discusiones de investigaciones presentadas en las reuniones de ANPED, a pesar de poco expresivas en términos de cantidad, no son más sobre la mujer profesora, pues eso es un hecho, sino que giran en torno a la búsqueda de la constitución de las relaciones de trabajo, a las trayectorias profesionalizantes, o la relación de la profesionalización y la identidad, y acciones colectivas en construcción.

Aunque las investigaciones se hayan vuelto hacia el estudio de las cuestiones identitarias casi sólo en relación con el profesor, parece interesante ampliar este enfoque hacia la discusión de la profesionalización de todos los profesionales de la educación, ya que este aspecto es una forma de explicar cómo se concretizan los requisitos apuntados por Novoa para la profesionalización sin un razonable delineamiento de la identidad profesional; y apuntar al importante papel que la formación debería desempeñar.

Los cambios que han ocurrido en los diferentes sectores de la actividad humana afectan a todos y, de manera particular, a la formación y el acciona del profesional de la educación escolar. Esto porque la actividad de este profesional se sitúa no sólo en el ámbito del conocimiento, sino también en el de la formación ética, donde están en juego entendimientos, convicciones y actitudes que componen el proceso de preparación de niños y jóvenes para la vida social. Frente a los cambios que, al mismo tiempo en que aproximan, distancian, tornan similares, diferencian y reconfiguran características, disposiciones de naciones, instituciones y profesiones, la llamada “crisis de identidad” de las distintas profesiones y profesionales se torna una realidad ampliamente diligente.

La construcción de la identidad profesional es un proceso histórico que sintetiza el delineamiento de un grupo profesional, su formación o estatuto y la organización profesional. Es un proceso que envuelve un cierto embate entre la construcción de una “identidad para sí” y las representaciones que la sociedad, de manera general, hace en relación con el grupo

profesional, la llamada “identidad para los otros”. Y esta construcción se vincula directamente a cuestiones políticas. En ese sentido, la identidad profesional del profesional de la educación es mantenida, construida o modificada con relación a la realidad que se quiere mantener o modificar, en este caso, a través de la escuela.

Hay pocos estudios sobre la identidad profesional del profesor y son muy poco conocidos aquellos que abordan la identidad profesional de los trabajadores de la educación, de manera más general. Pero hay una identidad que parece mezclar el ideario del servidor público –alguien mal formado, burócrata y sin pretensiones profesionales– con las representaciones que se hacen del profesor, principalmente de la profesora de enseñanza fundamental, “agentes perfectas en un trabajo marcado por la donación” (Costa, 1996).

Queremos destacar, con relación a la profesionalización y a esta concepción de identidad mezclada al servidor público, un aspecto poco mencionado cuando se discute la relación entre formación y profesionalización, y menos todavía cuando se discute la profesionalización de trabajadores de la educación. Estamos tomando la formación de profesores, nuestra área de actuación, como referencia para la discusión de este tópico. Tal vez no sea necesario, pero es bueno afirmar que el destaque de la formación, en el proceso de profesionalización, no significa desconocer su carácter parcial, en el contexto adverso para la profesionalización del trabajador, específicamente de los que actúan en la educación.

Partimos del presupuesto de que la constitución, modificación y existencia de una profesión demanda creciente formación. Esta afirmación tiene el carácter de una reivindicación.

Los aspectos más visibles de la profesionalidad del profesor son los conocimientos profesionales –conocimientos de las ciencias pedagógicas–, necesarios en su actuación. Y es sobre este aspecto, principalmente los conocimientos disciplinares, que los cursos de formación centran sus esfuerzos.

Aunque sea razonable esperar que los cursos den este énfasis, existen otros conocimientos, o saberes de la profesión, que precisarían hacerse presentes en los cursos de formación. Nos estamos refiriendo a lo que se podría llamar “conocimientos de la cultura profesional”.

CULTURA PROFESIONAL

Los conocimientos de la cultura profesional se refieren a explicar y compartir, en el proceso de formación (inicial o continuada), el oficio docente como profesión. Parece necesario explicar un poco más este aspecto.

Los argumentos relacionados a una cultura profesional, de manera más específica, se refieren “a la pluralidad de los saberes o al repertorio de conocimientos constantemente disponible y movilizado por el docente para conducir su acción pedagógica en el aula”, a una especie de “cultura en acción” (Therrien, 2000). O, de manera general, se refieren a presupuestos básicos compartidos, tipos de relaciones, apuntando al perfeccionamiento, establecidos entre los profesores y a las condiciones contextuales del trabajo, y lo que Hargreaves denomina culturas de trabajo, culturas profesionales docentes. Estamos uniendo aspectos de estos dos conceptos y afirmando la necesidad de que sean contenidos que sobrepasen el proceso de formación, específicamente, el inicial. Claramente estamos utilizando el status que el término “profesión” evoca para llamar la atención acerca de la especificidad de la formación del profesional de la educación, en este caso, el profesor.

Así, el término “cultura” está siendo utilizado aquí en uno de sus sentidos más originales de “cultivo”, de “cultivar”, en singular y adjetivado con “profesional”, para delimitarlo mejor, teniendo en cuenta los múltiples significados que posee. Por lo tanto, en este trabajo “cultura profesional” significa el desarrollo de convicciones y modos de actuar relacionados al cultivo de la profesión, refiriéndose a aspectos que normalmente quedan sobrentendidos en el entendimiento de la profesionalidad y en los procesos de formación del profesor y de los profesionales de la educación, tales como: la cuestión de la adhesión y pertenencia a un grupo profesional; del estatuto profesional, de la cultura de la autoformación; las cuestiones relacionadas al papel de “profesional del humano” y de la actuación ética, la cuestión política de la profesión (asociación profesional y profesionalización...).

Los conocimientos relacionados con la cultura profesional en los términos descriptos anteriormente, se constituyen en una forma de integrar la formación de la profesionalidad y el desarrollo de una identidad profesional, principalmente de una identidad “para sí”, contraponiéndose a las maneras en que la profesión es predominantemente representada en la sociedad, teniendo como una de sus anclas la formación.

La defensa de este énfasis en la formación está en el hecho de saber que las características que la profesión docente fue adquiriendo históricamente y las formas objetivas que contribuirían para que estas características se formen son interdependientes. En este sentido, es razonable esperar que los cursos de formación –la calidad, el enfoque también en la profesión– ejerzan influencia en la construcción de la identidad profesional de los profesionales de la educación, específicamente de los profesores.

Sabemos que no es fácil para el profesor profesional de la educación identificarse, adherirse a una profesión cuya imagen social no ofrece referencias positivas, comunes y movilizadoras. El papel de la formación inicial, lejos de ignorar y mucho menos esconder esta realidad, es exponerla a la discusión, al estudio no idealizado de la situación. Y no sólo los posibles resultados y conclusiones son formativos, sino también lo es su significado, en tanto estrategia formativa, en los innumerables aspectos que contiene.

Parecen suficientemente conocidas las innumerables dificultades de concretización del pleito de profesionalización de los profesionales de la educación. Estas dificultades van desde aspectos más “internos” de la corporación –definir quién cabe en esta “categoría”, perfil de la formación exigida, código deontológico– hasta aspectos más “externos”, como respeto y prestigio, autonomía de los referidos profesionales, control del acceso a la profesión, aspectos de la remuneración, entre otros.

Estas dificultades se tornan mucho más grandes al intentar reflexionar sobre la profesionalización de los profesionales de la educación y no sólo del profesor, por ejemplo, sabiendo que la educación es una actividad humana multifacética y que demanda la actuación de trabajadores de varias áreas del conocimiento y de diversos perfiles formativos y también filiación profesional. Tales dificultades están relativamente caracterizadas en la literatura existente sobre la profesionalización específicamente del profesor. Ellas pueden ser sintetizadas en un punto básico, con sus desdoblamientos: la precaria definición de los trazos que constituirían la profesión docente.

Puede pensarse la profesión del profesor con referencia a las profesiones liberales, como en general acontece. Y en base a ellas, difícilmente ser profesor se constituya en una profesión. Aunque estas profesiones estén pasando por significativos cambios, principalmente en cuanto a las relaciones de trabajo, permanecen los aspectos básicos que la caracterizan y propician su mantenimiento en tanto profesiones. Tomaremos tres aspectos de las profesiones liberales, comparándolos brevemente con la “profesión docente”: a) la autonomía profesional –lo que es autonomía en la actuación de un profesional en las profesiones liberales sería, con razón, considerado individualismo en la docencia–; b) la relación cliente/profesional –mientras que uno de los trazos de la relación cliente/profesional en las profesiones liberales es la dependencia, en la relación pedagógica es la construcción de la dependencia del educado con relación al educador (dependencia sería anti-educación); y c) formación y saber profesional –mientras en las profesiones liberales hay un saber debidamente oculto, herméticamente protegido que diferencia al profesional del no profesional, en el magisterio todos los alumnos aprenden o pueden

aprender buena parte de los conocimientos (los disciplinares) de ser profesor y, supuestamente aprenden “ambientalmente” la profesión. No hay un “ocultamiento” del saber profesional del profesor.

Con esto se quiere decir que las características de las profesiones liberales no se constituyen con una referencia adecuada hacia a la profesión docente. Esta es una profesión epistemológicamente diferenciada de otras profesiones.

CUESTIONES EMERGENTES Y POSIBLES CAMINOS DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN EN BRASIL

Entre nuestras proposiciones está la de que los conocimientos profesionales trabajados en los cursos de formación inicial estén impregnados de un determinado entendimiento de identidad profesional. Así, contribuyen a que los trabajadores tengan mejores condiciones para contraponerse al contexto sociopolítico adverso, a la construcción de una identidad profesional y, consecuentemente, de la profesionalización. Novoa (1995), sobre la formación y profesionalización del profesorado, afirma que “más que formar profesores [...], las escuelas normales producen la profesión docente [...], contribuyendo a la socialización de sus miembros y a la génesis de una cultura profesional”.

Sabemos que las asociaciones de clase de los profesionales de la educación se empeñan, en general, en este aspecto de la construcción de la identidad, de adhesión profesional. Este es, directa o indirectamente, uno de sus papeles. La defensa de que los cursos de formación, especialmente inicial, trabajen conocimientos relativos a la cultura profesional, no significa proponer un cambio de roles entre instituciones formadoras y de clase. Simplemente se parte del presupuesto de que los conocimientos profesionales dirigidos en la formación inicial están impregnados, aunque de forma difusa, de una identidad profesional. Esto significa que los cursos pueden contribuir a la construcción de una identidad profesional que se contrapone o confirma las representaciones vigentes sobre la profesionalización de profesionales de la educación.

Esta construcción de una identidad profesional de los trabajadores de la educación también pasa, más allá de estar pautada en los proyectos pedagógicos de las escuelas, por el respaldo de la sociedad hacia el profesional que escogió este oficio. En una investigación sobre cómo el respaldo docente es representado en la trama de discursos de los medios, Schmidt afirma que uno de los discursos presentes es el de la afectividad como pre-requisito para este oficio. O sea, la visión que los medios dan de la profesión es de una actuación de donación, cuidado, ligado al género femenino. Para ella, la visión de

los medios es de “profesoras como mujeres heroínas de la educación que orientan y defienden alumnos/as que están felices y protegidos/as en la escuela. En el discurso de los medios, tenemos la multiplicación de una imagen patrón de ‘buena escuela’ o de ‘buena educación’ ”.

Es evidente que esta imagen no condice con el camino de conquistas y luchas de los profesionales de la educación como un todo, no sólo profesores. La constitución de la profesionalización de los trabajadores de la educación también pasa por esa representación que la sociedad tiene de la profesión. Las verdades sobre las condiciones de trabajo y la lucha por la formación no es noticia, sólo un hecho.

Otro análisis emergente y necesario está relacionado con el proceso de certificación de competencias, en vigencia, a nivel federal, en 2003.

Las competencias profesionales y, más específicamente, la certificación de competencias son temas pautados en la educación nacional, e imprescindibles en la discusión de la profesionalización de los profesionales de la educación, especialmente la profesionalización del profesor. Se tratarán estos dos temas, rápidamente.

Desde mediados de la década del ‘90 se traba en Brasil un saludable debate en torno a la formación y profesionalización del profesor, tal vez equivalente al ocurrido en el inicio de los ‘80. El núcleo de esta discusión es la defensa de una formación del profesor que tome en cuenta, de hecho, la acción de ese profesional, el modo como produce, asimila e utiliza conocimientos profesionales. En otras palabras, cómo produce la profesión. Y competencia tal vez sea uno de los términos que mejor engloba esa idea de formación de profesores.

Los varios significados de ese término ayudan a comprender los principales trazos de la profesionalidad del profesor que se han procurado destacar. Competencia tuvo un significado técnico-practicista en la década de 1970, fue de cierta manera impuesto por las teorías críticas de la educación en el final de esta misma década. En los ‘80 asumió un sentido predominantemente de habilidad para comprender sociológicamente la educación, la enseñanza y el aprendizaje, y para mediar las relaciones entre escuela y comunidad (esta era invitada a participar de la escuela; se ampliaban en esa época las elecciones para directores de escuela), y finalmente en los ‘90, con la llamada *calidad total* adquirió trazos más economicistas (costo-beneficio, escuela al servicio de los clientes).

En el movimiento de resignificación de la formación y profesionalización docente iniciado en Brasil a mediados de 1990, competencia ha sido comprendida, de manera general, como la capacidad del profesor de movilizar y

articular conocimientos y medios, en el contexto de cierta imprevisibilidad que marca la actuación pedagógica para que el alumno aprenda de manera significativa. Este entendimiento destaca la construcción, por parte del profesor, de saberes que no prescindan de formación teórica, pero que no son deducidos directamente de ella. El profesor construye conocimientos para conducir adecuadamente el aprendizaje del alumno. Este entendimiento es bien diferente de la propuesta del establecimiento de competencias profesionales *a priori*.

Este concepto fue apropiado en plural (“competencias”) por la reforma educacional de la década de 1990, apuntando a cuáles competencias deben ser desarrolladas por el profesor. El nuevo gobierno federal objetiva evaluar y certificar estas competencias.

La formación y profesionalización de los profesionales de la educación, específicamente del profesor, no tiene cómo ocurrir con total autonomía con relación al Estado, como si fuese una profesión liberal, sabiendo que el gobierno es, en última instancia, el responsable de la educación, espacio de actuación del profesor. En este sentido, es razonable que el gobierno indique los trazos de la profesionalidad docente.

Al mismo tiempo que la definición y certificación de competencias parecen caminar en la dirección de la mejoría de la formación y de la profesionalización, también coree el riesgo de la constitución de conocimientos formales, propuestos por fuera, sin el aval de la realidad cotidiana de la escuela y, específicamente, del aula, prendidos con finalidades que no son la mejoría de la práctica docente. En fin, se puede crear un conjunto de conocimientos profesionales desvinculados del oficio docente. Este camino ya fue recorrido, con otra epistemología, en la historia educacional brasileña.

Así, la certificación de competencias precisa ser pensada desde la necesaria evaluación externa de la actuación del profesor, pero considerando: el aumento del control estatal sobre la profesión docente; el reduccionismo de la formación a aspectos prescriptivos; el pragmatismo de la formación; la culpabilización del profesor, la individualización del éxito y no-éxito tanto del profesor, como del aprendizaje del alumno; y la tendencia de abandono del profesor a la propia suerte en las manos del Estado.

Las cuestiones más elementales son las siguientes: ¿por qué comenzar por los profesores?, ¿por qué otras profesiones no son evaluadas también?, ¿cómo garantizar que la bolsa de calificación se destinará a procesos formativos?. Hay mucho por discutir, y es preciso tener disponibilidad crítica para evaluar todos los aspectos de la cuestión.

BIBLIOGRAFIA

- Anderson, Perry 1995 “Balanço do neoliberalismo” in Gentili, Pablo e Sader, Emir (orgs.) *Pos-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático* (Petrópolis: Vozes).
- Boito Jr, Armando 1999 *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil* (São Paulo: Xamã).
- Cardoso, Adalberto Moreira 1999 *Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal. A era Vargas acabou?* (Rio de Janeiro: Getúlio Vargas).
- Carvalho Neto, Antônio 2001 *Relações de trabalho e negociação coletiva na virada do milênio*. Estudo em quatro setores dinâmicos da economia brasileira.
- Codo, Wanderley (coord.) 1999 *Educação: carinho e trabalho* (Petrópolis: Vozes).
- Costa, Marisa Vorraber (org.) 1996 *Escola básica na virada do século: cultura, política e currículo* (São Paulo: Cortez).
- Cury, Carlos Roberto Jamil 2002 “A educação básica no Brasil” in *Educação e Sociedade* (Campinas) Vol 23, Nº 80, setembro.
- Dourado, Luiz Fernandes 2002 “Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90” in *Educação e Sociedade* (Campinas) Vol. 23, Nº 80, setembro.
- Freitas, Helena 2002 “Formação de professores no Brasil: 10 anos de emba-te entre projetos de formação” em *Educação e Sociedade* (Campinas) Vol. 23, Nº 80, setembro.
- Frigotto, Gaudêncio 1998 “Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito” in Frigotto, Gaudêncio (org.) *Educação e crise do trabalho. Perspectivas de final de século* (Petrópolis: Vozes).
- Gentili, Pablo 1999 “Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora” in Frigotto, Gaudêncio (org.) *Educação e crise do trabalho. Perspectivas de final de século* (Petrópolis: Vozes).
- Monlevade, João 1997 *A educação pública no Brasil. Contos e de\$conto\$* (Ceilândia: Idea Editora).
- Novoa, Antonio 1995 *Os professores e a sua formação* (Lisboa: Dom Quixote).
- Therrien, J e Therrien, A. 2000 “A racionalidade prática dos saberes da gestão pedagógica da sala de aula” in Candau, V. (org.) *Didática, Currículo e Saberes Escolares* (Rio de Janeiro: DP&A), 77-96.

INFORME CHILE
COLEGIO DE PROFESORES

GUILLERMO SCHERPING V., JENNY ASSAEL B., ISABEL GUZMÁN E.,
PATRICIO ESCOBAR, ANTONIO ARAVENA

INTRODUCCIÓN

COMO PROCESO SOCIAL, la educación posee una serie de connotaciones que dan cuenta de la importancia que la sociedad le asigna al interior de las prácticas cotidianas que ella misma lleva a cabo. Desde distintos puntos de vista, se revela un rol positivo, desde favorecer las dinámicas de desarrollo de los grupos hasta ser un “bien” al que los agentes económicos, en tanto agentes racionales que buscan optimizar su posición de bienestar, sitúan en un lugar preferencial a la hora de determinar la asignación más eficiente de sus recursos. En este sentido, tratándose de un “bien”, los agentes desean más, antes que menos de él.

Desde una perspectiva económica, la educación se asocia de manera directa al desarrollo por la mayor productividad que se obtiene del trabajo calificado. Si el crecimiento de la economía, y, por esa vía, la mayor disponibilidad de bienes y servicios en la sociedad, tiene entre sus variables explicativas la incorporación de innovación técnica a la producción, resulta crucial la capacidad de la fuerza de trabajo para llevar adelante procesos tecnológicamente más complejos.

En los últimos años ha cobrado relevancia la teoría del capital humano, como explicación del residuo del que no da cuenta la productividad de los factores en el crecimiento de la economía. Es decir, la parte del crecimiento

que no resulta de la productividad del trabajo ni del rendimiento de las inversiones sería explicada por las variaciones en la calificación media de los trabajadores. Desde este punto de vista, los agentes económicos realizan una asignación intertemporal de recursos que favorecen la educación y la formación profesional. La mayor capacidad productiva resultante de esta asignación se convierte en una variable que explica endógenamente el crecimiento de la economía. En este contexto, la educación –de manera directa o como soporte para la formación profesional– aparece como un dato crucial para el crecimiento económico.

Pero no es sólo la dimensión económica la que concentra los efectos de la educación. La dinámica de fortalecimiento de las redes sociales se encuentra ligada a los avances en la educación de la sociedad. Tal como los incrementos de productividad se transmiten por la economía de sector en sector, el desarrollo cultural de los grupos depende de la velocidad a que puede transmitirse el grado de avance que se registra en esa materia. Mientras las innovaciones culturales son permanentes, la eficacia de la difusión está ligada a la profundidad de los procesos educativos a los que está expuesta en promedio la población.

Esta condición de desarrollo social alimenta finalmente los procesos económicos, disminuyendo los costos de transacción y aumentando la eficiencia de las relaciones sociales y la confianza. Sin embargo, si bien la educación es un vehículo extraordinariamente eficaz para abordar las problemáticas del desarrollo, esto no debe conducir a pensar que la educación resulta ser per se una panacea. El desarrollo de las sociedades es resultado de la combinación de múltiples variables y condiciones dinámicas.

Con todo, el fortalecimiento de los sistemas educacionales en nuestra región ha sido y es una condición indispensable –aunque no suficiente– a la hora de pensar un proceso de desarrollo que permita corregir las históricas desigualdades y carencias en que se debate la amplia mayoría de la población.

EFFECTOS DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

Hace ya más de dos décadas que Chile viene experimentando un proceso de privatización de la educación, cuyos resultados han sido, en el mejor de los casos, muy poco alentadores. Desde la reforma de los años '80, orientada hacia la descentralización y privatización del sistema público, se ha observado un profundo deterioro, tanto de las condiciones de trabajo de los profesores como de los procesos de enseñanza.

Los discursos oficiales de las últimas décadas fueron mutando lentamente la idea de justicia social por un concepto difuso como es el de “igualdad de oportunidades”. Bajo esta premisa el Estado ya no está obligado a promover de manera explícita la justicia social, bien social que en el capitalismo se encuentra seriamente constreñido, sino sólo a favorecer la igualdad en las posibilidades de acceso de los ciudadanos frente al bienestar. En adelante, la materialización de ese bienestar será resultado del tipo de relaciones que logre establecer cada individuo en los distintos mercados, las que serán responsables del nivel de vida a que pueda acceder de manera efectiva.

Sin embargo, incluso esta escuálida responsabilidad social se debilita, en tanto la privatización del sistema educacional se ha traducido en una ampliación de la brecha social existente. Las características del sistema han favorecido la segmentación educativa, estructurándose una educación que difiere en calidad según la capacidad de pago de las familias.

Corregir estas deficiencias hace imperativo llevar adelante un nuevo proceso de reforma educacional, que recupere la importancia de la educación pública, único espacio en el cual puede materializarse la condición de universalidad, consistente con las ideas de profundización democrática y de amplio acceso a los bienes culturales que promueven una superior calidad de vida para la población, sin exclusiones de ningún tipo.

CAPÍTULO I

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y ECONÓMICO EN LAS ÚLTIMAS CUATRO DÉCADAS DE LA SOCIEDAD CHILENA

1. CONDICIONES SOCIALES

El golpe de estado producido en Chile en septiembre de 1973 derrocó al gobierno constitucional de la Unidad Popular, inaugurando un período de diecisiete años donde la sociedad chilena experimentó profundas transformaciones. Los cambios son de distinta índole: políticos, económicos, sociales, institucionales, culturales, etcétera. La magnitud y el impacto de ellos conducen al surgimiento de una “nueva sociedad”, basada en un nuevo estilo de desarrollo¹.

Así, cambian las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado; se modifican los ejes productivos, las relaciones del mercado local con el mercado global y el rol de algunos actores clave de la sociedad (el Estado, los empresarios, los partidos políticos y las organizaciones de trabajadores, por ejemplo). El significado del concepto de desarrollo cambia, quedando ligado básicamente a la idea de crecimiento económico. Paralelamente se produce el desmantelamiento de los partidos políticos y movimientos sociales, como ocurre con los partidos de izquierda o el sindicalismo.

El modelo económico neoliberal se implanta en Chile en la forma de “laboratorio”, constituyendo una experiencia inédita hasta ese momento en

¹ Meller, Patricio (ed.) 1996 *El modelo exportador chileno: crecimiento y equidad* (Chile: CIEPLAN).
Meller, Patricio 1984 “Los Chicago boys y el modelo económico chileno, 1973-1983” en *Apuntes CIEPLAN* (Chile) N° 43.

América Latina. A través de su aplicación, el capitalismo construye una nueva forma de expansión y de acumulación. La propiedad privada y la subsidiariedad del Estado son los principios rectores del nuevo modo de funcionamiento de la economía, en contraste con los modelos socialistas y keynesiano. Se abandona la idea del Estado de Compromiso (Estado Benefactor), pasando el mercado a cumplir un rol central en la regulación de la educación, la salud, la previsión, entre otros servicios.

Las formas democráticas de convivencia social se quebraron y los derechos individuales y colectivos de las personas fueron vulnerados: el derecho a participar en el gobierno, el derecho a la vida, la libertad y la integridad física, el derecho a la libre circulación por el país, el derecho a reunión y asociación, etcétera. Los valores de la solidaridad y la participación político-social fueron reemplazados por el individualismo y la competencia, funcionales estos últimos a las directrices del modelo económico neoliberal y a la centralidad que adquiere el mercado. En la década del 80 distintos sectores sociales y políticos acentuaron el proceso de lucha contra el régimen militar que concluirá con su desplazamiento del gobierno a fines de esa misma década².

En los '90, la recomposición del "tejido social" dañado por la dictadura se convierte en un tema central para los sectores más progresistas de la sociedad. Sin embargo, es una tarea que aún continúa inconclusa. Basta mencionar, al respecto, la debilitada situación en que se encuentran los movimientos sociales o la baja credibilidad del sistema político en general. La rearticulación del tejido social implica abordar situaciones de distinta índole: revalorar la organización social, sindical y política; restablecer valores, principios y formas de convivencia más respetuosas; elevar la calidad de vida de las personas; recomponer el sistema político democrático, etcétera.

Respecto a la población más pobre, en esta década se impulsaron diferentes políticas y programas dirigidos a mejorar sus condiciones de vida, fuertemente deterioradas en el período político anterior. Si bien las estimaciones sobre la pobreza no son siempre coincidentes, se reconoce que este problema es una de las mayores herencias (el costo social) de la dictadura. Según algunos estudios, en 1982 la pobreza se situaba en el 14%, utilizando la variable "vivienda" como principal indicador de medición, mientras en 1983 alcanzaba el 56% considerando el indicador ingreso (se incluyen indigentes y pobres

² Guillaudat, Patrick y Mouterde, Pierre 1998 *Los movimientos sociales en Chile, 1973-1993* (Chile: LOM).

no indigentes en esta última estimación)³. Según otras fuentes, la década del noventa se habría iniciado con 5 millones de pobres.

En este contexto se han realizado diversas acciones para mejorar la calidad de vida de la población: ajustes salariales en algunos sectores laborales, esfuerzos por organizar a la población a través de instituciones como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), reformas en el ámbito de la salud y la educación, entre otras. El Estado aumentó el gasto social, introdujo políticas sociales compensatorias y realizó transferencias de recursos monetarios a la población más pobre a través de la focalización del gasto. Esto permitió reducir la pobreza entre fines de los '80 y fines de los '90, aunque continúa existiendo un núcleo de la población situada en los marcos de la "pobreza dura". Según Clarisa Hardy y Pablo Morris (2001), entre 1990 y 2000 la pobreza se ha reducido de 5 a 3 millones de personas. En tanto, la extrema pobreza habría disminuido de 1.600.000 personas a 850.000 indigentes en el mismo período⁴.

No obstante lo anterior, existen otros factores que generan contextos de pobreza que deben ser incorporados en el análisis. Por ejemplo, el nivel de desempleo y el subempleo o empleo precario, que se han extendido en un marco de creciente flexibilidad laboral. Estas situaciones muestran que en la sociedad actual el acceso al trabajo no garantiza siempre las condiciones mínimas para sobrevivir o dejar de ser pobre. El empleo precario, por ejemplo, define escenarios de inestabilidad e inseguridad laboral que impiden acceder a salarios dignos y, por lo tanto, a una mejor calidad de vida. La relación entre empleo y pobreza adquiere nuevos rasgos, cuestionando los enfoques tradicionales de las políticas para superar la pobreza⁵.

Pedro Güell, en tanto, propone otra perspectiva de reflexión. Según su mirada, la situación de pobreza no se relaciona sólo con el ingreso, la vivienda o los bienes que poseen las familias, sino también con su situación de seguridad social, desarrollo de ciudadanía e integración social. Por lo tanto, la superación de la pobreza debería contemplar nuevas estrategias de intervención, con

3 Martínez, Javier 1989 "¿Cuántos son los pobres? La magnitud de la pobreza" en *Mensaje*, N° 383, octubre.

4 Hardy, Clarisa y Morris, Pablo 2001 *Derechos ciudadanos. Una década. 1990-2000* (Chile: LOM).

5 Respecto de las orientaciones de las políticas para combatir la pobreza en Chile y América Latina, ver Raczynski, Dagmar (ed.) *s/f Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos* (CIEPLAN/BID); Corvalán, Javier R. "¿Se puede hablar de una política social neoliberal en el Chile actual?" en *Persona y Sociedad* (Universidad Alberto Hurtado/Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales, ILADES).

enfoques más integrales. Según el autor, “el nuevo rostro de la pobreza, que se suma al viejo rostro del hambre, es el de una inseguridad permanente en la inserción social, acompañada además de la ausencia de una promesa social creíble de que esta condición puede ser colectivamente superada en el futuro”⁶.

Finalmente, la distribución del ingreso es otro indicador importante para observar la realidad social. En tal sentido, se aprecia una situación de desigualdad que no se ha reducido en la última década, lo que lleva a constatar que la disminución de la pobreza y el desarrollo de una mayor equidad social no están vinculados exclusivamente con el crecimiento de la economía. Asimismo, se debe señalar que Chile es uno de los países con peor distribución del ingreso en América Latina e incluso en el ámbito mundial.

De hecho, la exclusión social y la brecha entre ricos y pobres continúan siendo elevadas, consolidando una tendencia que cuestiona los discursos que tienden a enfatizar sólo los avances en materia social. La desigualdad de ingresos y empleo se expresa en otros graves problemas, como el acceso de calidad a los servicios de salud, educación, trabajo, organización, etcétera. Las reformas de educación y salud impulsadas por los gobiernos de la Concertación han buscado, precisamente, mejorar la calidad de estos servicios. Para tales fines se han destinado cuantiosos recursos económicos y materiales⁷. No obstante, el proceso de reformas y sus resultados han sido cuestionados desde distintos sectores políticos, sindicales y académicos, en tanto no han logrado cumplir los objetivos planteados⁸.

2. SITUACIÓN POLÍTICA

El régimen dictatorial y represivo imperante a partir del golpe de Estado es el contexto en el cual se desarrolló la vida política de Chile en las décadas del '70 y del '80. En este marco se produjo la persecución de dirigentes políticos, sindicales y sociales, y se ejecutó, de hecho, a miles de ellos. A partir de la Doctrina de Seguridad Nacional, el Estado aplicó una

6 Güell, Pedro E. 2003 *Los nuevos rostros de la pobreza y las nuevas capacidades que se requieren para hacerles frente*, mayo, mimeo.

7 Citamos dos ejemplos del incremento de los recursos asignados a la educación: el gasto en subvenciones creció desde 299.578 millones de pesos en 1990 a 715.540 millones de pesos en 1998 (pesos promedio de 1998); la subvención por alumno se incrementó desde 9.273 pesos en 1990 a 19.310 pesos en 1998 (pesos promedio de 1998) [Mideplan 1999 *Balance Económico y Social 1990-1999* (Chile)].

8 Patricio Meller ha señalado que Chile muestra mejor nivel educativo promedio que Argentina, Costa Rica y México, por ejemplo. Sin embargo, su distribución del ingreso sigue siendo más regresiva. Esto lleva a plantear que la relación entre educación y equidad social es altamente compleja y que los efectos de la reforma educacional en marcha requieren de un análisis más acabado [Meller, Patricio 2000 *Pobreza y distribución del ingreso en Chile (Década del '90)* (Santiago: Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile) Documento de Trabajo N° 69].

política de eliminación de quienes eran vistos como enemigos internos. Y estos últimos no eran sino aquellos sujetos que atentaban contra el nuevo orden instaurado.

El poder nacional estuvo radicado en el gobierno de las Fuerzas Armadas, que fueron organizando un determinado modelo de sociedad. La unidad nacional fue presentada como el máximo objetivo del país. No obstante, esta unidad se buscó desintegrando todo tipo de solidaridad y de unidad en los diferentes sectores sociales. La atomización de las fuerzas políticas y sociales fue una condición indispensable para imponer un nuevo sistema de valores y de organización político-social. Es decir, la represión que caracterizó la acción del régimen militar se entiende como parte de un proyecto político que implicaba distintas etapas o fases⁹.

La soberanía popular fue desplazada por la idea de la soberanía nacional, y la Doctrina de Seguridad Nacional pasó a ser la base ideológica del régimen. A través de ella, el Estado ejerció una violencia inusitada sobre la ciudadanía, lo que creó las condiciones para la violación de los derechos humanos. Diferentes publicaciones e informes han permitido establecer la veracidad de los crímenes cometidos en la dictadura¹⁰.

En los '90 la vida política no se estructuró en una sola dirección. Se inició el período de los gobiernos de la transición a la democracia y surgió la necesidad de democratizar el Estado y sus instituciones¹¹. Asimismo, se observó disposición para enfrentar el tema de los derechos humanos¹². Pero, al mismo tiempo, siguió vigente el marco político e institucional instaurado por la dictadura, que creó serias limitaciones a la democratización de la sociedad. Se produjeron entonces cambios parciales, sin alterar, en lo esencial, las estructuras jurídico políticas creadas en las décadas anteriores.

En este contexto, hubo varios temas pendientes, como, por ejemplo, la vigencia de la Constitución Política de 1980, pilar fundamental del proyecto político dictatorial, de carácter absolutamente antidemocrático, así como la

9 Garretón, Manuel Antonio 1983 *El proceso político chileno* (Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO).

10 *Informe de la Comisión Verdad y Reconciliación* 1991 (Santiago); *Informe Final de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación* 1996 (Santiago); Verdugo, Patricia y Orrego, Claudio V. 1980 *Detenidos-Desaparecidos: Una herida abierta* (Santiago: Aconcagua).

11 Lechner, Norbert 1992 *Reflexión acerca del Estado Democrático* (Santiago: FLACSO), Serie Estudios Políticos N° 20; Garretón, Manuel Antonio y Espinoza, Malva 1992 *¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?* (Santiago: FLACSO), Serie Estudios Sociales N° 10.

12 Aylwin, José O. 1992 *Derechos humanos: Desafíos para un nuevo contexto* (Comisión Chilena de Derechos Humanos).

vigencia de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE). Permaneció en uso un sistema electoral binominal, igualmente antidemocrático. Asimismo, el poder militar en instancias de decisión era significativo (por ejemplo, en el Consejo de Seguridad Nacional). Estas situaciones llevaron a Tomás Moulián a decir que en Chile ha operado el transformismo o el gatopardismo, es decir, el cambio del Estado para mantener el orden previamente existente¹³.

De hecho, las políticas impulsadas por los gobiernos de la Concertación han frustrado muchas expectativas que tenía la ciudadanía, así como las organizaciones políticas, sociales y sindicales que lucharon en el período de la dictadura por el cambio hacia un régimen democrático. La situación del movimiento sindical durante los '90, por ejemplo, suele ser caracterizada como un período de crisis o de atomización sindical, que no tiene relación con las esperanzas que mostraban sus dirigentes en los inicios de esa misma década en términos de reposicionar política y socialmente a este actor en la sociedad¹⁴. Por su parte, los partidos políticos cayeron en un gran desprestigio y cada vez se alejaban más de los intereses, preocupaciones y sensibilidades sociales. La política, en términos más generales, había perdido relevancia en la determinación de las prácticas de convivencia social y en la generación de formas de identidad nacional o individual. Sin embargo, se desarrollaron esfuerzos desde los partidos políticos extraparlamentarios (por efecto del sistema binominal) e iniciativas movimientales anti sistema neoliberal.

Finalmente, los '90 han visto avanzar políticamente a los sectores más derechistas de la sociedad chilena, que han progresado incluso a través de procesos electorarios (tanto las últimas elecciones presidenciales como la de alcaldes revelan esta situación). La idea de la alternancia en el poder ha sido muy difundida por estos sectores a través de los medios de comunicación, pensamiento que parece acomodar (o por lo menos, no incomodar) a los partidos de la Concertación. Además, diferentes discusiones legislativas, como por ejemplo aquella relativa a la Ley de Prensa, mostraron la fuerza que siguen teniendo ciertos grupos conservadores, todos ellos partidarios de incorporar formas de censura que en nada contribuyen al fortalecimiento de una real democracia.

13 Moulián, Tomás 1997 *Chile actual. Anatomía de un mito* (Santiago: Universidad ARCIS/LOM).

14 Ver algunas reflexiones al respecto en Echeverría Bascañan, Fernando y Rojas Hernández, Jorge 1992 *Añoranzas, sueños, realidades. Dirigentes sindicales hablan de la transición* (Santiago: Sur). Para una mirada más integral de lo que ha ocurrido con este actor en las últimas décadas, ver Rojas, Jorge y Aravena, Antonio 1999 "El mundo sindical y el trabajo asalariado en Chile" en Escobar, Patricio (Ed.) *Trabajadores y empleo en el Chile de los noventa* (Santiago: Universidad ARCIS/LOM) Programa de Economía del Trabajo (PET).

3. POLÍTICA ECONÓMICA

El modelo económico neoliberal marcó una nueva etapa en el desenvolvimiento de la economía chilena. La libertad de mercado y la apertura al mercado externo fueron los mecanismos básicos para consolidar un nuevo tipo de inserción del país en la economía mundial. El sector exportador pasó a ser el motor de la economía, el cual es desarrollado a partir del criterio de “ventajas comparativas”. Es decir, las ventajas de Chile se construyeron en torno a la producción de minerales, maderas, productos del mar y del agro, bajo el supuesto de que la exportación de los mismos generaría las divisas necesarias para importar al país los productos o bienes que internamente no pueden ser producidos a precios competitivos en el mercado externo¹⁵.

En este nuevo escenario se favoreció el proceso de privatizaciones, que llevó implícita la idea de terminar con el rol empresarial del Estado y disminuir al máximo su tamaño, con el objetivo de buscar una mayor eficiencia de las empresas públicas y más recursos para reducir el déficit del sector público, como cuestiones principales. Con estos fines, durante el gobierno militar se traspasaron innumerables empresas públicas al sector privado, exceptuando la situación de CODELCO (empresa estatal del cobre), aunque se abrió a la inversión privada la explotación de nuevos yacimientos. Muchas veces estas privatizaciones se realizaron sin transparencia y a espaldas de la opinión pública. El resultado no ha sido el prometido y en cambio se ha producido una substancial pérdida patrimonial del Estado y, por ende, de todos los chilenos.

El nuevo modelo económico generó una mayor dependencia chilena de la situación y de los vaivenes de la economía mundial, lo que condujo a aumentar los riesgos en períodos de crisis mundiales, tal como se ha observado a propósito de la crisis de fines de los noventa¹⁶. El mercado de capitales pasó a constituir el centro de la actividad económica, desde donde se canalizaron los recursos a los distintos sectores y se realizó la reasignación de dichos recursos.

La década del '90 no mostró importantes modificaciones respecto de las orientaciones que siguió la economía en las décadas anteriores. Algunas preocupaciones que siguen inalterables se vincularon con el mantenimiento de los ejes básicos del modelo económico, es decir, apertura de la economía,

15 Para entender las bases institucionales y programáticas de los cambios económicos y productivos en el régimen militar, ver *El Ladrillo* 1992 (Santiago: Centro de Estudios Públicos).

16 Escobar, Patricio 1998 “La situación de la economía chilena frente a la crisis mundial y una propuesta de política económica” en *Economía y Trabajo en Chile* (Santiago) Informe Anual N° 8; Fazio, Hugo 1999 *La crisis pone en jaque al neoliberalismo. Causas profundas de la recesión en Chile* (Santiago: LOM/Universidad ARCIS).

exportación de productos primarios con escaso valor agregado, profundización de los procesos de privatizaciones, conservación de los equilibrios macroeconómicos, etcétera. Además, la concentración de la riqueza en Chile mostró un escenario complejo, donde los principales grupos económicos nacionales expusieron nuevas dinámicas y conexiones con el capital extranjero, cada vez más presente en la economía interna¹⁷.

Estas condiciones hicieron que la política económica implementada por los gobiernos de la Concertación fuera vista con beneplácito por los sectores políticos de centro y derecha (más allá de sus críticas) y diera pie para hablar frecuentemente de la “buena imagen” y la “buena salud” de la economía chilena. Los representantes del gobierno y los empresarios denotaron más puntos de coincidencia que de disenso en temas tales como el modelo de desarrollo, la idea de crecimiento, el tipo de políticas públicas, etcétera.

Durante los primeros años de los ‘90, Chile tuvo un fuerte crecimiento económico, momento que coincidió con el discurso del desarrollo productivo con equidad. Sin embargo, en ese escenario no se ha producido un proceso de industrialización hacia el mercado interno ni un progreso técnico homogéneo, lo cual frenó el desarrollo. Se sumó a esto una desigualdad en el crecimiento, ya que mientras ciertos sectores se desarrollaron (como comercio o comunicaciones), otros vieron reducida su actividad o entraron en crisis (industria manufacturera, actividad agrícola tradicional, pesca artesanal, pequeña y mediana minería, etcétera). Asimismo, dicho crecimiento no ha conducido ni ha estado acompañado de un mayor desarrollo en otras esferas, como la social o medioambiental¹⁸. Además, en los últimos años el modelo económico se ha amarrado, a largo plazo, a través de los Tratados de Libre Comercio con la UE, EE.UU., Corea, etc., relegando a relaciones más bien formales los vínculos con el Mercosur.

En definitiva, el desarrollo en Chile enfatiza la búsqueda de equilibrios en el plano macroeconómico, pero presenta al mismo tiempo profundas crisis y deterioros en la calidad de vida de amplios sectores sociales y del entorno natural. Lo anterior lleva a plantear la necesidad de examinar críticamente el

17 Fazio, Hugo 1997 *Mapa actual de la extrema riqueza en Chile* (Santiago: LOM/CENDA/Universidad ARCIS).

18 Claude, Marcel 2001 “Las miserias del desarrollo chileno. Una mirada desde la sustentabilidad” en *Persona y Sociedad*, Vol. XV, N° 1, mayo. Otros artículos relacionados con el tema pueden consultarse en: *Participación, superación de la pobreza y desarrollo sustentable. Aprendizajes de los fondos sociales y ambientales de América Latina y El Caribe* 2000 (Fondo de las Américas/Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS).

modelo económico neoliberal, especialmente en sus efectos sobre los ciudadanos, los trabajadores y sus familias¹⁹.

Finalmente, es importante destacar que las características esenciales del modelo político social chileno quedaron consagradas tanto por la Constitución Política de Chile del año '80 como por la Ley Constitucional de Educación (LOCE) del 90, las que para ser modificadas requieren, en la actualidad, de un quórum altísimo (^{5/7}) en el Congreso de la Nación.

19 Un análisis más prolijo de la situación de la economía en Chile se puede encontrar en González, Raúl M. 1998 "La economía chilena en los últimos 25 años" en *Economía y Trabajo en Chile*, Informe Anual N° 8.

CAPÍTULO II

HISTORIA Y SITUACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES MAGISTERIALES

LA PRESENTE SITUACIÓN de la profesión docente no puede ser entendida sino dentro del contexto histórico que explica sus actuales características.

Hasta 1973, el magisterio chileno –cuyos docentes, en su gran mayoría, eran funcionarios públicos dependientes del Ministerio de Educación, con la excepción de un mínimo porcentaje que trabajaba en el sector particular pagado y particular subvencionado– no sólo había logrado un legítimo reconocimiento social y profesional, sino que había sido capaz de ir ganando importantes espacios de participación en la generación de políticas educativas, como también un mejoramiento de sus remuneraciones, alcanzando los mayores niveles de renta entre 1970-1973.

Asimismo, en 1973 el magisterio concordó, por unanimidad, en un Congreso Nacional de Educación, constituir una nueva y única organización sindical, fundándose el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE), el que a los meses de nacer fue reconocido por una ley especial de la república, impulsada por el Gobierno Popular.

El advenimiento de la dictadura significó profundos cambios. En los hechos, dio inicio a un violento descenso del gasto público en educación, lo que evidentemente repercutió en una fuerte baja de las remuneraciones

docentes²⁰; se intervino la dirección de escuelas y liceos, y se limitó el desarrollo del currículo. Todo ello fue significando un tremendo deterioro de la educación que había sido, hasta principios de los '70, considerada de buena calidad en el concierto latinoamericano.

Junto a ello, los trabajadores de la educación fueron reprimidos, perseguidos, asesinados, detenidos y desaparecidos, y su organización principal, el SUTE, fue disuelta por decreto supremo el mismo 11 de septiembre de 1973.

Asimismo, los profesores vieron modificadas sus condiciones contractuales, ya que dejaron de ser considerados funcionarios públicos (regidos por el estatuto administrativo) y de gozar de diferentes derechos y beneficios asociados a tal condición, como la estabilidad en la función, la atención de salud, el derecho a desahucio, jubilación y montepío, el derecho al libre ejercicio de la ciudadanía y a emitir opiniones acerca de cuestiones políticas, entre otros²¹. Del mismo modo, perdieron ciertos derechos que regían específicamente la actividad laboral docente, como por ejemplo una jornada laboral de 30 horas de trabajo para los profesores de enseñanza básica, y de 36 para los de enseñanza media; asignaciones de antigüedad y título; concursos de antecedentes, etcétera. De hecho, puede constatarse que el gremio más golpeado por la dictadura fue el magisterio, redundando en una enorme pérdida de conquistas, tanto salariales como laborales y profesionales²².

En 1974 la dictadura fundó una nueva organización para el magisterio —de la que se excluye al resto de trabajadores de la educación—, el Colegio de Profesores de Chile, imponiendo la colegiatura obligatoria y traspasándole todos los bienes que habían pertenecido al SUTE. De esta manera, se pretendió asimilar la profesión docente a las profesiones de ejercicio liberal, distanciándola del resto de los trabajadores. Esta organización fue tutelada por el régimen militar en la medida en que sus dirigentes no fueron elegidos democráticamente, sino nominados por las autoridades del régimen. El

20 Sobre remuneraciones docentes, se puede consultar el *Estudio de Remuneraciones del Magisterio*, realizado por el CENDA y el Colegio de Profesores. Disponible en el sitio web del CENDA <<http://cenda.cep.cl>>

21 Adler Lomnitz, Larissa y Melnick, Ana 1998 *Neoliberalismo y clase media: el caso de los profesores de Chile* (Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos/Centro de Investigaciones Diego Barros Arana).

22 Si bien la temprana aplicación de las políticas de reforma estructural en Chile —en un contexto de dictadura militar y represión— dio como resultado un deterioro generalizado de las condiciones laborales de los trabajadores chilenos, es en el sector de los empleados estatales donde se pueden apreciar efectos especialmente dramáticos, particularmente en el sector docente, donde el deterioro alcanzó un 72% en 1981.

Colegio de Profesores de la época avaló todas las transformaciones que significaron las reformas de los '80.

Simultáneamente, profesores y profesoras de base fueron conformando, desde el final de la década del '70, organizaciones plurales de maestros, por lo general bajo el alero de la Iglesia Católica o de iniciativas culturales y/o deportivas, sosteniendo la defensa de la educación pública y de la profesión docente, y resistiéndose de distintas maneras a las políticas dictatoriales impuestas.

En el contexto de un cambio de la Ley de Colegios Profesionales, que decretó la libertad de asociación y la creación de asociaciones gremiales de inscripción voluntaria, en 1981 las organizaciones magisteriales de base se articularon a escala nacional, constituyendo legalmente la AGECH (Asociación Gremial de Profesores de Chile). La AGECH se transformó en el canal de expresión, resistencia y crítica a las políticas privatizadoras, y fue la impulsora del retorno a la democracia en el país. En lo gremial, se destacó su temprana propuesta de Estatuto de la Profesión Docente (1981).

Desde la AGECH y desde el Colegio de Profesores se levantaron voces para democratizar el Colegio, concretándose las elecciones representativas de sus dirigentes en todos los niveles de la organización en 1985. Luego, la AGECH, en la perspectiva de fortalecer al magisterio, se disolvió, constituyéndose el Colegio en la Organización Nacional y Única²³, en la que están representados todos los sectores políticos e ideológicos del país.

En el inicio de esta nueva etapa, el Colegio de Profesores asumió básicamente la línea de resistencia al modelo, la lucha por la democracia y las reivindicaciones gremiales levantadas por la AGECH. Por ejemplo, en 1998 plantearon un petitorio al hasta entonces gobierno dictatorial, exigiendo que el salario de los docentes alcanzará cinco sueldos mínimos, cuestión que no ha sido lograda hasta el día de hoy. En 1997 se aprobaron algunas normas especiales para el personal docente, que permitieron recuperar algunos de los beneficios perdidos, como la fijación de una jornada máxima de trabajo de 44 horas, el derecho de indemnización, la obligación de avisar los despidos 60 días antes de hacerlos efectivos, entre otros. No obstante, este cuerpo legal sólo se aplicó al sector municipal.

23 En algunos colegios particulares o particulares subvencionados, se constituyeron sindicatos para negociar frente a sus empleadores, pero manteniéndose de una u otra manera la legitimidad nacional del Colegio de Profesores.

Lo concreto es que durante diecisiete años el magisterio chileno, más allá de sus luchas, no logró respuestas a sus demandas. Por el contrario, fue larga y duramente reprimido y perseguido.

A partir de 1990, año en que se inició la transición hacia la democracia, el Colegio de Profesores se ha ido fortaleciendo como organización social. De los 140.000 docentes que atienden a los niveles de educación preescolar, básica y media, más de 80.000 pertenecen voluntariamente al Colegio y mantienen sus cotizaciones al día. Es, quizá, la más influyente y poderosa de todas las organizaciones sindicales existentes en el país. Aunque se enmarca, de acuerdo con sus estatutos, en una asociación gremial, organismo que legalmente no puede negociar, en la práctica actúa como un sindicato nacional que negocia de hecho con el gobierno condiciones de trabajo y de remuneraciones para el conjunto de los docentes del país que trabajan en el sector municipal y particular subvencionado.

Sin embargo, la participación, luchas y conquistas del Colegio durante los gobiernos de la Concertación no han sido fáciles. Estas se han ido desarrollando durante toda la década y hasta el presente bajo dos conducciones gremiales de distinto signo político: el de la Concertación de Partidos por la Democracia, entre 1985 y 1995, y el de la izquierda, desde 1996 a 2004.

En 1991 se promulgó el Estatuto Docente, en medio de grandes movilizaciones que demostraron que el magisterio consideraba un gran avance el conseguir una ley especial que regulara el ejercicio de la profesión, pese a que muchos de sus contenidos no satisfacían las demandas del gremio, demandas no suficientemente asumidas por la conducción gremial de la época.

El Estatuto Docente estableció la Renta Básica Mínima Nacional (RBMN), que reguló el piso mínimo de sueldo de todo el magisterio en el ámbito nacional. Introdujo, además, las siguientes asignaciones salariales: años de servicio, alcanzándose el 100% de la RBMN con 15 bienios; perfeccionamiento, que fluctúa entre un 1% y un 40% de la RBMN, según horas y tipo de perfeccionamiento que realice el profesor; trabajo en condiciones difíciles para los profesores que se desempeñan en escuelas aisladas, rurales o de alta vulnerabilidad social. También planteó el reconocimiento de la condición profesional del trabajo docente.

Sin embargo, es importante recalcar que la gran mayoría de las regulaciones estipuladas en el Estatuto Docente –salvo la RBMN– no se aplica a los maestros que desempeñan su labor en el sector particular, quienes se rigen por el Código del Trabajo, estableciéndose odiosas diferencias entre los profesores que trabajan en las diferentes escuelas: privadas, particulares subvencionadas y municipales.

Con relación a la estabilidad laboral, si bien reguló los despidos, se establecieron causales que no estaban en la tradición magisterial, y se perdieron vacaciones, al aceptarse que el empleador pudiera obligar al docente a realizar cursos de perfeccionamiento en los meses de enero y febrero. Consagró también un sistema de calificaciones docentes punitivo, el que no fue aplicado porque el gremio se resistió fuertemente a su implementación.

Por otra parte, estableció los Premios Nacionales de Excelencia Docente, para los profesores sobresalientes a escala nacional, y el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), que establece aumentos salariales especiales para los equipos docentes que trabajan en las escuelas que estén dentro del 25% de mejor desempeño en cada región, para lo que se consideran diversos factores contextuales y especialmente la medición realizada por el Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), que es asignado cada dos años. De este modo, la legislación avanzó en rentas variables por desempeño, sin establecer una carrera profesional.

Además, en 1995 se modificó el Estatuto en la perspectiva de flexibilizar la gestión educacional, lo que significó un retroceso en la situación laboral de los docentes: aumentaron las causales de despido (por salud incompatible, supresión de horas, o fusión de cursos o establecimientos), disminuyeron dos semanas las vacaciones, se cambió la dotación docente por establecimiento a dotación docente comunal, y se posibilitó, mediante el establecimiento de un Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), la adecuación de la planta docente de una comuna a las fluctuaciones de la matrícula, racionalizándose el personal contratado en función de los ingresos recibidos.

No obstante, en las negociaciones se lograron aumentos salariales, realizados a través de un bono especial y no por medio del reajuste de la RBMN, que era la demanda de la mayoría del profesorado. Se negoció también una jubilación indemnizada, sin tope de años servidos en el sistema municipal, pero discrecional, es decir, el empleador podía solicitar la jubilación e incluso llamar a retiro a los profesores que él determinaba, suprimiendo de la planta comunal las horas que se dejaban de servir.

En el segundo período de conducción, en un marco de sucesivas movilizaciones y largos paros de los docentes, junto a mesas de trabajo y diálogo con el gobierno, en las negociaciones se logró aumentar los salarios a través del aumento de la RBMN, así como un reajuste para el sector particular subvencionado a través de bonos que son financiados directamente por el Estado. Con relación a las jubilaciones, se obtuvo la jubilación con derecho a indemnización de 11 meses de remuneración todo profesor o profesora en

edad de jubilarse que lo solicite. Se consiguió poner en régimen 5.000 becas para hijos de profesores que ingresen a la educación superior, durante el tiempo que dure el estudio. Finalmente, se logró que todos los docentes que llevaban tres años continuos o cuatro años discontinuos a contrata fueran profesores titulares.

Además, durante todo el período el Colegio ha debido luchar por el pago de la deuda de arrastre de perfeccionamiento, desde 1993 y 1994, establecida en el Estatuto Docente, que las municipalidades no han estado cancelando con el argumento de falta de financiamiento.

Con relación a las condiciones laborales y profesionales, se logró el aumento de una hora no lectiva (rebajando una hora lectiva) a partir de 2002; que en las escuelas de jornada escolar completa se trabajaran 38 semanas en lugar de 40; perfeccionar el reglamento de concursos, obligando a los empleadores a llenar cada año los cargos vacantes con titularidad; asegurar la transparencia y objetividad en sumarios; reducir el número de alumnos por curso de 45 a 40 en los sectores más pobres a partir de 2002; establecer nuevas normas sobre perfeccionamiento; legislar sobre enfermedades profesionales.

Se implementó también una Comisión Nacional Tripartita (Ministerio de Educación, Colegio de Profesores y Asociación de Municipios) que trabajó durante seis años para elaborar un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño, que reemplazara el sistema de calificaciones establecido en el Estatuto Docente. En ella, el Colegio de Profesores tuvo una participación activa para que dicho sistema no fuese construido en la lógica empresarial de producto, propia del modelo neoliberal. La propuesta final consensuada entre las partes fue llevada a consulta a la base del magisterio, siendo aprobada por el 70% del profesorado. En la actualidad, se encuentra en trámite legislativo y el Colegio está presionando al Ministerio para establecer una nueva comisión de trabajo que permita elaborar una propuesta de carrera profesional articulada al sistema de evaluación.

Al interior de la organización, una línea de trabajo importante ha sido la del fortalecimiento del ámbito educativo pedagógico. En ese marco se realizó, en 1997, el Primer Congreso Nacional de Educación, en el que participaron 85.000 profesores; se ha desarrollado desde 1998 un importante Movimiento Pedagógico en todas las regiones del país y se publica trianualmente la revista *Docencia*.

Además, fruto del largo proceso de discusión y análisis sobre la situación educativa y profesional realizado durante dicho congreso, el magisterio cuenta con un documento de propuesta educacional que fue entregado a la ciudadanía y a los candidatos a la presidencia de la república, en ocasión de las

pasadas elecciones presidenciales realizadas a fines de 1999²⁴. Dicho documento sintetiza la visión del gremio docente con relación a la crisis del sistema, fundamenta la necesidad de fortalecer la educación pública y entrega propuestas concretas de cambio en los ámbitos de administración, gestión, financiamiento y currículo. Asimismo, plantea las condiciones requeridas para fortalecer la profesión docente.

Por la importancia del mismo, se citan expresamente las propuestas específicas que en él se señalan respecto al trabajo profesional.

“El fortalecimiento de la profesión docente requiere, necesariamente, condiciones laborales que permitan su desarrollo, lo que implica considerar no sólo remuneraciones acordes a una formación profesional, sino, también, la especificidad de la función educativa así como los medios materiales y técnicos que le permitan ofrecer un servicio de calidad.

Ello implica:

Concordar un Acuerdo Magisterial que permita, en un proceso gradual, al más corto plazo posible, alcanzar una remuneración justa y adecuada a las particularidades de la función docente.

Garantizar la estabilidad laboral, para asegurar un trabajo en equipo en los establecimientos así como procesos permanentes de evaluación y retroalimentación. De hecho no es posible pensar una Reforma Educativa con profesores que no pueden involucrarse en la misma, pues un número significativo de ellos rotan año tras año en distintos establecimientos y su preocupación principal termina siendo asegurar su fuente de trabajo.

Cambiar la organización del trabajo docente, modificando la carga horaria, de modo que se contemple tiempo efectivo para la planificación, evaluación, investigación pedagógica y elaboración de innovaciones, perfeccionamiento permanente, trabajo en equipo, no sobrepasando el 60% del contrato total de trabajo el destinado a horas lectivas. Asimismo, disminuir el número de alumnos por curso, a un máximo de 30, en un proceso gradual, a fin de atender adecuadamente las particularidades de las distintas situaciones requeridas por los educandos.

Cambiar la organización escolar, para permitir espacios reales y efectivos de participación y el desarrollo de una cultura más democrática en la escuela. Esto significa, por una parte, procesos transparentes de toma de decisiones con relación a la contratación de docentes y directivos docentes, mediante concurso público. Por otra, revisar y esclarecer formas de participación y toma de decisiones de los distintos estamentos representados por: Consejos de Profesores, Centros de Padres y Centros de Alumnos. Además, fortalecer el carácter resolutivo del Consejo de Profesores como máxima instancia colectiva y responsable, profesionalmente, de las decisiones de cada establecimiento.

24 Documento disponible en el sitio web del Colegio de Profesores <www.colegiodeprofesores.cl/>

Considerar la especificidad de la profesión docente, en términos de los niveles de atención y sobrecarga que significan, lo que hoy se expresa en un aumento preocupante de licencias médicas y crecientes niveles de estrés. Ello implica que la profesión docente se enmarque en la ley 19.404 sobre trabajos pesados, el tipificar las enfermedades profesionales y reglamentar la protección social correspondiente, así como disminuir la carga horaria de clases lectivas en forma proporcional a la antigüedad en el cargo y favorecer la jubilación por años de servicio. Es necesario, también, reestablecer los períodos de vacaciones de invierno, septiembre, enero y febrero.

Todo ello implica el perfeccionamiento del Estatuto Docente de tal modo de contemplar: una estructura de remuneraciones más clara y transparente para todo el profesorado, estabilidad laboral y término de los profesores a contrata, reorganización del trabajo docente y fortalecimiento de las instancias de participación, el cambio de un sistema de calificaciones del desempeño por un sistema de evaluación de los profesionales de la educación, sea cual sea su jerarquía, ámbito de trabajo y nivel de responsabilidad.

En definitiva, un Estatuto que apunte al desarrollo de una carrera, que debe regular el ejercicio del trabajo profesional, sin excepciones, a todos los docentes que trabajan en el sistema de educación financiado por el Estado.

El fortalecimiento de la profesión requiere también de nuevas políticas de formación y perfeccionamiento que terminen con las políticas de mercado en este ámbito, en que el Estado asuma la responsabilidad en términos de conducción, orientación y evaluación.

Exige una formación y perfeccionamiento con orientaciones definidas que comprometan la tarea del profesor como creador de situaciones de aprendizaje, como un docente protagónico que, con sentido social, sea capaz de transformar su acción pedagógica cotidiana, pudiendo hacerse cargo en forma colectiva e individual de los problemas que debe enfrentar en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Ello implica profundos cambios en los programas y metodologías de formación y perfeccionamiento, con el financiamiento adecuado para que ello sea posible.

También requiere que el Estado asuma un rol activo en la definición de estándares de las carreras de pedagogía, en la supervisión y fiscalización de su desarrollo, así como asegurar los recursos necesarios para ello. Necesita, a su vez, de una política de perfeccionamiento permanente, gratuito, pertinente y de calidad, llevada a cabo por instituciones académicas de alto nivel y vinculadas al quehacer docente, realizado durante la jornada laboral, cuyo organismo conductor sea el CPEIP (Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación), el que tendría que recuperar su función como articulador de políticas nacionales de investigación, experimentación y perfeccionamiento del magisterio chileno”.

En el marco de este documento, Ricardo Lagos, actual presidente, firmó con el Colegio de Profesores de Chile un compromiso por el fortalecimiento de la educación pública, la ampliación de las oportunidades de participación de la comunidad, y especialmente de los docentes, y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y salariales de los mismos. De este modo, por primera vez se firma un documento que establece un compromiso mutuo entre gobierno y magisterio, en la perspectiva de fortalecer la educación pública y la profesión docente.

Durante los últimos años, el Colegio de Profesores ha ido conquistando, como gremio, mayores espacios de participación en las políticas educativas: jornada escolar completa, políticas de retención escolar, de formación inicial y permanente, etcétera. De hecho, en muchas iniciativas del Ministerio de Educación, de una u otra manera, el magisterio organizado ha debido ser consultado.

Con todo, si bien se han logrado ciertos avances o al menos se ha conseguido detener aspectos de la aplicación del modelo neoliberal a ultranza, el Colegio de Profesores continúa luchando para fortalecer la educación pública y la profesión docente, en un contexto en el que los sectores neoliberales, que tienen todo el poder en Chile, insisten en el avance de sus políticas.

En primer lugar, para que se cumplan los acuerdos alcanzados con el gobierno, ya que ha existido cierta tendencia a desconocerlos y/o a no aplicar la legislación lograda fruto de las negociaciones. En segundo lugar, para seguir avanzando en demandas salariales y de condiciones profesionales de trabajo que están muy lejos de alcanzar lo esperado. Y en tercer lugar, para continuar legitimándose en el diálogo sobre políticas educativas a fin de detener, con propuestas alternativas, aquellas políticas que profundizan la privatización, o bien valoran el sistema escolar desde la formación de un sujeto simplemente económico (productor-consumidor).

CAPÍTULO III

CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS PROFESORES

EN ESTE ACÁPITE se analizará particularmente el perfil del empleo de los docentes en Chile. Dada la profundidad del proceso privatizador que se ha experimentado durante las últimas décadas, la estructura del empleo del sector resulta un buen instrumento indicativo de las condiciones laborales de los profesores. Las distintas dependencias a que están expuestos determinan una amplia heterogeneidad de normas que regulan las relaciones laborales y, por tanto, mayores o menores grados de protección y seguridad.

La importancia de esta distinción –lazos de dependencia con el sector privado o municipal– se relaciona con los cuerpos normativos, ya que mientras el sector municipal está sujeto al Estatuto Docente (1991), inspirado lejanamente en el antiguo sistema público, los profesores vinculados al sector privado, con o sin subvención estatal, están regidos por el Código del Trabajo, que regula la relación laboral del conjunto de los trabajadores; así, desarrollando la misma actividad, los profesores están regulados por diferentes sistemas de normas según su empleador. Esta situación se agrava particularmente en un contexto normativo laboral como el chileno, donde la flexibilización de las normas laborales se encuentra en la base de las políticas de reforma estructural implementadas hace más de veinte años, siendo, junto a las ini-

ciativas de descentralización y privatización, parte integrante de las políticas neoliberales diseñadas para Chile.

Los datos aquí presentados muestran la rápida expansión relativa que ha tenido el sector privado en la educación, como resultado de las condiciones generadas por las políticas descentralizadoras neoliberales. Un paso fundamental en el proceso privatizador fue la “creación de mercado” en el sector educación. Ello no implica que no existiera educación privada con anterioridad; por el contrario, existía desde el origen de la actividad educacional en el país. Sin embargo, el hecho de constituirse en un sector económico receptor de cuantiosas inversiones y de crecimiento acelerado en las últimas décadas, tuvo como condición el abrir un espacio institucional en donde la educación pudiera ser tratada como una mercancía. El deterioro y estrangulamiento del subsector educación pública (municipal) ha contribuido de modo decisivo a este objetivo.

1. DISTRIBUCIÓN DE LOS DOCENTES POR TIPO DE DEPENDENCIA

En términos generales, el sistema educacional en Chile se estructura a partir de un ciclo básico de ocho años de educación obligatoria que atiende al grupo de edad entre 6 y 13 años, y un nivel medio obligatorio a partir de 2003, de cuatro años de duración, que atiende a una población de edades entre 14 y 17 años en dos modalidades: una definida por el carácter general de su currículo (humanístico-científico) y otra de tipo vocacional (técnico-profesional), que orienta hacia la inserción en el trabajo²⁵.

El sistema escolar cuenta con una matrícula en todos sus niveles, exceptuando la educación superior, que alcanza a 3.692.864 estudiantes (en 2002), distribuidos en un 67,1% en el ciclo de educación básica y en un 23,5% en educación media. Por su parte, el sistema de educación preescolar atiende la niñez de 0 a 6 años a través de una diversidad de instituciones tanto públicas como privadas. No tiene carácter obligatorio y su matrícula alcanzó, en el año 2000, al 24,6% de la población etárea, concentrándose en los niños de 5 años, donde la cobertura en 1998 era superior al 51%.

En términos de tipificación de los establecimientos educacionales, existen tres modalidades financiadas por el Estado a través de subsidios: la educación municipal, la particular subvencionada y la administrada por cor-

25 Riesco, M. y Paiva, C. 2002 *Remuneraciones del Profesorado* (Santiago: CENDA) diciembre.

poraciones privadas, que en total atienden aproximadamente al 91% de la matrícula; el resto corresponde a la educación pagada.

CUADRO N° 1
DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL Y TIPO DE ESTABLECIMIENTO (AÑO 2000)

Nivel	Total	Municipal	Particular con subvención	Particular sin subvención	Corporaciones con aporte del Estado	Total
Pre-básica	277.361	132.677	97.102	47.582	-	229.779
Especial	52.608	17.597	34.930	81	-	52.527
Básica	2.355.594	1.331.207	839.586	184.561	240	2.171.033
Sub Total	2.685.563	1.481.481	971.618	232.224	240	2.453.339
Media	822.946	402.839	284.498	80.584	55.025	742.362
Total	3.508.509	1.884.320	1.256.116	312.808		3.195.701

Fuente: *Compendio de Información Estadística 2002*, Ministerio de Educación (citado por Riesco y Paiva, 2002).

De acuerdo con la última información disponible, el sistema es atendido por 144.377 profesores, en aproximadamente 10.000 establecimientos de educación básica y 1.600 de educación media o ambos niveles.

CUADRO N° 2
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCACIONAL EN CHILE (AÑO 2000)

	Establecimiento			Profesores			Horas			Matrícula		
	1998	2000	Var.%	1998	2000	Var.%	1998	2000	Var.%	1998	2000	Var.%
Municipal	6.327	6.250	-0,6	78.744	80.597	1,2	2.726.849	2.816.810	1,6	1.840.184	1.684.320	1,2
Particular subvencionado	3.062	3.217	2,5	36.084	41.053	6,7	1.391.478	1.690.111	6,9	1.138.080	1.256.116	5,1
Subtotal	9.389	9.467	0,4	114.828	121.650	2,9	4.118.327	4.405.921	3,4	2.978.264	3.140.436	2,7
Corporaciones	73	70	2,1	2.639	2.379	-3,2	93.172	87.360	-3,2	50.334	55.265	4,8
Particular pagado	1.159	1.068	-4,0	17.518	20.348	7,8	611.014	721.686	8,7	309.378	312.808	0,6
Total	10.621	10.605	-0,1	134.885	144.377	3,6	4.822.513	5.214.967	4,0	3.337.976	3.508.509	2,5

Fuente: *Compendio Estadístico*, Ministerio de Educación (citado por Riesco y Paiva, 2002).

La transformación experimentada por el sistema educacional en Chile se ha traducido en un crecimiento acelerado del sector privado con o sin aporte estatal,

por sobre la evolución que muestra el sector municipal. El cambio en la dependencia de los establecimientos educacionales, con el consiguiente trastorno del régimen laboral de los profesores, quienes pasan de un régimen funcionario a uno regido por el código laboral, y en la forma de financiamiento, desde un subsidio a la oferta a uno de subvención a la demanda, se inició en 1981 con la municipalización de las escuelas, y ha avanzado sustancialmente hasta el presente.

En la actualidad el 53,7% del alumnado asiste a establecimientos públicos municipales, mientras que el 35,8% lo hace a particulares subvencionados, lo que arroja un subtotal de 89,5% de estudiantes que participan de un sistema educativo subvencionado por el Estado a través de una subvención por alumno, considerando la asistencia diaria. El 0,6% asiste a colegios en manos de corporaciones privadas que se financian con un subsidio estatal a la oferta²⁶, mientras que sólo el 8,9% estudia en el sector particular pagado. Dicho proceso de privatización continúa aceleradamente, puesto que entre 1998 y 2000, mientras las horas docentes contratadas en la educación municipal crecieron un 1,6% promedio anual, las mismas aumentaron a un ritmo anual de 6,9% en el sector particular subvencionado y de un 8,7% anual en el particular pagado.

Algo similar ocurre con el profesorado. Ello se puede apreciar en el cuadro anterior y en los siguientes. Al año 2000 el total de profesores que trabajaban en el sistema escolar ascendía a 144.377, de los cuales un 84,3%, es decir 121.650 docentes, se desempeñaba en el sector subvencionado-municipal y particular subvencionado, mientras que el resto lo hacía en el sector particular pagado y corporaciones.

2. HORAS DEL CONTRATO DEL PROFESORADO

Las horas contratadas, que al año 2002 alcanzaban un total de 5.696.729 horas semanales, se distribuyen según dependencia en forma similar, con un 83,6% en el sector subvencionado, lo que equivale a 4.762.415 horas, a un promedio de 36,9 horas por profesor, y el resto en el sector particular pagado y corporaciones.

Al interior del sector subvencionado un 53,2% de los profesores y un 53,4% de las horas totales, es decir 82.494 profesores y 3.041.995 horas semanales, se concentran en el sector municipal, con un promedio de 36,9 horas semanales de contrato por profesor.

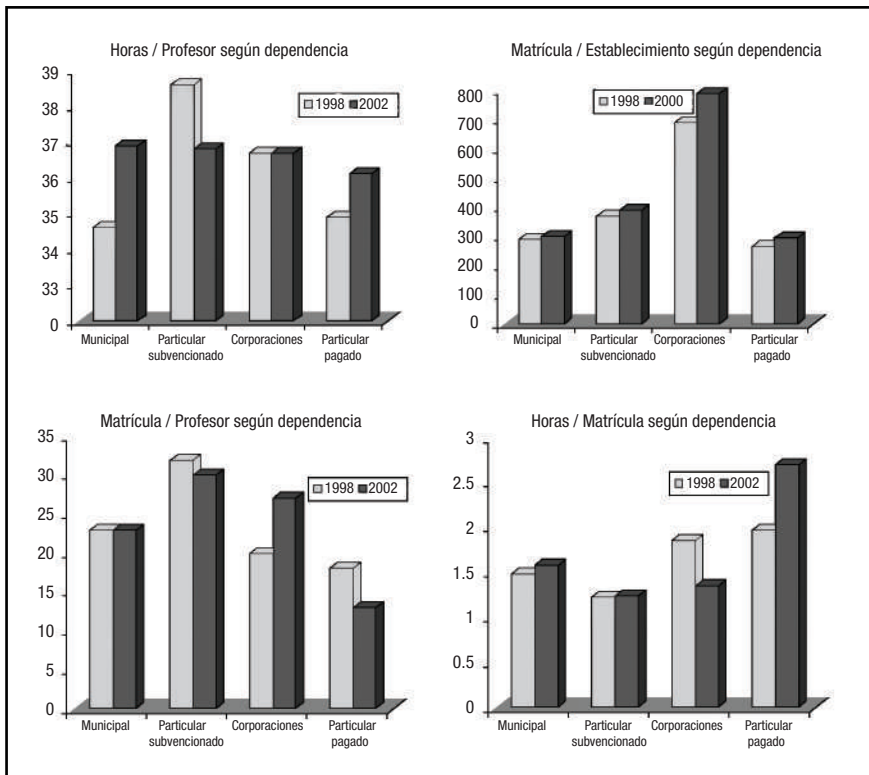
Si se observa en detalle el sector particular subvencionado, podrá apreciarse que 46.706 profesores, un 30,1% del total, tienen contratadas

26 Las corporaciones asumieron la administración de los establecimientos de enseñanza media técnica profesional del Estado. Estas corporaciones están constituidas por organizaciones empresariales.

1.720.420 horas, un 30,2% del total. Los índices de este sector en cuanto a matrícula por establecimiento, matrícula por profesor y matrícula por horas contratadas son un 18%, un 27% y un 18% más elevadas respectivamente que los promedios nacionales, respectivamente.

Lo anterior contrasta fuertemente con la realidad que vive el sector particular pagado. Todos los índices de comparación resultan menores en este grupo: horas/profesor, matrícula/establecimiento, matrícula/profesor y matrícula/horas. Los índices reseñados se pueden apreciar en los gráficos siguientes.

GRÁFICO N° 1



Fuente: elaborado con datos de *Compendio Estadístico*, Ministerio de Educación (citado por Riesco y Paiva, 2002).

Estos antecedentes muestran el fortalecimiento del sector privado en sus diversas modalidades al interior del sistema educacional, lo cual es resultado del tipo de políticas aplicadas en las últimas décadas.

Los antecedentes presentados ayudan a delinear un cierto perfil de los profesores al interior del sistema educacional. Dan cuenta de los totales contratados por tipo de establecimiento. Para el caso de los profesores, en cambio, la clasificación se hace según el tipo de establecimiento donde este trabaja la mayor parte de sus horas, puesto que no pocos docentes, trabajan en más de un establecimiento y los promedios de horas por profesor de cada sector pueden estar levemente distorsionados.

Al año 2000, un total de 14.702 profesores, equivalente a un 10,2% del total, trabajan más de 44 horas (el tope legal para un mismo empleador). De esas personas, 12.888, que corresponden al 8,9% del profesorado total, trabajan para dos o más sostenedores²⁷. Es decir, sólo el 8,9% del magisterio trabaja para dos o más sostenedores, acumulando jornadas semanales superiores a 44 horas. Las horas por encima de 44 representan tan sólo el 2,5% de la oferta total de horas del sistema²⁸.

Sin embargo, se observa una tendencia general a trabajar en varias escuelas, puesto que si se considera al conjunto del profesorado y no sólo a los que trabajan más de 44 horas, se aprecia que mientras el total crece a una tasa anual de 3,5% (entre 1998 y 2000), las personas que trabajan en tres escuelas o más, aunque son pocas, crecen a una tasa anual del 7,6% para el mismo período. El grueso de los docentes, un 76%, tiene jornadas entre 30 y 44 horas, siendo mayor la concentración en jornadas de 30 horas semanales (31%)²⁹.

3. AÑOS DE SERVICIO DOCENTE

Para el mismo año, la variable antigüedad de los profesores en servicio mostraba la siguiente situación: un tercio de los maestros se concentra en el tramo de 0 a 9 años, mientras un cuarto del total tiene entre 10 y 19 años de servicio. Un 27% tiene entre 20 y 29 años, y el resto (12%), más de 30 años. Si se estima en 4,5; 15; 25 y 35 años, respectivamente, el promedio de años de servicio de cada uno de los tramos anteriormente expuestos, resulta una antigüedad promedio de 16,8 años para el total. Sin embargo, se aprecia que el tramo de 30 o más años de servicio es el que crece más rápido para el período 1998-2000.

La edad promedio de los profesores es de 43,5 años. Sin embargo, es significativamente mayor en el sector municipal –cuyo promedio es de 46,2

27 Un sostenedor es una persona natural o jurídica que administra establecimientos educacionales (ya sean privados o municipales), contando a este efecto con un subsidio del Estado.

28 Riesco y Paiva, 2002.

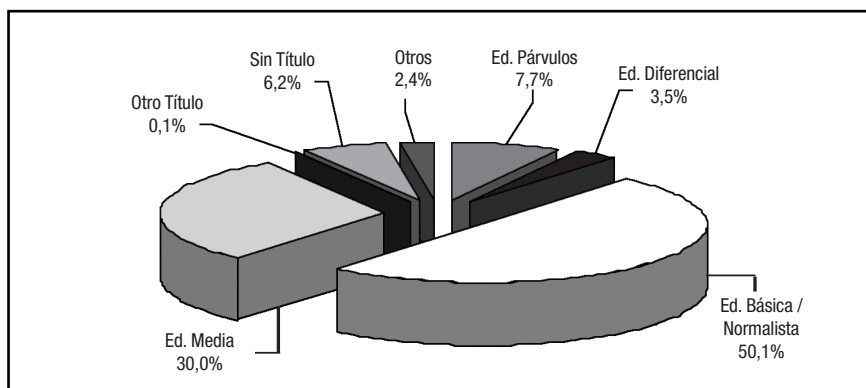
29 Ministerio de Educación *Compendio Estadístico*.

años y cuyas edades se concentran en el tramo de 40 a 55 años— que en el sector particular subvencionado —cuya edad promedio es de 39,6 años y cuyas edades se concentran en el tramo de 30 a 45 años— y en el particular pagado —cuya edad promedio es de 40,1 años. El tramo de edad que más crece es el de 60 a 65 años, pasando de 3.310 a 4.955 personas entre 1998 y 2000. Un total de 6.012 docentes, es decir, un 4,2% del magisterio, de los cuales 3.953 son mujeres, tienen edad superior a la requerida para jubilar. Esto último puede explicarse por las condiciones de pensiones y jubilaciones que se deterioraron fuertemente a partir del Sistema Privado de Asociación de Fondo de Pensiones (AFP) que se impuso en Chile durante la dictadura.

4. FORMACIÓN DOCENTE

Desde el punto de vista de su formación, un 55% de los docentes tiene título de profesor básico y un 33% de enseñanza media. Asimismo hay un 8% y un 4% de maestros, respectivamente, con título de educadores de párvulos y de educador diferencial. Ello se presenta en el gráfico siguiente.

GRÁFICO N° 2
FORMACIÓN DE LOS PROFESORES (AÑO 2000)



Fuente: elaborado con datos de *Compendio Estadístico*, Ministerio de Educación (citado por Riesco y Paiva, 2002).

5. NIVEL DE ENSEÑANZA Y SEXO

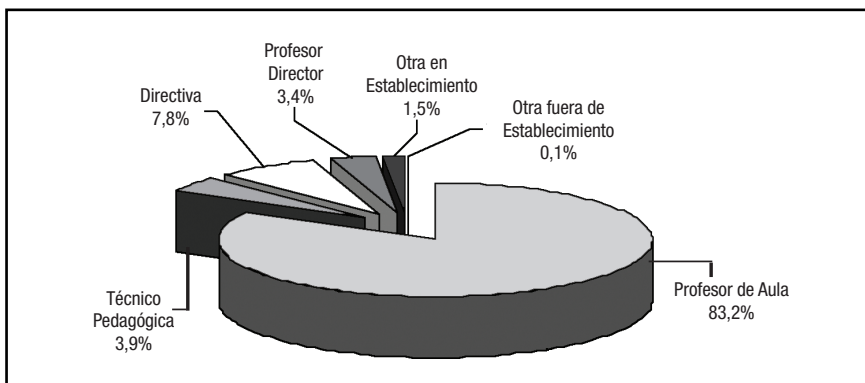
Con el objetivo de configurar el perfil de un docente tipo en Chile, habría que establecer que, desde el punto de vista de su trabajo, el profesorado se distribuye entre enseñanza básica y enseñanza media en una proporción de aproxi-

madamente 65 y 35% respectivamente. Igualmente destacable, aunque no se diferencia de la realidad de otros países, es el hecho de que la mayor parte del profesorado está conformada por mujeres, las que suman 93.799 en relación con 41.086 hombres, es decir, representan un 70% del total. Siendo mayoría en todas las categorías (a excepción de los cargos directivos), la proporción de mujeres es mayor aún entre los maestros con título de educador de párvulos (99%), educación diferencial (92%) y educación básica (74%).

6. FUNCIÓN DOCENTE

Si se analiza este universo desde el punto de vista de la función que cumplen los profesores en su trabajo, el 83% de los maestros se desempeña como profesor de aula, y el 17% en cargos técnico-pedagógicos, directivos y otros. La proporción de los cargos distintos de profesor de aula es mayor en los colegios municipalizados, donde alcanza un 18%, que en los colegios particulares pagados, donde baja al 14%. Esto se aprecia en el gráfico siguiente.

GRÁFICO N° 3
HORAS CONTROLADAS SEGÚN FUNCIÓN (AÑO 2000)



Fuente: elaborado con datos de *Compendio Estadístico*, Ministerio de Educación (citado por Riesco y Paiva, 2002).

7. LA SITUACIÓN SALARIAL DE LOS DOCENTES Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La desmedrada situación salarial de los maestros no sólo resulta proverbial en Chile, ni es particular del último tiempo. El modo en que la sociedad retribuye el papel de los profesores constituye una clara incongruencia que llega al límite de lo absurdo. Sin embargo, aunque resulte difícil de concebir, esta

situación puede empeorar en el tiempo. La realidad experimentada por los docentes durante las últimas décadas se encuentra caracterizada por este deterioro adicional, fruto de las políticas de ajuste estructural en la economía y del proceso de descentralización y privatización del sistema educacional.

Desde la constitución del sistema público de educación, las remuneraciones de los profesores tuvieron un comportamiento enmarcado en la evolución del sector público. Esta situación tendió a modificarse a partir de los años 60, en que se comenzó a experimentar una pronunciada mejoría. Desde 1960 hasta 1972, las remuneraciones de los maestros aumentaron sostenidamente y de manera mayor que el promedio del resto de las remuneraciones del país. Mientras el Índice General de Sueldos y Salarios Reales (IGSS), considerando una base de 1971=100, creció desde 45,4 en 1960 hasta 103,7 en 1972, el Índice de Remuneraciones Reales del Magisterio (IRM), también considerando 1971=100, aumentó desde 42 hasta 113³⁰.

Tras la instauración de la dictadura y la aplicación de las políticas recesivas frente al proceso inflacionario, los salarios experimentaron en general una fuerte contracción, particularmente severa en el caso de los profesores. Entre 1974 y 1975 las remuneraciones del magisterio cayeron violentamente, al ser asimiladas a la escala única de remuneraciones (EUR), mucho más que las del resto de la economía. Así, mientras el IGSS cayó desde 103,7 en 1972 hasta 51,3 en 1975, el IRM se desplomó desde 113 en 1972 hasta 28 en 1975, ambos considerados desde una base 1971=100.

Suavizadas las políticas ortodoxas de ajuste³¹, la ocupación y los salarios, fuertemente impactados por la recesión, iniciaron una lenta recuperación. Sin embargo, las remuneraciones docentes no la experimentaron. Entre 1975 y 1981 los salarios de los maestros se recuperaron a un ritmo inferior al promedio. Así, mientras el IGSS se recuperó desde 51,3 en 1975 hasta 79,3 en 1981, el IRM lo hizo desde 28 hasta 43 (considerando 1971=100 en ambos casos). En síntesis, en 1981 las remuneraciones de los profesores se encontraban en un nivel dramáticamente inferior al que presentaba el resto de los trabajadores del país; no obstante, estos últimos también percibían salarios por debajo de los obtenidos a principios de la década del '70.

A pesar de lo anterior, el deterioro más dramático de las remuneraciones reales del magisterio, tanto en términos relativos como absolutos, ocurrió

30 Los datos presentados corresponden a la elaboración realizada por Riesco y Paiva, 2002.

31 Cabe recordar que en 1975, tempranamente para el contexto mundial, se comenzó a implementar, de una manera particularmente ortodoxa, un conjunto de políticas monetaristas en la economía chilena. Estas fueron ajustadas y profundizadas luego de la crisis de la deuda externa en 1983.

entre 1981 y 1990. En ese período, mientras el IGSS descendía de 79,3 hasta 76,8 puntos, el IRM se derrumbó nuevamente desde 43 hasta 28, volviendo de ese modo a su mínimo histórico de 1975.

Durante los gobiernos de la Concertación, las remuneraciones del magisterio se han ido recuperando significativamente, superando incluso la senda seguida por las remuneraciones medias de la economía. Entre 1990 y 2002, el IGSS aumentó un 41,6%, mientras el IRM experimentó un crecimiento del 151,2%. Sin embargo, el deterioro sufrido por los salarios docentes resultó tan pronunciado durante la dictadura que los mismos todavía se encuentran en un nivel significativamente inferior al promedio nacional. Mientras, el IGSS finalmente ha experimentado una recuperación importante, al punto que en 2002, con un índice de 108,7, ha logrado superar el nivel obtenido hace tres décadas³². En el mismo 2002, el IRM todavía se encuentra en un nivel de 70,3 (considerando 1971=100 para ambos casos).

La amplitud de la brecha salarial que los maestros mantienen con el resto de los trabajadores chilenos es tan importante aún que, para lograr equiparar la situación actual, se requiere un reajuste de las remuneraciones docentes no inferior a un 54,6%. Esta cifra equivale a otorgar por cuatro años consecutivos reajustes anuales del 11,5%. Por otra parte, la distancia entre el magisterio y el resto de los asalariados del país se ha reducido, puesto que en 1999 el incremento requerido por el magisterio era de 61,7%. Esta mejoría es resultado del mayor reajuste relativo obtenido como fruto de las negociaciones del Colegio de Profesores con el Estado.

Si se observa el comportamiento de las remuneraciones docentes para un profesor tipo³³, expresadas en pesos de diciembre de 1999, podrán identificarse claramente los hitos que marcan ese comportamiento. Así, se verá que las remuneraciones de los maestros varían entre un máximo de 717.464 pesos en 1972 y un mínimo de 177.938 pesos en 1990, recuperándose a 446.904 pesos en 2002 (ver gráfico N° 5, ut infra).

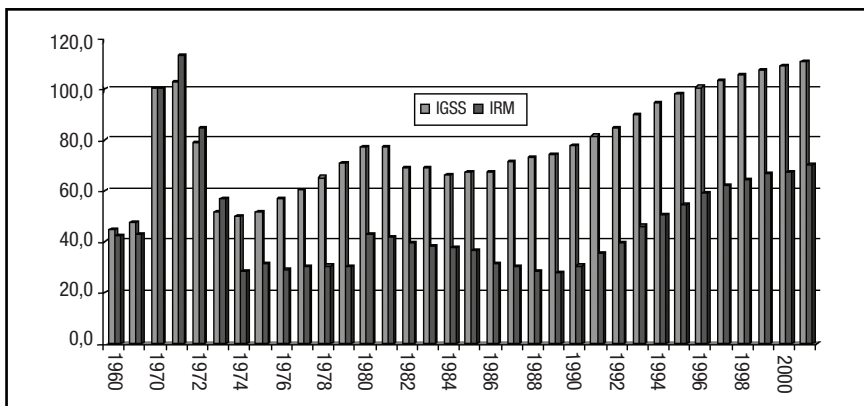
Una explicación posible frente a tan marcado deterioro en los salarios docentes tiene relación con la magnitud de empleo involucrado y el efecto fiscal de las variaciones salariales. Un sector que enfrenta similar situación es

32 Si bien esto constituye un avance sustancial en la condición de los trabajadores chilenos, no puede omitirse el hecho de que no han experimentado mejora alguna en términos reales durante las últimas tres décadas.

33 Esta categoría de "profesor tipo" corresponde a un maestro con una jornada contratada de 30 horas, con un 65% en educación básica y un 35% en educación media, y con diez bienios de antigüedad. Esta categoría fue utilizada por CENDA para elaborar el IRM.

el de la salud pública, que también fue objeto de políticas similares a las aplicadas a la educación, aunque con efectos más atenuados.

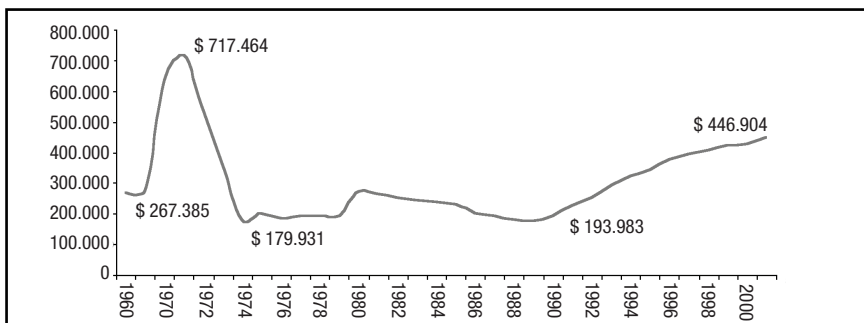
GRÁFICO N° 4
EVOLUCIÓN HISTÓRICA IGSS E IRM (1971=100)



Fuente: elaborado con datos de Riesco, y Paiva, 2002

El gráfico anterior permite apreciar claramente la dispar evolución de ambos indicadores de salarios. Si hasta 1973 el comportamiento del Índice General y de remuneraciones magisteriales mantenía una alta correspondencia, la instalación de la dictadura marca el inicio de una divergencia cada vez más pronunciada y que sólo tiende a revertirse a partir de la transición democrática.

GRÁFICO N° 5
EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES DE UN PROFESOR TIPO
(EN PESOS DE DIC. 1999)



Fuente: elaborado con datos de Riesco y Paiva, 2002.

Al igual que en el caso anterior, puede visualizarse la violenta disminución de los salarios docentes. Este drástico deterioro se explica en una primera etapa (1973), por el efecto en los salarios reales que tuvo el alto nivel inflacionario de ese año, cuando alcanzó el 508%. La segunda etapa de esa pronunciada caída, desde 1974 hasta 1989, es resultado del tipo de política llevada adelante por la dictadura. Esto constituye un componente básico del grave deterioro de las condiciones de trabajo de los profesores.

Actualmente las remuneraciones docentes poseen una estructura articulada en torno al concepto de Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN), bajo el cual quedan cubiertos la mayoría de los profesores. Segmentos menores del profesorado se encuentran cubiertos por regímenes generales de contratación, particularmente en el caso de los profesores que trabajan en el sector de colegios particulares.

CUADRO Nº 3

ESTRUCTURA DE LAS REMUNERACIONES DOCENTES DEL ESTATUTO DOCENTE

Ítem	Proporción de la Remuneración Total %
Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN)	43,9
Bonificaciones proporcionales a la RBMN	44,3
Bienios	29,3
Perfeccionamiento	5,4
Condiciones difíciles	1,9
Responsabilidad	1,8
Zona	5,7
Excelencia pedagógica	0,2
Otras bonificaciones	11,8
Remuneración Total	100,0

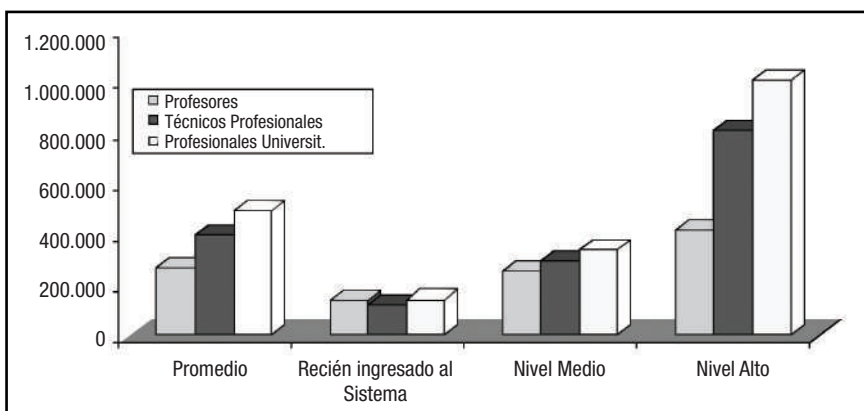
Fuente: elaborado con datos extraídos del Informe de Remuneraciones Docentes de CENDA.

El gasto total en remuneraciones en la educación subvencionada, considerando todas las partidas involucradas, se estima en el orden de 845.509 millones de pesos del año 2002 anualmente. Para el Ministerio de Educación, sin embargo, lograr que la cifra anterior de remuneraciones alcance efectivamente a todos los profesores significa un gasto adicional estimado en un 16,5%, principalmente destinado a subvencionar el déficit de municipios que tienen una muy baja relación alumno/profesor, cubrir el incremento anual de matrícula y concretar la Jornada Escolar Completa (JEC). Cabe mencionar que este fuerte gasto adicional en subvenciones, que en 2002 alcanzó la enorme cifra de 139.796 millones de pesos (217 millones de dólares), se debe princi-

palmente a la rigidez del actual sistema de subvenciones, puesto que para cubrir el déficit de los municipios referidos se obliga a incrementar las subvenciones del sector particular. Ello conduce a que los sostenedores de escuelas subvencionadas perciban nuevos recursos, sin que tengan como contrapartida nuevos gastos. De esta manera, la cifra total de gasto fiscal en remuneraciones de 2002 es estimada por el Ministerio de Educación en 985.305 millones de pesos (1.532 millones de dólares). Esa cifra equivale a un 52% del presupuesto de ese Ministerio.

Por otra parte, la comparación con otros profesionales apunta a un menor salario relativo del profesorado. Según datos aportados por un estudio de David Bravo en la Universidad de Chile, en 1998 el profesorado tenía remuneraciones que correspondían a un 67% y un 54% de las remuneraciones de los profesionales y técnicos y de los profesionales universitarios, respectivamente. Como se aprecia en el gráfico siguiente, si bien la situación inicial es prácticamente idéntica para las tres categorías, a medida que se produce una evolución profesional, va ampliándose la brecha de ingresos.

GRÁFICO N° 6
SITUACIÓN DE LAS REMUNERACIONES 1998

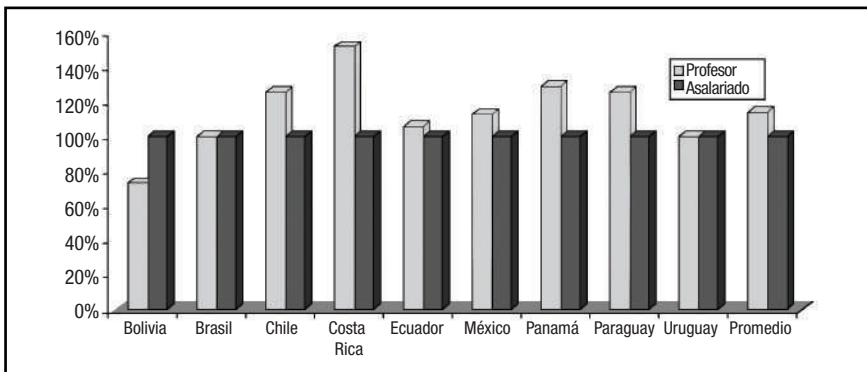


Fuente: elaborado por David Bravo con datos de la encuesta CASEN (citado por Riesco y Paiva, 2002).

Una segunda constatación evidente es la escasa mejoría relativa de los salarios docentes frente a los percibidos por los demás segmentos a medida que se produce el ascenso profesional.

Por otra parte, en el contexto latinoamericano la situación de los maestros resulta en general notablemente deficiente, y el caso de los profesores en Chile tiende a mantenerse en el promedio regional. En este ámbito, CEPAL presenta importantes antecedentes que ilustran una comparación de las remuneraciones docentes con respecto a las de otros sectores laborales.

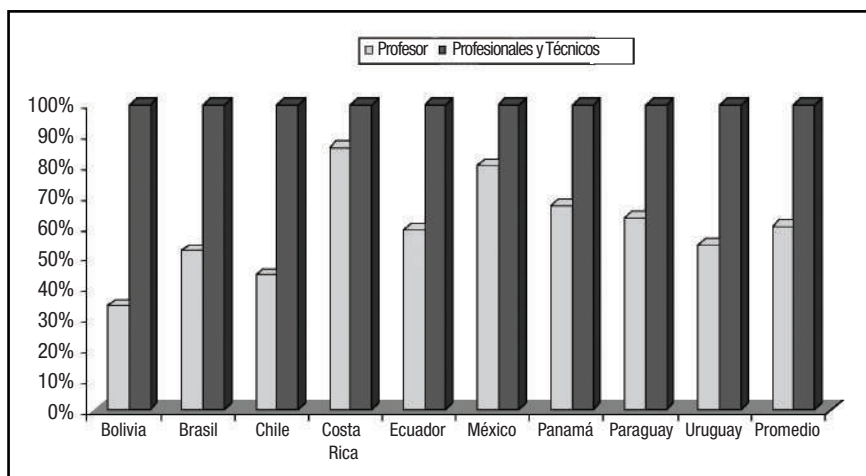
GRÁFICO N° 7
*SALARIOS DOCENTES CON RESPECTO AL
 PROMEDIO DE ASALARIADOS 1997*



Fuente: elaborado con datos de CEPAL (citado por Riesco y Paiva, 2002).

Considerando que la formación de los profesores se realiza en licenciaturas universitarias de cinco años de duración, la diferencia que muestran sus remuneraciones con respecto a la media de los asalariados no resulta tan importante ya que, al igual que en el resto de la región, el promedio de asalariados no cuenta con una gran calificación; por el contrario, en promedio tienen menos de nueve años de estudio en total.

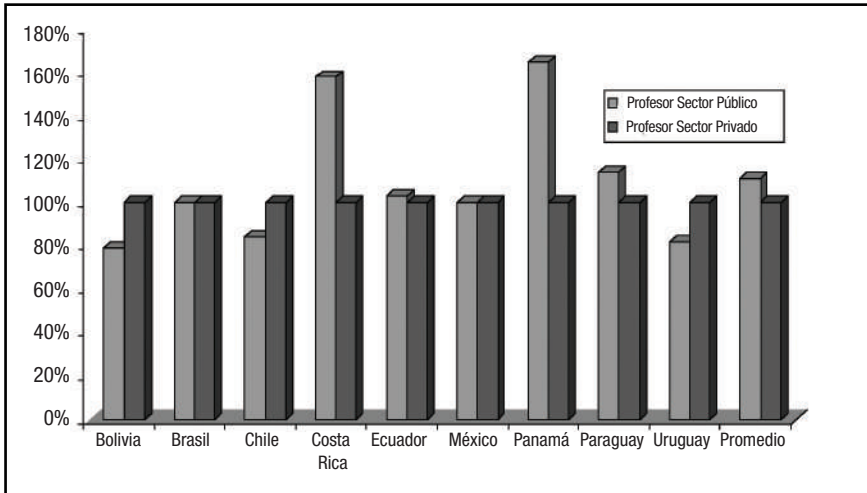
GRÁFICO N° 8
 SALARIOS DOCENTES CON RESPECTO A LOS
 PROFESIONALES Y TÉCNICOS (1997)



Fuente: elaborado con datos de CEPAL (citado por Riesco y Paiva, 2002).

El gráfico anterior muestra el mismo tipo de relación, pero en comparación con el segmento de profesionales y técnicos. En este contexto, la situación de los maestros de Bolivia resulta claramente la más desventajosa en términos relativos. Los profesores de ese país perciben un 34% del ingreso que tienen otros profesionales. El caso de Chile no es mucho más halagador: es el segundo peor país en cuanto a este indicador. Los profesores chilenos reciben un 44% del ingreso de otros profesionales. Uruguay y Ecuador presentan también una situación delicada, pero al menos superan la mitad del ingreso que tiene el segmento de profesionales técnicos.

GRÁFICO N° 9
 SALARIOS DOCENTES PÚBLICOS CON RESPECTO A
 LOS SALARIOS DOCENTES PRIVADOS



Fuente: elaborado con datos de CEPAL (citado por Riesco y Paiva, 2002).

El gráfico anterior refleja la fortaleza relativa del sistema público de educación en estos países. En este contexto se destaca la situación de Costa Rica y Panamá. En sentido contrario, Bolivia, Uruguay y Chile presentan la peor situación relativa de los trabajadores de la educación que se desempeñan en el sector público. Perciben un 79%, un 82% y un 84%, respectivamente, de lo que obtiene como remuneración un maestro en el sector privado³⁴.

8. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente, de carácter formativo y profesional, como ya se señalara, contó con la participación activa del Colegio de Profesores, y, si bien aún se encuentra en tramitación legislativa, ya se empezó a implementar en 2003.

El sistema propuesto tuvo como condición previa el diálogo y consenso respecto de qué evaluar. Se acordó que la evaluación fuese sobre lo propio de la profesión docente, es decir, la enseñanza, descartándose la concepción de evaluación de producto, según el rendimiento de los alumnos, propia del

³⁴ Se refiere al sector particular pagado, sin subvención del Estado.

enfoque neoliberal, reconociéndose que los resultados de aprendizaje de los alumnos y alumnas no dependen enteramente de la acción de los docentes.

El marco que contiene al sistema se puede contextualizar del modo siguiente:

Sus objetivos generales son estimular y favorecer el interés por el desarrollo profesional de profesoras y profesores; contribuir al mejoramiento de la gestión pedagógica de los establecimientos; favorecer la formación integral de los educandos.

El sistema supone determinados objetivos específicos, que se refieren a las distintas esferas de acción que debieran ser afectadas por el sistema: el ejercicio docente, las políticas de formación docente y un sistema válido y confiable de evaluación del desempeño docente.

Con relación al ejercicio docente: determinar fortalezas y debilidades y establecer programas de mejoramiento según se requiera; apoyar la superación de los obstáculos que afectan el buen ejercicio docente; favorecer procesos de autoevaluación, de trabajo cooperativo entre profesores y de formación permanente con relación al propio desarrollo profesional; ofrecer oportunidades para el desarrollo de capacidades especiales dentro del ejercicio docente.

Con relación a las políticas de formación docente: proporcionar información sobre necesidades de desarrollo profesional de los docentes; incentivar la evaluación y la redefinición de políticas y procesos de formación inicial y continua, así como la acreditación obligatoria de instituciones formadoras.

Con relación a la evaluación válida y confiable del desempeño docente: desarrollar y validar procedimientos amplios para una adecuada evaluación del desempeño; preparar evaluadores equipados para emitir juicios confiables sobre el desempeño de profesores en distintos contextos; disponer de información que permita emitir juicios bien fundados sobre casos límite, metas de superación requeridas de docentes y ascensos en carrera docente.

El sistema propuesto tiene como condición clave la formulación de estándares o criterios para determinar niveles de desempeño y orientar el proceso de evaluación y, como condición asociada, la estructuración gradual de una carrera docente que reconozca la superación del desempeño profesional.

El disponer de estándares consensuados por la profesión docente y el sistema educacional es crucial para la instauración de un sistema de evaluación del desempeño que les da a todos la oportunidad de mejorar. Esto, porque muestran los niveles de desempeño debidamente contextualizados, a los que se puede aspirar, y porque sugieren los procedimientos de evaluación que son apropiados y el tipo de preparación que deben tener quienes realizan la evaluación. Estándares formulados de esta manera tienen el potencial de

preparar evaluadores que pueden reconocer la calidad en la diversidad del desempeño docente.

La propuesta sobre carrera docente contempla un sistema que considere la lógica tradicional de progresión según antigüedad dentro de la cual se insertará un sistema de evaluación requerido para todos, y una forma de progresión complementaria abierta a quienes deseen demostrar niveles más altos de calidad, sobre la base, también, de evaluaciones diferentes. El hecho de articular el proceso de evaluación del desempeño docente a una carrera docente que considere no sólo antigüedad sino también mejoramiento progresivo de calidad, presenta, al menos, dos beneficios: a) estimula el buen desempeño profesional, lo que favorece el desarrollo de la profesión y el mejoramiento del sistema educativo, dinamizándolo a través de procesos no burocratizados ni rutinarios; b) permite diseñar un sistema de estímulo e incentivos permanente y abierto a todos los que se esfuercen por alcanzar sus metas, eliminando los sesgos de sistemas competitivos como el pago por mérito.

Por último, el Colegio plantea que el éxito o fracaso de un sistema como el propuesto depende de los esfuerzos realizados por manejar bien los factores que afectan el desempeño docente y, sobre todo, del hecho de reconocer que los resultados de aprendizaje de los alumnos y alumnas del sistema no dependen enteramente de la acción de los docentes. Los factores que requieren atención son los siguientes:

- la comprensión por parte de los docentes del sistema que se les propone y su compromiso a asumirlo como sistema válido para asegurar la calidad del ejercicio de su profesión. Ello implica un tiempo dedicado a la socialización y discusión del esquema con docentes a través de todo el país;

- la existencia de condiciones básicas de trabajo pedagógico y profesional que permitan ejercer y desarrollar los estándares de desempeño que dicho sistema de evaluación impulsa;

- un sistema de desarrollo profesional y formación permanente articulado y financiado, que ofrezca inducción para nuevos profesores, reconozca y facilite el desarrollo profesional en el contexto escolar, apoye el autoperfeccionamiento y perfeccionamiento entre pares, regule eficientemente la calidad de la oferta de formación inicial y cursos de actualización, y que sea coordinado efectivamente entre los ámbitos central, regional y comunal; y

- el fortalecimiento, en tiempo asignado y oportunidades al interior de escuelas y liceos, de trabajo colaborativo entre profesores.

Entendiendo que muchos de estos requisitos no existen en el sistema, y que deberán irse construyendo, lo que el gremio ha planteado es su desarrollo gradual, partiendo de una discusión amplia sobre los estándares esperados

y continuando con un proceso experimental que permita ir validando los instrumentos y formando los evaluadores, así como construyendo paralelamente el diseño de una carrera docente. La gradualidad debiera considerar, también, la gradualidad de desarrollo de las condiciones de trabajo profesional, así como el de un sistema de formación permanente del profesorado.

De este modo, durante 2002 se elaboró el Marco de la Buena Enseñanza, que fue enriquecido por dos consultas al profesorado, y que incorporó los dominios y criterios para determinar niveles de desempeño y orientar el proceso de evaluación. Se realizó luego, en 2003, una experiencia piloto, a partir de la cual se establecieron con mayor precisión los instrumentos, las características de los evaluadores y su formación, los procedimientos de gestión y de corrección, entre otras cuestiones principales. En 2004 se inició el proceso en 70 de las más de 300 comunas del país, esperándose que el sistema esté en régimen en 2006.

Los evaluadores son evaluadores pares, es decir, profesores en ejercicio en el mismo nivel y especialidad que el profesor evaluado, de modo que sea la profesión la que evalúa a la profesión. Sin embargo, tomando en cuenta las presiones y el clima institucional, el evaluador no puede ser un jefe directo ni trabajar en el mismo establecimiento que el profesor a evaluar. Por la complejidad de la tarea, los evaluadores deben pasar por un proceso de formación.

Los instrumentos de evaluación permiten que el propio profesor realice una reflexión sobre su quehacer y muestre evidencias sobre el mismo (autoevaluación, entrevista a un profesor evaluado, portafolio de evidencias, grabación de video de una clase e informe de terceros –director y/o jefe de Unidad Técnica Pedagógica del establecimiento).

Cada profesor es evaluado cada cuatro años. La incorporación al proceso será en forma gradual por grupos de municipalidades y por niveles de enseñanza. La responsabilidad técnica del sistema la asume el Centro de Perfeccionamiento, Investigación y Experimentación Pedagógica (CPEIP) del Ministerio de Educación, y la responsabilidad administrativa es de los municipios, sin que estos participen como empleadores en la evaluación propiamente dicha.

Los profesores son evaluados en cuatro niveles: insatisfactorio, básico, competente y destacado. El profesor que resulte insatisfactorio, contará con un plan de apoyo y será evaluado al año siguiente. De ser nuevamente evaluado como insatisfactorio, dejará la responsabilidad de un curso y contará con el apoyo de un profesor tutor. Si nuevamente resultare insatisfactorio, saldrá del sistema con indemnización. Los profesores competentes y destacados

podrán optar por una prueba de conocimientos que, de ser aprobada exitosamente, implicará una asignación salarial por cuatro años.

Es síntesis, se trata de un sistema de desarrollo profesional y formación permanente, articulado y financiado desde el Ministerio de Educación, coordinado a los ámbitos central, regional y comunal.

Aunque esta propuesta se encuentra avanzando en el plano legislativo, sigue persistiendo, en muchos sectores y con fuerza, una orientación administrativa, financiera y de gestión que plantea y concibe la evaluación como un instrumento tanto de control como de información del personal docente, en la perspectiva de una administración más eficiente de los recursos humanos y económicos, propugnando más bien una calificación docente, cuya finalidad sea sacar del sistema a los profesores supuestamente incompetentes, o bien, establecer un sistema de incentivos competitivo, otorgando mejoramiento económico a los más destacados.

Por su parte, el Ministerio de Educación, si bien concuerda con una evaluación formativa, paralelamente sostiene un incentivo individual, competitivo, con fondos acotados, para entregar una asignación de excelencia docente no permanente. Además, sigue pendiente un compromiso no cumplido por parte del gobierno de elaborar una carrera profesional que debiera estar articulada a la evaluación.

CAPÍTULO IV

FORMACIÓN DOCENTE

1. LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El análisis de la situación de la educación superior en las últimas décadas tiene directa relación con la acción del régimen militar, que realizó una serie de transformaciones en su dinámica y funcionamiento, particularmente en lo referido a las universidades, las que se traducen en disminución del financiamiento estatal, designación de militares en cargos de rectoría, exoneración de profesores, funcionarios y alumnos, estímulos a la competencia, incorporación de criterios de diferenciación y mercado, reacción frente a la universidad politizada, facilidades para el desarrollo de la iniciativa privada, etcétera³⁵.

El primer período de cambios se caracterizó más bien como una etapa reactiva donde el énfasis estuvo colocado en instaurar el nuevo orden político, despolitizar las universidades y “depurarlas” de las ideologías marxistas o de izquierda³⁶.

35 Un estudio más acabado, que empleamos como referencia básica en esta sección, corresponde a Núñez Arancibia, Daniel 2002 *La universidad pública y el movimiento estudiantil*. Tesis para optar al grado de Magíster, Universidad Jesuita Alberto Hurtado, Santiago.

36 Las principales transformaciones del sistema educativo en el período 1973-1981 se describen en Briones, Guillermo 1981 *Las universidades chilenas en el modelo de economía neo-liberal: 1973-1981* (Academia de Humanismo Cristiano) Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación, PIIE.

Luego, al igual que en los otros niveles del sistema escolar, los cambios en la educación superior se insertaron en el proceso de descentralización administrativa y en el denominado proyecto modernizador del régimen militar. El Estado abandonó las funciones de promoción que históricamente había desarrollado en el plano de la educación, pasando el mercado a cumplir el rol central en las orientaciones y funcionamiento general del sector y en la asignación de los recursos necesarios para la eficiencia del sistema. Se produjo, de hecho, la privatización de la educación superior.

En este contexto se definió la creación y el funcionamiento de los institutos profesionales y centros de formación técnica. Además, algunas universidades iniciaron un proceso de regionalización, abriendo sedes y carreras en distintas regiones del país. El supuesto era que la competencia entre las instituciones de educación permitiría mejorar la calidad del servicio. Asimismo, se señalaba que la autonomía de las sedes de regiones crearía mejores condiciones para llevar a cabo la formación de los docentes.

En conformidad con la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE en su art. 29), la estructura del sistema de educación superior quedó dividida en tres niveles: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. A ellos se agregan las academias de guerra y politécnicas, y escuelas de armas y especialidades de las Fuerzas Armadas.

Los Centros de Formación Técnica, que imparten carreras de corta duración (dos años), cubren con facilidad las demandas del mercado en términos de competencias técnicas específicas. A diferencia de la situación en el nivel universitario y de los institutos profesionales, no reciben aporte financiero estatal directo. En la década del '80 este tipo de centros tuvo un gran crecimiento, pasando de ser 102 en 1985 a 168 en 1990.

Los Institutos Profesionales (IP contemplan carreras con una duración entre 3 y 4 años, y ofrecen carreras profesionales, excepto las ligadas al ámbito universitario según lo establece el DFL N° 5 de 1981). Las carreras impartidas en estos institutos no otorgan licenciaturas, grado que sí entregan las universidades. Paulatinamente desplazaron a los institutos estatales, los cuales desaparecieron hacia fines de los 80. De 25 IP que había en 1985, se pasó a 82 en 1990.

Las universidades imparten cursos de cinco o más años, según la carrera. En ellas está concentrada la mayor excelencia académica, existiendo además políticas de investigación y extensión (fundamentalmente en las instituciones estatales) que no están incorporadas en los dos casos anteriores. La LOCE las faculta para entregar títulos profesionales y toda clase de grados académicos, como el de licenciado, magíster y doctorado. Los requisitos de

ingreso varían. En las estatales se debe presentar la licencia de educación media y haber obtenido un determinado puntaje en la Prueba de Aptitud Académica (creada en 1967 y reemplazada en 2003 por la Prueba de Selección Universitaria, PSU). En 1980 había 8 universidades; en 1985, 21 y en 1990, 60.

Las universidades privadas se crearon con posterioridad a 1981, y a fines de esa década alcanzaron un desarrollo decisivo cuando el régimen militar creó nuevas condiciones para la privatización del sector³⁷. Para propender al crecimiento de estas universidades se aprobaron iniciativas de distinto tipo: se eliminó la necesidad de solicitar la autorización del Ministerio del Interior, se creó incentivo tributario para las empresas que realizan donaciones a universidades, se permitió a estas instituciones captar recursos fiscales indirectos, etcétera.

Los cambios en el sistema de financiamiento conllevaron una mayor importancia de la iniciativa privada en desmedro del rol estatal. Hasta 1981, el sistema universitario estaba financiado casi en su totalidad por recursos fiscales, ya sea en su modalidad directa (que era la principal parte y corresponde a los recursos del presupuesto nacional) como indirecta. Sin embargo, a partir de ese año la caída del financiamiento estatal (que, en todo caso, se venía produciendo desde 1974) se hizo más evidente³⁸. Además, las formas de financiamiento y los montos asignados por diferentes vías al sistema de educación superior se modificaron³⁹.

Desde esa fecha se establecieron tres formas de financiamiento para la educación superior: un aporte fiscal directo que durante los '80 experimentó una progresiva disminución; un aporte fiscal indirecto que disminuyó en menor medida que el aporte fiscal durante los '80 y que está destinado a mejorar la calidad y eficiencia del sistema; el crédito fiscal universitario, para los alumnos que no pueden pagar el arancel establecido por la universidad (que ahora tiene como referencia los precios de mercado). Sólo a partir de 1990 este beneficio es utilizado por todas las instituciones de educación supe-

37 Según cifras oficiales, la matrícula de las universidades privadas pasó de 2.708 en 1983 a 19.509 en 1990. En ese mismo período, la matrícula en las universidades tradicionales pasó de 107.425 a 112.193. Ver sitio web del Ministerio de Educación <www.mineduc.cl> 2001.

38 El gasto estatal en educación superior respecto al PGB pasó de 2,02% en 1974 a 1,14% en 1981. Posteriormente, en 1987, el gasto estatal fue de 0,69%. Ver Arraigada, Patricio 1989 *Financiamiento de la Educación Superior en Chile* (Santiago: FLACSO) julio.

39 El Decreto con Fuerza de Ley N° 4 es el que permitió realizar estos cambios en el sistema de financiamiento.

rior, ya que en los '80 abarcó solamente a las universidades tradicionales y sus sedes regionales (que incluían algunos institutos profesionales).

Las universidades estatales se vieron fuertemente afectadas con dichas políticas. Vieron caer el aporte financiero estatal y fueron objeto de una política de racionalización y desconcentración que permitió el surgimiento de universidades regionales de carácter estatal. Cabe mencionar que la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado eran las únicas instituciones estatales con cobertura nacional existentes en esos años, por lo que la desconcentración implicó profundas transformaciones. Varias de las nuevas universidades surgieron de estas dos instituciones, ya sea como proyectos independientes o conjuntos⁴⁰.

De este modo, la reforma al sistema educacional tuvo un carácter estructural, por lo que se relacionó no sólo con los distintos niveles institucionales, sino también con las formas de financiamiento y regulación en el sector. Es decir, en esta reforma se destacan tres aspectos: a) su estructura institucional, que es diversificada verticalmente en un sistema de tres niveles; b) su modalidad de financiamiento, que también se diversifica —traspasándose una proporción importante del mismo a las familias de los alumnos—, y se hace dependiente de la capacidad de las instituciones de captar estudiantes; y c), las reglas de entrada al sector, que son liberalizadas radicalmente, facilitando así la diversificación horizontal del mismo por la creación de nuevas instituciones privadas⁴¹.

En los años más recientes las tendencias mencionadas no se han modificado, sino que, por el contrario, muchas de ellas se profundizaron. La matrícula en educación superior continúa aumentando, alcanzando en el año 2000 los 452.347 estudiantes, de los cuales el 52,4% pertenece a instituciones que no reciben aporte fiscal directo. En 2002 la matrícula subió a 521.609, distribuida de la siguiente forma: 369.333 en universidades (125.740 en instituciones privadas y 243.593 en instituciones pertenecientes al Consejo de Rectores, que agrupa a las universidades públicas y a algunas privadas tradicionales, como la Universidad Católica), 91.153 en Institutos Profesionales, 61.123 en Centros de Formación Técnica⁴².

40 Entre las universidades que se crearon a partir de 1981 pueden mencionarse las siguientes: Universidad de Antofagasta, Universidad de la Serena, Universidad de la Frontera, Universidad de Valparaíso, Universidad del Bío Bío, Universidad de Talca, Universidad de Atacama y Universidad de Tarapacá, entre otras.

41 Cox, Cristian 1993 "Políticas de Educación Superior en Chile, 1970-1990: Generación y resultados" en Courard, Hernán (ed.) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina* (Santiago: FLACSO).

42 Antecedentes estadísticos del Ministerio de Educación disponibles en <www.mineduc.cl>

El crecimiento de las universidades privadas muestra la elitización de la educación, ya que el aumento de la matrícula tiende a concentrarse en los sectores socioeconómicos más pudientes. Los sectores medios que logran ingresar en este tipo de educación generalmente lo hacen a costa de producir el endeudamiento de las familias. De estas situaciones se puede concluir que las políticas de educación no logran resolver el tema de la equidad en educación y la democratización del sector en términos de acceso y calidad académica, aunque especialmente en los últimos años los gobiernos de la Concertación han implementado algunas iniciativas y programas al respecto, como por ejemplo, la Ley de Acreditación Universitaria, a la que deben ceñirse todas las instituciones académicas que quieran percibir algún tipo de financiamiento estatal vía beca o créditos a los alumnos.

Se destaca, además, la deficitaria regulación en este sector. Existen distintos regímenes reguladores, los que se relacionan con el tipo de institución: entidad autónoma, acreditada, examinada o supervisada. En 2000, según información del Ministerio de Educación, se observó la siguiente situación: existían 64 universidades, de las cuales 19 estaban en proceso de acreditación, 7 en examinación y 38 eran autónomas; los Institutos Profesionales eran 60, de los cuales 17 estaban en acreditación, 32 en examinación y 11 eran autónomos; los Centros de Formación Técnica eran 115, de los que 56 estaban en proceso de acreditación, 50 eran supervisados y 9 autónomos⁴³. Asimismo, hubo diferentes instituciones reguladoras como el Consejo Superior de Educación, el Ministerio de Educación o el Consejo de Rectores. Si una institución lograba la autonomía, podía crear también sus propios planes y programa académicos.

2. LA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE

La formación de los profesores debe ser entendida en sus múltiples relaciones y conexiones con otros procesos. En este sentido, por ejemplo, la disminución de los salarios docentes en la década del '80 significó una degradación del status de los maestros, siendo asimilado en el imaginario colectivo más a la idea de trabajador manual que a la de otra profesión de excelencia académica. Esto, a su vez, hace que muchas personas con capacidades y vocación por el trabajo docente no opten por esta profesión.

⁴³ Ver <www.mineduc.cl>

El período que va de 1985 a 1997 muestra una progresiva disminución de la matrícula en las carreras de pedagogía. En este último año, en que ha cambiado esta tendencia, la matrícula de estudiantes de pedagogía en instituciones de formación docente se distribuye de la siguiente manera: preescolar, 4.848; básica, 3.496; media, 13.450; especial (diferencial), 2.005.

El hecho de que la matrícula sea más alta en el nivel medio secundario que en el básico tiene relación con el mayor status y salario que perciben los primeros y sus mayores posibilidades de insertarse laboralmente, ya que dicho grado les permite desempeñarse en áreas como la computación, la traducción, los gimnasios, según la especialización por la que se haya optado.

En la década del 80 las políticas e iniciativas en lo referido a la formación docente se muestran confusas y erráticas. Por ejemplo, la reforma de la estructura de la educación superior quitó el carácter de carrera universitaria a la formación de profesores, abriendo la posibilidad para que pudiese ser impartida en los nuevos Institutos Profesionales, lo que tuvo un efecto directo en la calidad de la formación. En 1990 esta situación se modificó, pues se incluyó a los profesores de educación básica y media en la lista de profesiones de nivel universitario que podían recibir el grado de licenciatura⁴⁴. Pese a ello, algunos Institutos Profesionales han continuado realizando formación de profesores de educación parvularia y básica a nivel de pre-licenciatura. Además, las universidades bajaron los requisitos de ingreso, lo que finalmente también afectó la calidad de la formación⁴⁵.

En 2003 los profesores de Chile se forman en 44 universidades (14 públicas) y en 10 institutos profesionales. La mayoría de la carreras tiene una duración de 4 a 5 años e incorpora la formación pedagógica y la formación de las disciplinas. Existen 65 carreras de educación básica, 164 de enseñanza media en sus distintas especialidades, 38 de educación parvularia y 21 de educación diferencial. Además, en el marco de la libertad de mercado en que se mueve la educación superior, han surgido múltiples programas de formación de profesores de enseñanza básica a distancia y/o con muy pocas horas presenciales, los que, en su mayoría, son de dudosa calidad.

44 Avalos, Beatrice 1999 "Mejoramiento de la formación inicial docente. Análisis de las necesidades, contenidos y factores limitantes relacionados con proyectos de cambio formulados por instituciones universitarias" en García Huidobro, Juan Eduardo (ed.) *La Reforma Educativa Chilena* (Madrid: Popular).

45 Cerda, Ana María; Silva, María de la Luz y Núñez, Iván 1991 *El sistema escolar y la profesión docente* (PIIE).

Una preocupación importante, tanto para el Colegio de Profesores como para el Ministerio de Educación, ha sido la regulación de las carreras de pedagogía en la perspectiva de generar mejores condiciones para su calidad. En este sentido, se logró construir criterios, con la participación del Colegio, para la acreditación de estas carreras, y finalmente se legisló sobre la obligatoriedad de dicha acreditación, que empezará a operar a partir de 2005.

La formación de los profesores ha cobrado especial importancia durante los 90, ya que la reforma educacional ha puesto énfasis en la calidad del servicio, lo que requiere docentes competentes. Algunas iniciativas y programas de la reforma que inciden en la formación docente tienen relación con el nuevo marco curricular para la educación básica y media; la incorporación de la informática en escuelas y liceos, y de nuevas formas de trabajo (colaborativo) en los equipos docentes; nuevas actividades escolares impulsadas por los alumnos u otros actores de la comunidad educativa; la realización de proyectos de mejoramiento educativo (PME); etcétera. También se debe considerar que el contexto de globalización plantea nuevos desafíos en términos de comprensión de procesos sociales y culturales, entre otros. Todos ellos plantean la necesidad de contar con docentes preparados para impulsar o adecuar su labor a las condiciones cambiantes de la realidad interna y externa a las escuelas o liceos⁴⁶.

A fines de los '90, el Ministerio de Educación impulsó el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID). Este permitió que, a través de fondos concursables, 17 universidades (3 de ellas privadas), que atendían a cerca del 70% de la matrícula en carreras pedagógicas, pudieran llevar adelante proyectos que tendieran a superar las dificultades existentes en sus programas de formación. Entre ellas, problemas en: el currículo, donde se observan pocas posibilidades para el desarrollo autónomo; las estrategias de formación; la composición del cuerpo académico; la interacción entre escuelas, las cuales funcionan prácticamente aisladas unas de otras; la capacidad académica y profesional de los formadores de profesores; la disposición de recursos materiales y pedagógicos.

46 Si se consideran programas más específicos, como el Desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe en algunas regiones del país, se hace más evidente la necesidad de contar con profesores capaces de comprender su entorno sociocultural y adecuar sus prácticas pedagógicas a dicha realidad. Esto, a la vez, implica que la formación de los docentes debe incorporar nuevas estrategias de enseñanza y desarrollo personal-profesional.

Las modificaciones propuestas en dichos proyectos tuvieron relación con la estructura de formación, el currículo, las estrategias de enseñanza y la vinculación con las escuelas, la calidad académica de los profesores, los procedimientos para retener estudiantes y apoyar a los docentes recién egresados, a la vez que tendieron a crear un vínculo con las orientaciones del sistema educativo y de la reforma educacional.

CAPÍTULO V

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

LA MANERA EN QUE se establece un mecanismo a través del cual el Estado provee financiamiento para el mantenimiento y fortalecimiento de la función pública que es la educación se encuentra determinada por la estructura de metas sociales presente en el estilo de desarrollo vigente. En el caso de Chile, pueden identificarse con claridad dos estilos de desarrollo distintos que, a su vez, dan lugar a modelos de financiamiento diferentes. La manera en que el Estado asume esta función es parte central de la orientación política de los bloques dominantes. Separado por el cambio en el modelo de desarrollo y el advenimiento de un nuevo sector dominante con la dictadura militar, hay un antes y un después a la hora de evaluar los roles que asume o desplaza de su ámbito de acción el Estado. La modernización y el desarrollismo son el antes. El neoliberalismo, el después.

1. PAPEL DEL ESTADO EN EL PROCESO MODERNIZADOR

En el contexto del crecimiento del Estado desarrollista, el sistema educacional experimentó una gran expansión, acorde con las concepciones imperantes acerca del desarrollo nacional y, por ende, de la relevancia de la educación en el proceso modernizador.

Un elemento distintivo de esta etapa es la importancia del rol del Estado como orientador y gestor de iniciativas industrializadoras y de modernización. En ese orden de cosas, el objetivo de fortalecer una infraestructura económica nacional (puertos, puentes, caminos, electricidad, etc.) se acompañaba de la creación de grandes empresas destinadas a producir insumos y materias primas estratégicos para la nueva etapa, caracterizada por mayores grados de autonomía respecto a los inestables mercados internacionales de los cuales se demandaba buena parte de los bienes manufacturados que se consumían internamente.

Del mismo modo que la oferta de fondos permitía a los empresarios llevar a cabo proyectos productivos, el desarrollo de las funciones públicas vinculadas a la educación y la salud les permitía contar con una fuerza de trabajo educada y sana.

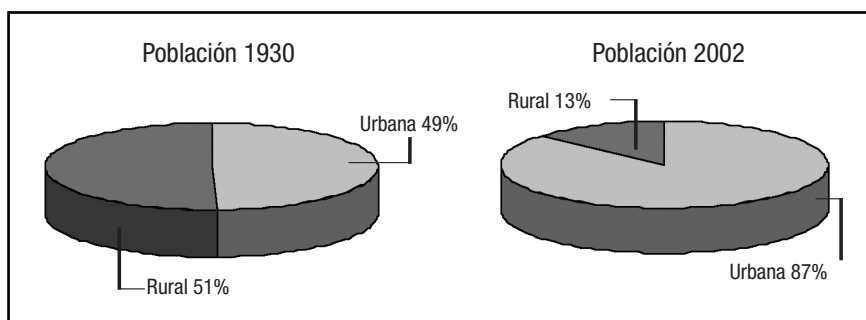
Este carácter del Estado, más intervencionista en los diferentes planos de la vida social y del quehacer económico, se consolidó en función de tres factores. El primero, la existencia de un empresariado industrial y de grupos profesionales que habían detectado las limitaciones de un modelo de desarrollo fuertemente orientado al exterior por la vía de la exportación de materias primas que, dada la vulnerabilidad que mostraba ante los impactos de las crisis externas, era esencialmente precario⁴⁷. El segundo factor es el desarrollo de una ideología política favorable a la intervención directa del Estado, sustentada en la formación y ascenso de nuevos grupos sociales, en particular las capas medias y sectores obreros, que demandaban al Estado hacerse responsable del bien común. Este aspecto se fundamenta también en la instalación del ideario keynesiano en política económica, que sitúa en un lugar privilegiado el rol del Estado, tanto en el corto plazo, impulsando la economía hasta una posición de equilibrio de pleno empleo, como en el largo plazo, generando las condiciones para el desarrollo. Al Estado le cabía así una doble misión: ser agente regulador del ciclo económico y ser redistribuidor del ingreso. Finalmente, se hizo necesaria la presencia de un equilibrio de fuerzas políticas en virtud del cual fue conformándose el acuerdo en torno al desarrollo del aparato público.

Uno de los principales efectos de este largo proceso de modernización está plasmado en la composición demográfica de la población, la que a través del siglo XX paulatinamente desarrolló un proceso migratorio que la llevó a asen-

47 Según estimaciones de la Liga de las Naciones, organismo antecesor de Naciones Unidas, el país más afectado en el mundo por la crisis de 1929 fue Chile. La razón es esencialmente el grado de apertura de la economía que se traduce en una mayor exposición a los *shocks* externos. Ver Meller, Patricio 1996 *Un siglo de Economía Política en Chile (1890-1990)* (Santiago: Andrés Bello).

tarse en las ciudades. Esta migración interna constituye el soporte no sólo de un nuevo perfil social con fuerte acento en los trabajadores y capas medias, sino además de la nueva estructura de demandas y necesidades de servicios sociales como la salud y la educación.

GRÁFICO N° 10



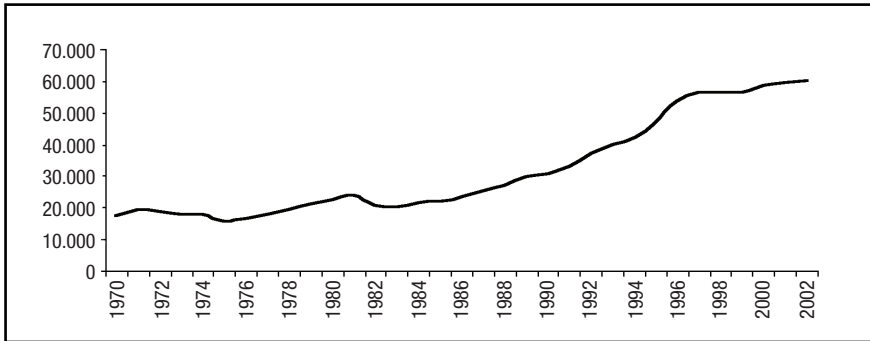
Fuente: elaborado con datos del INE, varios censos nacionales.

Los últimos setenta años marcan de manera indeleble el tránsito desde una sociedad agraria y un Estado oligárquico hasta un perfil de sociedad capitalista de rápida expansión urbana. Esta radical transformación trae consigo nuevos desafíos y necesidades, entre las cuales se encuentra la de ampliar la calidad de la fuerza de trabajo, lo que acarrea a su vez el surgimiento de un sistema nacional de educación.

En este contexto, la educación resulta un agente protagónico. La capacidad de la sociedad y el modelo de desarrollo para reconvertirse de un modelo tradicional, rural-oligárquico, a uno moderno, urbano-industrial, pasa por consolidar una fuerza de trabajo con un grado de calificación general tal que le permita asumir tareas en la nueva estructura de empleo en gestación. Si bien durante el ciclo salitrero el Estado comenzó a asumir funciones importantes en torno a la educación, hasta ese momento gruesamente en manos de la beneficencia, es en la primera etapa del período modernizador cuando se desarrollará su mayor expansión y consolidación como sistema. Esta etapa se extiende desde inicios de los años '40 hasta mediados de los '70.

Luego de un largo período de rápido desarrollo, entre 1960 y 1973, el sistema educacional público sufrió un deterioro sin precedentes durante la etapa dictatorial, para recobrar un ritmo acelerado de recuperación y transformación durante los gobiernos de la Concertación.

GRÁFICO N° 11
PRODUCTO INTERNO BRUTO (EN DÓLARES 2002)

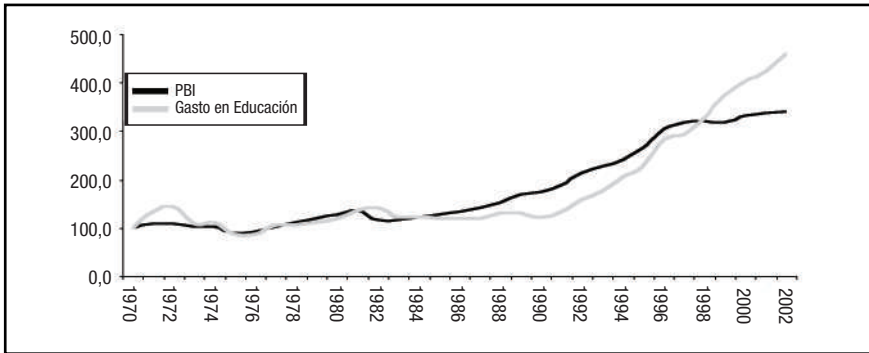


Fuente: elaborado con datos extraídos del Informe de Remuneraciones Docentes de CENDA.

Independientemente de importantes contracciones o años de estancamiento, como es el caso de 1982-1983 y 1998-1999, el comportamiento del Producto Interno Bruto en Chile presenta un importante aumento. Esta variable refleja el promedio de desempeño de los diversos sectores productores de bienes y servicios, con los cuales es posible contrastar el comportamiento de la educación como actividad económica.

Como se aprecia en el siguiente gráfico, son escasos los momentos en los cuales el gasto en educación ha sobrepasado el comportamiento del Producto Interno Bruto, situación que indica mejoras absolutas en cuanto a la cantidad de recursos aplicados a ese sector. Particularmente puede apreciarse este tipo de situación durante el período inicial de los años '70 y los últimos años de la década del '90. El efecto que se observa en 1982, más que a una política de desarrollo sectorial, es resultado de la violenta caída del Producto Interno Bruto, que ese año superó el -13%.

GRÁFICO N° 12
EVOLUCIÓN DEL PBI Y EL GASTO EN EDUCACIÓN



Fuente: elaborado con datos extraídos del Informe de Remuneraciones Docentes de CENDA.

Durante la década del 60 el problema educacional en Chile se diagnosticaba básicamente como un problema de cobertura. En el contexto de las doctrinas de la modernización, que acompañaron los esfuerzos industrializadores en la región, el contar con una fuerza de trabajo con una mínima calificación convencional pasó a ser un factor crítico a la hora de evaluar la factibilidad del esfuerzo modernizador. Con ese fin se llevó adelante una reforma de la educación, en el gobierno de Eduardo Frei Montalva, que, en el marco de una reforma integral, redujo la jornada escolar a medio día⁴⁸. En dicha condición, el efecto de ampliación en la cobertura satisfizo largamente los objetivos perseguidos, en tanto implicó la duplicación de la capacidad instalada debido a la reducción de la jornada. Ello se tradujo en la posibilidad de implementar la reforma general sin necesidad de incurrir en una parte importante del costo que para el Estado habría significado la ampliación de la cobertura.

2. GASTO EN EDUCACIÓN: EL EFECTO DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

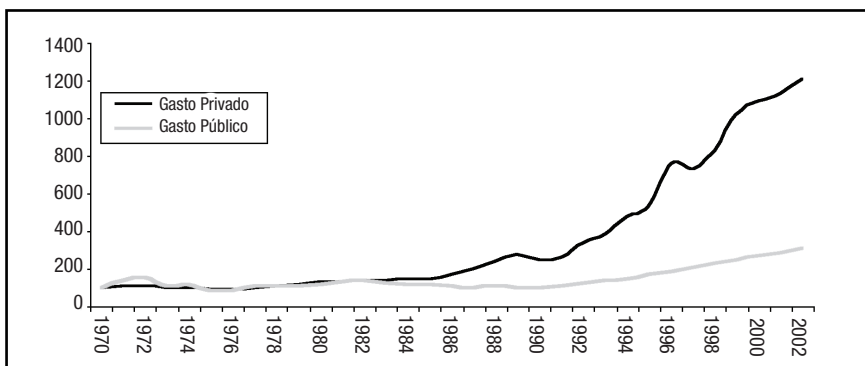
En términos absolutos, los recursos que el Estado destinó a educación, luego de alcanzar un máximo de 1.583 millones de dólares en 1972, cayeron a 877 millones en 1975 y a 1.026 millones de dólares en 1990. En cambio, durante la década del '90 el gasto casi se triplicó, alcanzando una cifra cercana a los 2.800 millones de dólares en 2001, y, en relación con el valor de principios

48 Otra gran reforma educacional en Chile se realizó en 1928 durante la dictadura de Carlos Ibáñez (1927-1931). Estas reformas son definidas como integrales, en tanto abarcan las distintas dimensiones del sistema educativo: planes, programas, jornada, etcétera.

de los años '70 resultó un 77% superior⁴⁹. Esta cantidad de recursos, vistos como una proporción del Producto Interno Bruto (PIB), muestra sin embargo una situación bastante diferente. Mientras el gasto público en educación alcanzó en el año 2000 un nivel equivalente al 4,2% del PIB, este mismo parámetro se encontraba en 1972 en un rango del 7,2% del PIB, es decir, un 42% inferior al valor alcanzado en 1972. El gasto privado, en cambio, ha crecido aceleradamente desde la década del '80 y, para el 2000 representaba aproximadamente un 3,3% del PIB. El gráfico siguiente expresa esta notable divergencia y refleja un acentuado proceso de privatización de la educación. Las tempranas políticas de ajuste estructural implementadas desde inicios de los años ochenta generaron un proceso privatizador mediante la aplicación simultánea de dos iniciativas: disminuir drásticamente los aportes directos del Estado al sector y modificar las normativas para abrir espacio a una iniciativa privada apoyada en el subsidio del Estado.

El deterioro que mencionado en cuanto a los recursos que el sector público destina a educación, resulta particularmente evidente durante el período de la dictadura militar, en el cual se asentaron las bases del nuevo modelo de desarrollo que hasta hoy prevalece en Chile. La política sectorial llevada adelante ha buscado, con bastante éxito, desarrollar un mercado en el sector. El comportamiento del gasto privado justamente refleja una notoria expansión de la inversión sectorial.

GRÁFICO N° 13
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN EDUCACIÓN



Fuente: elaborado con datos extraídos del Informe de Remuneraciones Docentes de CENDA.

49 Todas las cifras están expresadas en dólares del año 2000.

3. CRISIS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

La situación actual del sector educación en Chile revela una crisis que tiene aristas y causas diversas. Simultáneamente se aprecian presiones de gasto y restricciones de financiamiento estatal.

Desde una perspectiva de mediano plazo, existe el imperativo de culminar el último proceso de reforma que debe conducir a la homogeneidad del sistema de Jornada Escolar Completa (JEC), como una manera de mejorar la calidad y equidad de la educación, objetivos primordiales de las políticas educativas desde la década del 90. Esto involucra cuantiosos volúmenes de inversión destinados a incrementar la infraestructura inmueble y de equipamiento de las escuelas, así como las horas de clases.

Al anterior factor de aumento del gasto en educación se suma la demanda de los docentes por recuperar la deuda histórica que el Estado mantiene desde la década del 70. Esta deuda es resultado de la pérdida de poder adquisitivo de las remuneraciones docentes, como se ha analizado en el acápite anterior, y de la deuda previsional de las municipalidades, que habiendo descontado los fondos desde los salarios de los profesores no los han integrado a sus cuentas de capitalización en las AFPs.

Desde el punto de vista de la contracción de ingresos, el elemento fundamental que explica tal situación es el tipo de política económica que se viene aplicando desde la llamada “crisis asiática”, que tuvo un importante efecto negativo sobre el comercio exterior de Chile y sobre su balanza de pagos. En momentos en que la contracción de la demanda interna reducía la actividad económica hasta un nivel de recesión en que el desempleo abierto llegó más que a duplicarse, el Banco Central y el gobierno optaron por profundizar la crisis, al constreñir el gasto público y elevar la tasa de interés. Esta política de restricción presupuestaria afectó, entre otros sectores, a la educación municipal y privada subvencionada.

CAPÍTULO VI

LA REFORMA EDUCACIONAL EN LOS '80

1. CONCEPCIONES GENERALES Y OBJETIVOS

El sistema escolar chileno tuvo históricamente un carácter muy centralizado, en el sentido que el Estado cumplía un rol fundamental en su prestación, así como en la determinación de sus orientaciones y metas. En la década del '80, durante el régimen militar, esta tradición se rompió abruptamente con la aplicación de una reforma educacional descentralizadora y privatizadora. En ese marco, el Estado pasó a tener un rol subsidiario, siendo el mercado el principal ente regulador de las actividades en el ámbito educacional.

A partir de esta reforma acontecieron tres situaciones importantes: se descentralizó su administración, se cambió la modalidad de financiamiento y se promovió la adecuación del currículo nacional a las diferentes realidades. Estas orientaciones (especialmente la segunda) eran plenamente coherentes con el modelo económico neoliberal vigente, que promovía el desarrollo de la iniciativa privada, la competencia y el lucro. Es decir, “como marco regulador prevalece el esquema neoliberal, el que en el caso de la reforma chilena se expresa en una abierta descalificación de la capacidad administrativa del Estado y en una confianza casi ciega en el sector privado”⁵⁰.

50 Espínola, Viola 1991 *Descentralización del sistema escolar en Chile* (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE).

De la misma manera, y también vinculado con las disposiciones del modelo económico, se produjo un cambio en el sentido y los objetivos de la educación: desde una valoración por el ser humano y la formación de los sujetos en tanto ciudadanos, se pasó a concebir a los alumnos como consumidores y parte funcional del engranaje de la producción. Asimismo, el profesor pasó a ser un instrumento al servicio de estos fines.

Los cambios que introdujo la reforma pretendieron hacer más eficiente y racional la administración estatal en educación, especialmente en lo relativo al manejo de los recursos económicos. En este sentido, se planteó que el Estado era excesivamente burocrático e ineficiente y que, por lo tanto, requería desligarse de sus funciones tradicionales en el plano educativo.

No obstante, tras esos motivos se observan propósitos más de fondo, relacionados con tres aspectos principales: entregar la regulación de la educación a los mecanismos de mercado, en conformidad con las orientaciones del modelo económico neoliberal; disminuir el gasto en educación; debilitar a las organizaciones de los trabajadores. El objetivo de mejorar la calidad de la educación quedó supeditado al logro de una mayor eficiencia administrativa, a la atracción de recursos desde el sector privado y a la competencia entre establecimientos.

2. INSTRUMENTOS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS

Descentralización administrativa

El proceso de descentralización (municipalización y privatización) se relaciona con el traspaso de las escuelas básicas y secundarias del Ministerio de Educación a las municipalidades. El Ministerio abandonó sus funciones históricas (financieras, administrativas, pedagógicas), asumiendo tareas más vinculadas a la supervisión, control y evaluación de programas, planes y proyectos.

Con la descentralización, los municipios debieron asumir nuevas funciones y responsabilidades; sin embargo, la mayoría de ellos carecía de las capacidades técnicas y administrativas para manejar eficientemente los desafíos que implicaban los cambios. Por esta razón se produjeron diversos problemas, entre ellos, dificultades en el manejo de la planta de profesionales y empleados y en la utilización de los recursos financieros.

Financiamiento vía subvención por alumno

Una de las modificaciones más importantes que introduce la reforma educacional está relacionada con el sistema de asignación de recursos a las escuelas.

En este sentido, se abandonó el financiamiento de acuerdo con el gasto histórico (muy ligado al tema salarial) para incorporar el sistema de financiamiento por alumno, es decir, un mecanismo de asignación proporcional a la asistencia mensual de alumnos a los establecimientos escolares. De este modo, las escuelas entraron en competencia por atraer alumnos, situación que, según los precursores de la reforma, contribuiría a la eficiencia interna del sistema. No obstante, este objetivo sólo se cumplió parcialmente. Las familias más favorecidas fueron aquellas que tuvieron acceso a información privilegiada respecto a la oferta educativa que se estaba entregando y a las condiciones económicas y pedagógicas existentes en el sistema escolar (un número menor de personas).

Privatización

De modo especial, el financiamiento vía subvención por alumno (financiamiento a la demanda) pretendía generar las condiciones necesarias para que el sector privado tuviese interés y un incentivo especial para considerar la educación como un buen negocio.

A partir de estas medidas se instalaron los principios básicos del mercado en el sistema escolar: competencia, fomento a la iniciativa privada, libertad de gestión, lucro a través de la educación. Además, se evidenciaron otras dificultades en el proceso. Por ejemplo, el traspaso de recursos desde el Estado hacia las instituciones privadas de educación con fines de lucro no contó con adecuados sistemas de control para asegurar su correcta utilización. Asimismo, los municipios debieron suplir las deficiencias en los recursos asignados desde el nivel central de acuerdo con sus distintas posibilidades económicas. Esto aumentó las diferencias en la calidad de la educación que recibía la población en las distintas regiones y escuelas del país.

Flexibilización curricular

Los cambios que se producían en el ámbito institucional y administrativo en el sistema educativo se correspondieron con la introducción de dinámicas de funcionamiento más flexibles en las propias escuelas. La reforma buscó adecuar el currículum a la realidad de sus alumnos, así como al entorno económico, social y geográfico de cada establecimiento.

El currículo experimentó una flexibilización en algunos aspectos básicos: “En la facultad de los directores de las escuelas de educación básica para eliminar algunas disciplinas y reasignar horarios.

En la posibilidad de que los alumnos de los últimos dos años de enseñanza secundaria pudieran elegir asignaturas al interior del 'plan electivo' (que se diferencia del 'plan común').

Al no explicitarse en los planes y programas las actividades y metodologías de enseñanza, se buscó generar oportunidades para que los profesores crearan nuevas metodologías o adaptasen las antiguas según las características de sus alumnos⁵¹.

51 Espínola, Viola y de Moura Castro, Claudio (ed.) 1999 *Economía política de la reforma educacional en Chile. La reforma vista por sus protagonistas* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo).

CAPÍTULO VII

LA REFORMA EDUCACIONAL EN LOS '90

1. CONCEPCIONES GENERALES Y OBJETIVOS

La reforma educacional en los '90 se desarrolló a partir de un diagnóstico de la situación en que se encontraba este sector. En ese sentido, según Cristian Cox, uno de los fundadores importantes de la misma, señala que los rasgos que caracterizan al sistema escolar subvencionado al comenzar la década de los '90 son los siguientes:

“Cobertura prácticamente universal en el nivel primario (de 8 años), y cercana al 80% del grupo de edad en el nivel secundario (4 años), lo que planteaba que la agenda nacional respecto a educación había dejado de ser definida por los temas del acceso a la educación.

El sistema se encontraba al final de una década –la de los '80– de caída del gasto público en educación, lo que junto a la expansión en la matrícula del nivel medio hacía que sus escuelas y liceos funcionaran en condiciones materiales de gran precariedad.

Una de las herencias de las políticas de los '80, el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), permitía saber que la calidad promedio del sistema en términos de aprendizaje era inaceptablemente baja, con rendimientos que oscilaban entre el 45 y el 50% de los objetivos mínimos, y que no variaban entre los años iniciales y terminales de la década.

El sistema funcionaba sobre una profesión docente que había visto caer sus remuneraciones en aproximadamente un tercio en términos reales, que había sido objeto de persecución política, se había opuesto al modelo de administración y

financiamiento instalado a comienzos de los '80, y que interpretaba la vuelta a la democracia como una oportunidad de mejoramiento material y profesional, así como de re-centralización del sistema"⁵².

En este escenario, el tema del acceso y la cobertura escolar, que estuvo en el centro de anteriores cambios, dejó de ser una preocupación central, por lo que la reforma educacional en los '90 estuvo marcada por los temas de calidad y equidad educacional (situación que también se observó en otras reformas educativas en América Latina)⁵³.

El objetivo central de la reforma fue elevar los niveles de aprendizaje generados por la escuela y mejorar la distribución social de esos aprendizajes. La idea era lograr "*educación de alta calidad para todos los alumnos del país*". En ese contexto, lo que se trataba de enfatizar era el espacio de la escuela y específicamente del aula, planteándose que la construcción institucional de la reforma debía, finalmente, materializarse en prácticas pedagógicas, metodologías, contenidos y aprendizajes.

La reforma se aplicaría en un sentido incremental, es decir, desde una perspectiva integral que combinaba distintos programas en función de cambios progresivos. Las iniciativas contempladas tendrían un impacto profundo en el sistema educacional. Además, esta reforma suponía un rol más activo del Estado en términos de orientar los cambios y hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos.

2. INSTRUMENTOS PREFERENTES PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS

De acuerdo con los documentos oficiales, emanados del Ministerio de Educación, existen cuatro ámbitos principales que abarcó la reforma educacional: Programas de Mejoramiento e Innovación; Reforma Curricular; Desarrollo Profesional de los Docentes; Jornada Escolar Completa. Cada uno de ellos implicaba el desarrollo de ciertos instrumentos o programas dirigidos a mejorar la calidad de la educación. Además, habría que incluir el área del financiamiento, referida a continuación.

Cambios en el financiamiento

En 1993, a través del Ministerio de Hacienda, en el marco de la Ley de Subvenciones, promulgada en el Primer Gobierno de la Concertación, no

52 Cox, Cristian 1997 *La Reforma de la Educación chilena: contexto, contenidos, implementación* (Santiago: Ministerio de Educación), Documentos de Trabajo.

53 Emanuela di Gropello y Cominetti, Rosella (comps.) 1998 *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana* (CEPAL).

sin contradicciones internas y con fuerte resistencia de algunos sectores de la misma Concertación, se incorporó el sistema de financiamiento compartido. Este sistema permitía a los establecimientos de educación básica particular subvencionados y a los establecimientos de educación media, tanto particulares subvencionados como municipales, cobrar a los apoderados una suma de dinero que, de acuerdo con el monto, en muchos casos significaba que dichos establecimientos, además, podían recibir los fondos del Estado en la misma proporción en que los recibían aquellos establecimientos que no cobraban a los apoderados porque la población que atendían no tenía dichos recursos. Este aporte privado ha ido creciendo año tras año, tanto en cobertura como en montos.

Ámbito 1: Programas de mejoramiento e innovación

Los Programas de Mejoramiento de la Calidad de la Educación pretendían modificar las prácticas de enseñanza-aprendizaje incorporando nuevos espacios, recursos e incentivos para la labor de los docentes. Además, tenían un carácter diferenciado, ya que trataban de responder a las necesidades del sistema escolar en sus variantes según nivel de enseñanza y situación educativa. Sus componentes eran: Programa P-900, MECE-Básica, MECE-Rural, MECE-Media, Red Informática Enlaces, Programa Montegrande, Programas Transversales.

1. Programa de las 900 escuelas (P-900)

Con este programa el gobierno de la “transición democrática” inició su gestión en materia educacional. Su propósito fue mejorar las habilidades de lectura, escritura y cálculo, así como la comunicación entre los alumnos de 1º a 4º año básico. Las acciones se iniciaron en 1990, focalizadas en el 10% de las escuelas gratuitas, de sectores urbanos y rurales, donde están los rendimientos académicos más bajos y los mayores niveles de pobreza.

El programa introdujo cambios en las orientaciones y métodos de enseñanza. Además, consideraba actividades de refuerzo, en un horario distinto de la jornada escolar normal, para aquellos alumnos con mayor atraso en su grupo-curso, a cargo de monitores de la propia comunidad que recibían una preparación especial en los denominados “talleres de aprendizaje”.

Las líneas de acción que se implementaron para mejorar el proceso educativo y las condiciones de trabajo combinaban distintas acciones, referidas a los siguientes aspectos: talleres de perfeccionamiento docente, bibliotecas de aula y materiales didácticos, fortalecimiento de la gestión educativa, Talleres de Aprendizaje (TAP), atención especial a la infancia de mayor riesgo.

2. Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Preescolar y Básica (MECE-Básica)

Estaba dirigido a mejorar la calidad de la educación preescolar y básica en las escuelas subvencionadas, a partir de una perspectiva sistémica donde se afectaban los diversos procesos y condiciones de enseñanza. Se realizaron innovaciones en el proceso educativo de acuerdo con la realidad de las escuelas y se invirtió en recursos materiales (bibliotecas de aula, textos, material didáctico) para el proceso de aprendizaje. Complementariamente se contemplaron inversiones para reparación de infraestructura y programa de asistencialidad en salud.

Tres programas centrales fueron implementados para cumplir con los objetivos propuestos: el Programa de Atención a Escuelas Rurales, los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) y la Red Enlaces.

El Programa Rural, dirigido a las escuelas rurales del país, buscaba adecuar el currículo al contexto geográfico, social y cultural que les es propio. Tres mil escuelas rurales de uno, dos y tres profesores fueron focalizadas inicialmente. Esta iniciativa implicaba articular en la propuesta curricular los conocimientos y experiencias propias de la cultura local con saberes más universales. Dicha propuesta curricular se complementó con la producción de textos y la capacitación de los docentes. Además, se realizó un seguimiento permanente de las acciones a partir de encuentros entre los profesores en los denominados “Microcentros de Coordinación Pedagógica”.

Los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) se referían al financiamiento público de proyectos generados por las propias escuelas, a partir de la coordinación y el trabajo en equipo de los profesores, relacionados básicamente con las áreas del currículo escolar y respecto de los cuales se deberían producir efectos positivos en términos de aprendizaje. Los proyectos se adjudicaban mediante concurso público, anualmente, y las escuelas beneficiadas recibían recursos económicos en función de su matrícula y material didáctico de distinto tipo.

La Red Enlaces consistía en implementar un laboratorio de computación en las escuelas, con equipos actualizados, que permitieran trabajar en red y facilitar las comunicaciones dentro y fuera de los establecimientos. La Red Enlaces se inició de manera experimental en 1992, dejando de tener este carácter en 1994, cuando amplió su cobertura inicial. El énfasis de esta iniciativa fue colocado en las comunicaciones que se vieron facilitadas con la incorporación de estas herramientas computacionales. Además, se estimó importante que esta red fuera de fácil uso (“amigable”) tanto para los alumnos como para los profesores.

3. Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media (MECE-Media)

Se comenzó a implementar en 1995, después de transcurridos varios años de ejecución de los programas MECE-1 y P-900. Su propósito fue mejorar la calidad y equidad de las condiciones, procesos y resultados de la educación media. Benefició directamente al 90% de los estudiantes de este nivel educativo (incluyendo a los establecimientos municipales y particulares-subvencionados). El programa favoreció la autonomía de los liceos y el cambio integral en las prácticas y el trabajo escolar, tendiendo a una participación de directivos, profesores y alumnos.

Los cambios promovidos por el MECE-Media se llevaron a cabo a partir de dos grandes dimensiones: por una parte, la referida a los recursos y condiciones para el trabajo (bibliotecas, material didáctico, textos, informática educativa, infraestructura y equipamiento); por otra, la relacionada con los procesos educativos y resultados del aprendizaje (gestión pedagógica, gestión directiva del liceo, actividades curriculares de libre elección, proyectos de mejoramiento educativo, asistencia técnica educativa).

4. Proyecto Montegrande

El Proyecto Montegrande se inició en 1997, abarcando a 51 liceos del país. Pretendía desarrollar modelos exitosos de trabajo educativo de modo que estos pudieran ser replicados en otros establecimientos. El énfasis principal del proyecto estaba colocado en el tema de la innovación, siendo su aporte limitado o focalizado a casos específicos, con el objetivo de permitir a los establecimientos municipales o particulares subvencionados llevar a cabo propuestas de innovación educativa, las que hasta ese momento sólo eran impulsadas por establecimientos privados pagados o por instituciones de otros países.

Montegrande se propuso generar una mayor incidencia de las comunidades educativas en su proyecto institucional, considerando su realidad y la articulación en redes de apoyo que potenciaran sus actividades. Esta iniciativa retomó la idea de los Liceos Experimentales desarrollados en Chile entre la década del '40 y '60. En dichos establecimientos ya se incluían esfuerzos por modificar el currículo y las prácticas pedagógicas de enseñanza. Además, se crearon condiciones que permitieron a los liceos tener mayor libertad temática, control temporal, adecuación del financiamiento institucional, desarrollo de alianzas estratégicas, etcétera.

Ámbito 2: Reforma curricular

Los cambios institucionales, técnicos, pedagógicos y de gestión escolar que incluía la reforma educacional se correspondieron con una importante reno-

vacación del currículo en la educación básica y media que quedó estipulada constitucionalmente por el gobierno militar vía Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE). A través de ella se otorgó a los establecimientos mayores niveles de libertad para definir sus planes y programas de estudio, de acuerdo con la realidad de los alumnos y el proyecto educativo del establecimiento.

La reforma curricular se estructuró a partir de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OF y CMO, respectivamente). Los OF tienen relación con las competencias que los alumnos deben desarrollar para alcanzar los objetivos en los distintos niveles de educación. Los CMO se refieren a los conocimientos específicos que los colegios deben enseñar para cumplir los OF. Estas iniciativas se dieron inicialmente en la enseñanza básica, siendo aprobadas en 1998 para la educación media.

Asimismo, se introdujeron por primera vez en el currículo escolar de la enseñanza básica los Objetivos Fundamentales Transversales (OFT), que pretendían aportar al desarrollo personal, ético y social de los alumnos, en el contexto de las actividades educativas permanentes de las escuelas. Con esta innovación se buscó también contribuir a una mejor relación de los alumnos con su entorno y establecer relaciones sociales de mejor calidad. La implementación de los OFT pretendió que las escuelas se preocupasen por las prácticas, contenidos y metodologías de enseñanza, el clima organizacional, los sistemas de gestión y seguimiento, los resultados pedagógicos, etcétera.

La enseñanza promovida tiene relación con el conocimiento contextualizado y el conocimiento historizado. El primero está referido a la capacidad de los alumnos para relacionar su experiencia de vida con los múltiples fenómenos personales, sociales, culturales, etcétera. El segundo apunta a concebir el conocimiento como una experiencia humana y, por tanto, que puede cambiar o experimentar transformaciones de acuerdo con los distintos contextos históricos o sociales.

La aplicación de los OF y CMO introdujo un cambio importante en la organización curricular de la educación media, pues con ellos se afianzaron dos modalidades de educación: por una parte, la Formación Común; por otra, la Formación Diferenciada. Y esta última, a su vez, distingue dos alternativas: humanístico-científica y técnico-profesional. La Formación Común ocupa todo el horario de los dos primeros años de la educación media, disminuyendo su importancia en los dos años siguientes, en los que se privilegia la Formación Diferenciada, la que está vinculada a la opción que los alumnos realicen al finalizar el segundo año.

Si bien los OF y los CMO permiten a los establecimientos crear sus propios proyectos curriculares, la gran mayoría de ellos se ha regido, en forma gradual desde 1998, por los Planes y Programas elaborados por el Ministerio de Educación.

Además, la LOCE obligó a tener un sistema censal de evaluación de aprendizaje que debe ser aplicado al final de cada ciclo escolar, y deben ser publicados sus resultados, por escuela, en un medio de prensa nacional. Así se implementó el SIMCE en los cuartos años básicos, los octavos básicos y los segundos medios en los sectores de aprendizaje: Lenguaje y Comunicación, Matemáticas y Ciencias.

Ámbito 3: Desarrollo profesional de los docentes

La reforma educacional plantea que su éxito depende del nivel de compromiso que muestren los docentes, las políticas de formación profesional dirigidas hacia este sector y el mejoramiento de sus condiciones laborales (dimensiones que en este trabajo han sido expuestas en anteriores acápite). Por ello se refiere a la necesidad de profesionalizar la labor docente.

Ámbito 4: Jornada Escolar Completa

El establecimiento de la Jornada Escolar Completa Diurna (JECD) ha sido considerado por muchos sectores políticos, e incluso por muchos docentes, como la principal modificación de la reforma. Esta se ha desarrollado de manera gradual. Iniciándose con un número pequeños de escuelas en 1997, se contempló que al año 2010 habrá sido incorporada a todos los establecimientos del país.

La extensión de la jornada escolar está vinculada al sentido de la equidad que impulsa la reforma. Esto es así porque los procesos de enseñanza-aprendizaje deberían asumir las debilidades de los sectores sociales más pobres que cuentan con un capital cultural más débil. En estos sectores es necesario que el profesor disponga de tiempos más prolongados de trabajo.

La JECD introdujo modificaciones en términos del tiempo absoluto de duración de la jornada escolar y de la organización interna de ésta en períodos de trabajo y descanso a lo largo del día. También contempló, como una tercera dimensión importante, el tiempo en que los alumnos se involucran efectivamente en el aprendizaje.

Los cambios esperados a partir de la aplicación de la misma son de distinta índole. Los alumnos deberían mejorar la calidad de educación recibida, aumentar los momentos para la convivencia al interior de la escuela, propiciar el trabajo en equipo, elevar el sentido de pertenencia, etcetera. Los sos-

tenedores verían facilitada su labor de gestión y planificación. En el caso de los profesores, debería tender a mejorar sus condiciones de trabajo, profesionalizar su labor, incrementar sus remuneraciones, crear espacios de participación, disminuir la tensión laboral que implica trabajar en varios establecimientos (“profesores taxi”), etcétera.

Otras iniciativas para el nuevo siglo

El gobierno, al mismo tiempo que destaca los logros positivos alcanzados por la reforma y programas descritos, se ha planteado nuevos desafíos, impulsando a partir de 2000 otras iniciativas, con el propósito de seguir avanzando en la resolución de los problemas de iniquidad del sistema y en la mejora de la calidad de la educación.

Por una parte, se decretó constitucionalmente el garantizar “12 años de escolaridad obligatoria y gratuita” para los/las jóvenes chilenos que tengan hasta 21 años. Esta modificación legal es acompañada por un Plan de Escolaridad Completa que incluye la entrega de subvención especial a los establecimientos que atienden a la población más pobre, con la perspectiva de disminuir los niveles de deserción. Está por definirse cómo asegurará la gratuidad toda vez que el financiamiento compartido sea un mecanismo extendido en la educación media.

Junto a ello, a partir de una evaluación de la Jornada Escolar Completa, se han propuesto modificaciones legislativas que dicen tener relación, principalmente, con: una mayor regulación en la entrega de los recursos ligada a ciertas normativas que protegen el derecho a la educación y a la no discriminación; participación de la comunidad a través de los consejos escolares; nuevas atribuciones y funciones de los cuerpos directivos y especialmente de los directores de establecimiento.

Además, se ha impulsado un programa de alfabetización digital, con el objetivo de desarrollar habilidades para manejar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en jóvenes mayores de 15 años no integrados en el sistema educativo. Distintas instancias facilitarán esta iniciativa: los establecimientos donde se implementa el Programa Enlaces, bibliotecas digitales, infocentros, centros de capacitación, etcétera. Se está desarrollando, también, el programa “El inglés abre puertas”, para aprender el idioma.

Por otra parte, en los últimos años, frente a los bajos resultados de las pruebas SIMCE y de algunas otras mediciones internacionales (TIMSS, PISA), el Ministerio ha generado distintos programas para “bajar” de manera “más eficaz” el currículo, que estipulan para el quehacer docente conteni-

dos, metodologías, secuencias de aprendizaje y resultados de rendimiento específicamente explicitados y detallados.

Además, se ha evaluado por medio de una comisión especial, con la participación de distintos actores –incluido el Colegio de Profesores–, el proceso de implementación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SIMCE). Si bien el trabajo estuvo limitado por los objetivos que la LOCE impone a dicho sistema, es decir, proporcionar información para “la libre elección” de establecimientos por parte de las familias, con un claro acento de regulación de mercado, se lograron ciertos acuerdos en la perspectiva de abordar, de alguna manera, los efectos no explícitamente deseados. Se avanzó, al menos, en concordar la necesidad de explicar clara y sostenidamente los propósitos de la prueba nacional estandarizada, sus posibilidades, como también los límites, clarificando a la sociedad que ella por sí sola no es sinónimo de calidad educativa, ni los profesores los principales responsables de los resultados del aprendizaje. Se planteó también la necesidad de establecer, dentro de las prioridades de política, la preocupación por apoyar el trabajo pedagógico de aula, de modo de utilizar los resultados del SIMCE como una posibilidad de perfeccionamiento pedagógico, más que como una amenaza, tal cual ocurre hoy.

CAPÍTULO VIII

LA REALIDAD ACTUAL DEL SISTEMA ESCOLAR

CON EL PROCESO de reforma se transformó de manera profunda el sistema educacional en Chile. Los criterios de mercado –propios del modelo neoliberal– se incorporaron en la educación, que pasó a ser vista como un negocio. El sector privado se involucró más activamente, lo que implicó el surgimiento de nuevos actores y procesos educativos.

La reforma de los ‘90 se ha construido sobre la misma base que la de los ‘80: sin modificaciones en el sistema de financiamiento de la educación, ni un mayor rol regulador y fiscalizador del Estado, con lo cual, más allá de los objetivos explícitos, en lugar de avanzar hacia una mayor equidad, se han profundizado algunas de las tendencias más negativas del modelo, como la desigualdad y la fragmentación, lo cual es reconocido, incluso, en la última evaluación que el gobierno chileno encargó a la OCDE (2003).

Del mismo modo, una reciente publicación mostró que la reforma educacional, en lugar de tener impactos significativos o estructurales en términos de disminuir la brecha entre sectores populares y los pudientes, se ha transformado en:

“(a) una reforma tecnocrática, donde lo que prima es la voz de los técnicos y de las directivas del Banco Mundial y del BID, donde la opinión de los docentes no tiene cabida;

- (b) una reforma centralizadora, que crea y ejecuta directamente programas que son 'bajados' a las escuelas, donde reina frente a ellos el desconcierto por las muchas veces contradictorias directivas que conllevan;
- (c) orientada por resultados finales e inmediatos, sin considerar suficientemente la importancia que tienen los procesos y los cambios a largo plazo, donde debería ser más importante educar integralmente para convertir en ciudadanos a nuestros alumnos y alumnas, que obtener un resultado inmediato en matemáticas que nos permita competir con otros países en rankings absurdos y que en nada aportan a los procesos educativos⁵⁴.

Además, los distintos programas y medidas que constituyen las bases de la actual reforma, se han ido desarrollando muchas veces sin una articulación entre ellos, lo que no facilita que las diferentes acciones se complementen y potencien en los establecimientos, porque en el quehacer cotidiano de las escuelas estos se implementan como esfuerzos educativos distintos y sumativos, produciéndose, además, un enorme desgaste de recursos humanos y financieros.

Por otra parte, la reforma está planteada en la teoría como una reforma que apunta tanto a elevar la calidad como a concretar la equidad del sistema. Sin embargo, la realidad indica que la reforma está fundada, principalmente, en la calidad y no en la equidad.

Desde el punto de vista de una política de discriminación positiva para la equidad, sólo el Programa de las 900 Escuelas, el Programa de Educación Rural y el Liceo para Todos han tenido ese enfoque, en la medida en que, más allá de múltiples problemas que aún deben resolverse, dan una atención especial a los sectores más marginados de la sociedad. Sin embargo, esa experiencia positiva no se ha extendido al diseño de políticas hacia la educación de adultos, los séptimos y octavos años rurales ni la educación indígena.

Además, se han mantenido, y en algunos casos acentuado, las formas de descentralización y financiamiento, que utilizan herramientas de mercado, todas las cuales atentan contra la equidad. Ello porque, por una parte, se mantiene el financiamiento vía subvención por asistencia promedio por alumno y, por otra, persiste la entrega de recursos fiscales a sostenedores particulares subvencionados, que lucran con los recursos públicos, sin mecanismos de control, lo que claramente atenta también contra el desarrollo de la educación pública.

⁵⁴ Mella, Orlando 2002 "Educación y equidad en Chile" en *Persona y Sociedad* (Universidad Alberto Hurtado/Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales, ILADES) Vol. XVI, N° 1, abril.

Otra situación observada en este marco de preocupación es que los fondos adicionales para promover calidad son fondos competitivos, vía proyectos, a los cuales difícilmente acceden los sectores más desfavorecidos, pues no tienen las competencias técnicas ni los recursos necesarios para postular satisfactoriamente a los concursos, reproduciéndose de este modo un círculo vicioso de iniquidad.

La Ley de Financiamiento Compartido ha tenido gravísimas consecuencias, con serias implicancias en la iniquidad y fragmentación del sistema. Junto a ello está generando una virtual competencia por lograr un mayor status entre las familias y los alumnos —expresado en el monto del pago que cada familia realiza—, competencia que arroja como resultado el menosprecio a quienes pagan menos o no pagan. Así, se han introducido al mundo de la educación, con más fuerza, la lógica de consumo y los prejuicios de clase, absolutamente contradictorios con una educación sustentada en los valores de la solidaridad, la tolerancia, la democracia, todos valores que la reforma educativa asume como propios.

Pero, además, el sistema de financiamiento compartido ha introducido un conjunto de prácticas discriminatorias que atentan objetivamente contra el derecho a la educación. Ejemplo de ello son las numerosas y diversas sanciones por no pago: expulsión de estudiantes, retención de documentos, sanciones a los alumnos, presiones a los padres, cobros judiciales que han llegado hasta el embargo. Situación que se ha agudizado el último tiempo por la crisis económica que viven los apoderados.

Pero más allá de estas prácticas discriminatorias, las consecuencias que genera este mecanismo pueden ser aún más graves a mediano y largo plazo. De hecho, ya se está produciendo, por procesos de selección, autoselección y abandono, una modificación de la composición social de los alumnos de muchos de los establecimientos donde está operando este sistema, definida por la capacidad de pago de las familias, lo que sin duda refuerza la segmentación y fragmentación social.

Operando así, el sistema de financiamiento compartido, al que ya se ha incorporado un 30% de la población escolar, profundiza y consolida los procesos de segregación, desintegración social y segmentación estructural en el sistema escolar, lo que puede generar repercusiones graves, difícilmente reversibles.

De este modo, si bien la reforma ha entregado nuevos y mayores recursos, estos no necesariamente están favoreciendo la equidad, ya que los mecanismos de financiamiento, que son la base de los problemas de iniquidad, no han sido modificados.

Por otra parte, tampoco ha cambiado sustancialmente el rol regulador del Estado en relación con la calidad de la educación. Si bien el Ministerio tiene mayor injerencia en los procesos educativos, la lógica que finalmente domina o intenta imponerse es la que postula la educación será regulada por el mercado.

Desde esta lógica, el Estado se hace cargo de un Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación, a través del cual todas las escuelas y liceos del país son evaluados en sus resultados por un instrumento único. Dichos resultados operan para que los clientes decidan a qué establecimientos podrán enviar a sus hijos para que reciban una mejor calidad educativa. De este modo, los resultados del SIMCE y la evaluación de la calidad de la educación se tornan sinónimos, y dichos resultados se utilizan, a su vez, como principal indicador de evaluación de la reforma educativa.

De este modo se esconden, o no se enfrentan, dos problemas principales. Por una parte, una tendencia a mantener una visión estrecha y reduccionista respecto de la calidad de la educación, contradictoria con los propios supuestos de la reforma, ya que lo medido en esta prueba es el logro de ciertos objetivos de aprendizaje, que pueden ser medidos y estandarizados, en determinadas áreas, y sólo eso. Por otra, el SIMCE termina siendo un instrumento para rankear los establecimientos en el mercado, lo que se constituye en una lógica perversa, que daña a la educación pública y niega la igualdad de oportunidades para todos los niños y niñas chilenos. Por una parte, porque estigmatiza siempre a los mismos establecimientos, la gran mayoría de sectores populares y municipalizados, que son los que aceptan a todo niño y joven en edad escolar. Paralelamente, porque, cada vez más, impulsa a los colegios a seleccionar y discriminar alumnos, para dejar a los mejores y de ese modo tener mejor imagen y competir de mejor manera en el sistema educativo.

A través de la entrega pública de resultados, lo que se pone en marcha finalmente es una campaña interesada a través de los medios de comunicación que representan a poderosos sectores de nuestra sociedad, que buscan terminar definitivamente con el sistema público de educación, demostrando que son los colegios municipales los que tienen logros más bajos, y poner el dedo acusador sobre los profesores, aduciendo la necesidad de privatizar el sistema educativo, sometiendo tanto a alumnos como a docentes a las leyes del mercado.

Por su parte, la Jornada Escolar Completa, eje central de la reforma, presenta graves problemas en el ámbito del financiamiento, en el educativo-pedagógico y en las condiciones laborales de los docentes.

Sin duda, la Jornada Escolar Completa es un requerimiento de este sistema educativo para avanzar en una educación de mayor calidad y equidad. Fue propuesta por el Colegio de Profesores, con anterioridad a la iniciativa

gubernamental que, finalmente, se concretó en ley. Sin embargo, en lugar de constituirse en un mecanismo capaz de generar un avance, en los términos en que finalmente fue tramitada, no escuchando la opinión de los profesores y de la comunidad educativa, sino privilegiando la del sector privado y del empresariado, tiende a agudizar la fragmentación y estratificación del sistema. Entre otros aspectos, porque excluye en su implementación a los primeros y segundos años básicos, que son justamente los sectores más vulnerables y que más requieren dicha medida para su desarrollo cognitivo y social, así como porque profundiza las políticas de privatización, entregando a los particulares subvencionados no sólo mayor asistencia para el financiamiento de la jornada extendida, sino también, por primera vez en la historia de Chile, dineros fiscales para infraestructura y mantenimiento de la misma.

Por otra parte, el financiamiento establecido en la ley es absolutamente insuficiente. Lo es, en primer lugar, en relación con las necesidades de infraestructura. La gran mayoría de los establecimientos que ya están incorporados al sistema carece de salas adecuadas y de otros espacios indispensables para la aplicación de la JEC; por otra parte, son muchos los establecimientos educacionales municipales que están impedidos de incorporarse, pues condiciones de seguridad básica impiden ampliar las actuales construcciones, favoreciéndose de este modo a los establecimientos privados subvencionados.

En otro ámbito, los problemas de alimentación de los educandos son también graves. Por un lado, no existen las condiciones físicas adecuadas, los alumnos deben almorzar en sus salas o en los patios; por otro, sólo los establecimientos con más del 50% de vulnerabilidad reciben almuerzo para la totalidad de los alumnos, a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), organismo fiscal destinado a estos fines.

En lo educativo pedagógico, el sentido fundamental de la JEC –según señalan los documentos oficiales– es “favorecer el tiempo pedagógico educativo de maneras nuevas, diferentes y mejores”. Lo claro es que, en base a las experiencias analizadas, la JEC tiende a convertirse en un programa más, que se suma a las múltiples tareas del profesorado, sin articularse a los otros diversos programas del Ministerio de Educación que están en curso. De hecho, lo que sucede, generalmente, es que durante las horas de clases de la mañana y de la tarde se hace lo mismo que se ha hecho siempre. Las clases siguen siendo las mismas. El resto son talleres, sin una rearticulación del currículo.

Al no existir programas de perfeccionamiento suficientes ni nuevas formas de organización del trabajo, no se logra, como lo señala la propuesta gubernamental, “posibilitar una pedagogía centrada en el trabajo de los alumnos y sensible a las diferencias individuales”.

Tampoco se implementan contratos de trabajo para los docentes que les permitan asumir las tareas que trascienden las horas de docencia directa. La jornada extendida se transforma, más que en un atractivo que los impulse a incorporarse a ella, en un perjuicio que limita la posibilidad de trabajar en otro establecimiento u otra actividad remunerada.

La reforma curricular tampoco propicia una efectiva reforma democratizadora del sistema educativo. De partida, resulta importante señalar que los OFCMO fueron diseñados y decretados sin participación real del magisterio. Se construyen sobre la misma concepción de Estado subsidiario, es decir, una política de Estado que entiende a la educación, esencialmente, regulada por el mercado, y a los estudiantes, centralmente, como recursos humanos y formando parte de un engranaje económico. Una propuesta curricular ligada, en definitiva, a aquellos aprendizajes que permiten al sujeto insertarse en el mercado laboral, olvidándose de aquellos otros relacionados con la formación social más amplia. Así, se pierde su sesgo ético democratizador.

Clara expresión de ello es que en la propuesta curricular de educación media, por ejemplo, en los liceos industriales se excluya la asignatura de filosofía, o no sea obligatoria la educación física. En otras palabras, formación integral para algunos, cercenada para otros.

Pero lo más grave es que los márgenes de flexibilidad curricular propuestos y la liberalización de los tiempos y de los planes y programas, evidencian también en la práctica una aceptación de la discriminación en favor de los establecimientos con mayores recursos, dejando en condiciones de desmedro a aquellos que no pueden generar proyectos curriculares que requieran de implementación de laboratorios o de infraestructura que demande altos costos. Ello arriesga la articulación del sistema y, en consecuencia, el carácter unitario nacional del proceso educativo, que siempre fue concebido como cautelador y transmisor de las tradiciones y valores propios de nuestra identidad como nación. Es decir, vulnera uno de los sentidos básicos de la educación nacional.

En términos del perfeccionamiento, pareciera que no se considera que los desafíos de un proceso efectivo de reforma exigen una organización del trabajo docente que considere instancias permanentes de reflexión, de trabajo interdisciplinario y de perfeccionamiento, a fin de favorecer el trabajo en equipo, el cambio del rol docente, el desarrollo de nuevos contenidos y metodologías, así como también que sea el colectivo quien se haga cargo de la construcción de innovaciones, superando la competitividad y el aislamiento presente en las actuales relaciones entre docentes.

Para ser efectiva, una reforma exige una formación y perfeccionamiento docente con características distintas y con orientaciones definidas que comprometan la tarea del profesor como creador de situaciones de aprendizaje, como un docente protagónico que, con sentido social, sea capaz de transformar su acción pedagógica cotidiana, pudiendo hacerse cargo en forma colectiva e individual de los problemas que debe enfrentar en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Es necesario que, como producto de este cambio, el alumno sea valorado y respetado, en su particularidad, en sus conocimientos y saberes previos, de manera de alcanzar aprendizajes significativos, y formarse como un ser humano íntegro, reflexivo, crítico, capaz de hacerse cargo de sus procesos de aprendizaje y de seguir aprendiendo.

Para ello se requiere, ineludiblemente, modificar los cursos de perfeccionamiento y terminar con las políticas de formación inicial y de perfeccionamiento reguladas por el mercado, para diseñar políticas nacionales de formación y perfeccionamiento docente articuladas y lograr el compromiso de financiamiento para un perfeccionamiento masivo, gratuito y permanente, como parte del quehacer pedagógico.

Un paso en tal sentido está dado por el hecho de que se haya aceptado la propuesta del Colegio de Profesores en orden a acreditar obligatoriamente las carreras y programas de formación inicial docente, considerando la liberalización existente en la educación superior chilena.

Favorecer un verdadero protagonismo y rol profesional, que permita una “autonomía efectiva”, como lo propone la reforma, implica, necesariamente, la participación tanto en el plano del diseño de las políticas como en el campo propiamente pedagógico, lo que ha sido asumido parcialmente por el Ministerio de Educación, que en los últimos años ha dado algún tipo de participación, en algunos aspectos, a los docentes y al magisterio organizado en el proceso de reforma.

En definitiva, como lo reconoció hace unos años el propio Ministerio de Educación, en un libro donde evalúa la reforma, más allá de que la gran mayoría de los profesores siente necesidad de cambios, “mantiene una disposición socio-afectiva de desánimo y de carencia de perspectivas”, porque efectivamente no existen “instancias permanentes de participación a nivel del diseño y evaluación de las políticas públicas” ni una “perspectiva de mediano plazo sobre la situación laboral y el mejoramiento salarial”.

Por otra parte, se sostiene que la reforma requiere de un mayor compromiso de los actores involucrados en el proceso, especialmente de los profesores. Sin embargo, las condiciones que institucionalmente se han creado para facilitar estas acciones siguen siendo débiles. De tal modo, las posibilidades

que tiene la reforma para cambiar efectivamente las prácticas en el aula pasan por incidir de manera efectiva en la estructura legal del sistema y abrir un espacio más amplio para la incorporación de todos los actores en la definición y puesta en marcha de las nuevas orientaciones de la educación.

INFORME URUGUAY

AFUTU Y FENAPES

DR. DANIEL PARRILLA, DR. PABLO CHARGONIA, GABRIELA CULTELLI,
HÉCTOR TAJAM, SENI PEDRETTI, SILVIA VISCONTI

CAPÍTULO I

DERECHOS SINDICALES EN LA ACTIVIDAD DOCENTE

COMO ES SABIDO, Uruguay se destaca, no sólo en la región sino en el mundo entero, por el carácter desregulado –no reglamentado– del ejercicio de los derechos sindicales. En los diversos países, incluidos los de la región, una de las características del Derecho del Trabajo, tanto en materia individual como colectiva, ha sido su codificación.

Tanto la constitución como el funcionamiento, fines, fueros y todo lo vinculado al quehacer sindical, se encuentra reglamentado con precisión en diversos textos jurídicos en la mayoría de los países. A modo de ejempl, podemos citar el capítulo “Da Organizaçao Sindical” de la “Consolidaçao Das Leis Do Trabalho” en Brasil. En la República Argentina existen diversas leyes y decretos reglamentarios de las asociaciones sindicales de trabajadores, así como regulaciones referidas a las convenciones colectivas de trabajo, signadas en ese país en el marco de diversos convenios colectivos de trabajo reglamentarios de importantes aspectos de la vida sindical. En el mismo sentido se inscriben la Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico, sobre derecho a la organización sindical y la negociación colectiva en el sector público; en Paraguay, la Ley 213, que establece el Código del Trabajo, modificada y ampliada por la Ley 496, que establece disposiciones sobre constitución, fines y funcionamientos de las organizaciones sindicales; la Ley

Federal del Trabajo en México, etcétera. Lo cierto es que la tendencia hacia la reglamentación —en términos de regulación— se constata claramente, afirmada en el contexto internacional tanto latinoamericano como universal.

En cambio, Uruguay es una de las pocas excepciones en tal sentido, lo que responde, a nuestro juicio, a las características del movimiento obrero, tanto en sus orígenes como en las etapas de afirmación del movimiento sindical en el seno de la sociedad, así como a la vigencia e impacto de diversas corrientes de pensamiento, no sólo a escala sindical, sino de diversos sectores sociales vinculados.

Debe afirmarse entonces que el Derecho Colectivo de Trabajo en nuestro país constituye una verdadera construcción, tanto doctrinaria como jurisprudencial, que ha operado como emergente del estado de la lucha de clases en las diversas etapas históricas.

Dicha construcción ha contado con algunas piezas jurídicas muy concretas y específicas que operan como sustento normativo, programático y de principios. En tal sentido, las normas más importantes son el artículo 57 de la Constitución de la República, el cual establece que la ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica; y los convenios de la OIT, ratificados sobre libertad sindical, derecho por ley, N° 87, 89, 151 y 154, de sindicación y negociación colectiva.

1. METODOLOGÍA

A los efectos del desarrollo del presente trabajo se realizará un análisis de los aspectos más salientes de la vida sindical en educación media desde la perspectiva de los diversos derechos consagrados en la Constitución y los convenios de la OIT 151 y 154, desbrozando cada una de sus normas en la búsqueda del análisis de su cumplimiento o incumplimiento.

Art. 57 de la Constitución de la República

“La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica.

Promoverá la creación de tribunales de conciliación y arbitraje.

Declarase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad”.

Pese al carácter programático de esta norma constitucional, se considera que específicamente no han sido cumplidos los mandatos previstos por la ley. En efecto, no puede afirmarse la existencia de una voluntad administrativa explícita en el sentido de la concesión de franquicias para la actividad sindi-

cal por parte de las autoridades de la educación. Por el contrario, existen disposiciones en materia salarial que consagran un perjuicio económico a quien ejerce la huelga; es tal el caso de la compensación por presentismo, respecto al cual se computa la inasistencia por paros para el no pago de dicha compensación. Obviamente, no se discrepa con el descuento del salario correspondiente a la ausencia generada por el paro gremial, pero el cómputo de dicha inasistencia implica el desconocimiento del carácter por demás justificado de la misma, que cuenta con protección legal y constitucional.

En cuanto al dictado de normas para el reconocimiento de personería jurídica, no existen regulaciones específicas en Uruguay con relación a las asociaciones sindicales. Es más, actualmente la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria, organización con alcance nacional, no ha logrado obtener su personería jurídica en virtud de diversos obstáculos formales planteados en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultural. La Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay sí posee personería jurídica.

Convenio 151 de la OIT

Art. 4º: “1. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical [...]. 2. Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto: [...] (b) Despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización”.

Art. 5º: “1. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas [...]. 2. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública [...]. 3. Se consideran actos de injerencia a los efectos de este artículo principalmente los destinados a fomentar la constitución de organizaciones de empleados públicos dominadas por la autoridad pública, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de empleados públicos con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de la autoridad pública”.

Art. 6º: “Deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas [...]”.

Con relación a este punto, no debe omitirse la consideración del fuero gremial. En primer lugar, corresponde expresar que, desafortunadamente, Uruguay no ha ratificado el Convenio 135 de la OIT, adoptado en la Conferencia de 1971, el cual, como lo hace la recomendación N° 143, adoptada el mismo año, establece una protección eficaz y específica para el dirigente y representante gremial.

Con respecto al contenido del fuero sindical, la doctrina uruguaya ha entendido que existe un núcleo básico consistente en la protección contra el despido y otro tipo de sanciones arbitrarias, y un conjunto de medidas accesorias tales como facilidades de horario y locativas para la actuación sindical, uso de cartelera, goce de licencia sindical, etc., lo que conforma el denominado *fuero sindical completo*¹.

En este conjunto de medidas accesorias, complemento indispensable de los demás derechos sindicales, es donde se denota un considerable déficit en cuanto a las garantías efectivas de cumplimiento. No existe en los gremios de educación secundaria y técnica en Uruguay la licencia sindical como tal: ningún dirigente ni representante goza de ningún día, ni fracción de jornada, para la actividad gremial. Toda inasistencia motivada por tal actividad le es descontada de su salario.

Las insuficiencias que se vienen planteando con relación a diversos aspectos vinculados al desempeño profesional de cada afiliado tienen como una de sus causas la inexistencia de la licencia gremial. Distintas dimensiones, no sólo del quehacer gremial sino de las situaciones específicas de cada afiliado, dependen en gran medida de la capacidad de respuesta inmediata del sindicato a través de sus dirigentes. La actividad sindical en los gremios de la educación en general se inicia una vez que los dirigentes y militantes han cumplido su jornada de labor. Es decir, cuando todas las oficinas, particularmente las del propio sistema educativo, se encuentran cerradas, por lo cual las diversas situaciones planteadas con los afiliados, en todas las dimensiones imaginables, salarial, disciplinaria, etc., se ventilan en horarios y oficinas en los que el dirigente no tiene oportunidad ni ocasión de participar o incidir por estar cumpliendo su jornada de trabajo, lo cual dificulta un seguimiento específico de cada caso, en tanto refleja potencialmente una situación colectiva o sintomática de un aspecto global que debería ser revertido mediante la herramienta sindical.

¹ Profesor Ermida Uriarte, Oscar, adoptando la tipología del profesor Helios Sarthou, en *Sindicatos en Libertad Sindical*.

A esto corresponde agregar que diversas situaciones que involucran aspectos muy sensibles desde el punto de vista laboral de amplios sectores del personal docente, requieren también la presencia del sindicato en otras reparticiones administrativas del Estado, lo cual, como se dijo, resulta imposible. En tal sentido, existen diversos frentes de trabajo que actualmente no han podido ser cubiertos, como por ejemplo: régimen previsional del docente actualmente muy desmejorado y en franco retroceso; situación de los docentes interinos –precarios– en cuanto al acceso a ciertos servicios estatales determinantes de la calidad de vida actualmente desmantelado; giras y contactos in situ de los dirigentes centrales con cada realidad en todo el territorio nacional; comparecencia ante los organismos de la Justicia; organización y concreción de espacios de formación y capacitación tanto a escala sindical como profesional, como aspecto coadyuvante de la actividad sindical; participación fluida y constante en organizaciones regionales o internacionales a las que se encuentra vinculado el sindicato, etcétera. Todos estos aspectos hacen a la vida y la dinámica de la actuación de todo sindicato, y requieren necesariamente de lo que hemos definido como Fuero Sindical Completo.

Debe tenerse en cuenta que gran parte de la regulación jurídica del desempeño del afiliado, en cuanto funcionario público, es determinada por las diversas leyes de presupuesto y rendición de cuentas, o leyes no presupuestales, lo cual hace imprescindible la presencia sindical en permanente contacto con el ámbito parlamentario, volcando allí inquietudes y necesidades, contra lo cual conspira también la falta de licencia gremial.

Por tanto, es en este aspecto donde radica uno de los más importantes déficit en materia de cumplimiento de normativas internacionales en Uruguay.

En cuanto al funcionamiento gremial dentro de los establecimientos educativos, se han planteado dificultades para la realización de asambleas gremiales dentro de los locales de estudio. Aun fuera del horario de trabajo, diversos directores de dichos establecimientos han puesto cuestionamientos formales para la realización de las mismas, e incluso algunos directamente se han opuesto. Han existido también algunas dificultades con relación a las carterelas y a la distribución de los boletines gremiales.

“Art. 7: Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones”.

Art. 8: “La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados”.

Si hubiera que señalar los mayores incumplimientos de la autoridad en educación en materia de responsabilidad emergente de normas internacionales, deberían ser destacadas estas dos normas, así como todas las disposiciones contenidas en el CIT 154.

Convenio 154 de la OIT

Mediante la aprobación del CIT N° 154 se eleva el rango de la situación jurídica de las organizaciones de los trabajadores respecto del artículo 7 del CIT N° 151. Ello en cuanto esta última norma consolidaba una expectativa de los trabajadores, ya que la misma expresa que “deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas” para el fomento de la negociación colectiva. En cambio, con la aprobación del CIT N° 154 y su ratificación por ley, se está frente a un verdadero derecho de los trabajadores, con la co-respectiva obligación por parte del empleador público en el sentido de transitar por el camino de la negociación colectiva para la fijación de las condiciones de trabajo y empleo, y la regulación de las relaciones entre empleadores y trabajadores. La obligación que recae sobre el empleador público emerge claramente del tenor del numeral 1° del artículo 5 del CIT N° 154, en cuanto expresa que “Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva”. Las demás disposiciones de este texto se encuentran en armonía e íntimamente vinculadas con esta disposición.

Este es precisamente el punto crítico en Uruguay respecto del cumplimiento de las normativas internacionales. En este terreno se separan diametralmente, por un lado, las normativas internacionales vigentes y, por otro, las políticas de las autoridades de la educación.

La necesidad de contar con el instrumento de la negociación colectiva en la enseñanza adquiere mayor relevancia frente al creciente ejercicio de un poder discrecional de dirección y el imperioso requerimiento de convenir aspectos de las condiciones de trabajo, tanto en lo referido a la carrera docente –como los sistemas de calificación, designaciones, concursos, tribunales, etc.– como en relación a los salarios y otras remuneraciones.

En el sistema educativo uruguayo no existe negociación colectiva, de ninguna índole, tendiente a regular las condiciones de empleo. Es más, incluso las autoridades han sido hostiles al reclamo de los docentes y a la protesta en el sentido de que las reformas educativas no fueron negociadas, en tanto implicaron aspectos sensibles de la profesión –modificación del diseño curricular– y establecieron modificaciones ostensiblemente gravosas de las condiciones de empleo.

La reforma educativa se sustenta, a nuestro juicio, en tres soportes fundamentales: a) modificación de los contenidos (planes, programas, etc.); b) modificaciones a escala institucional, fundamentalmente con relación a la formación docente, un fuerte replanteo del sistema de roles de los actores de jerarquía y nuevas formas de contratación; y c) el deterioro del sistema de relaciones laborales, en gran parte consecuencia de los anteriores.

En este sentido se arriba hoy a una nueva y distinta realidad, que se va afirmando en la precarización de las relaciones de trabajo, lo cual redundando obviamente en un proceso de intento de desprofesionalización del docente. Presentamos a continuación algunos casos.

A partir de esta reforma instaurada, han sido diseñados espacios de currículo abierto, en donde se pretende poner en contacto al alumno con su entorno y cuyos docentes son designados directamente por el director del establecimiento educativo entre el plantel de docentes o personalidades integrantes de la comunidad. En la casi totalidad de los casos se trata efectivamente de designaciones directas, sin concurso, sin lista de precedencias estructuradas a partir de los méritos, sin escalafón, etcétera.

Una de las manifestaciones más acabadas del deterioro signado por la precarización es lo que se ha denominado “efectividad a término”. En nuestro país, el docente adquiere la condición de efectivo por el concurso, luego de egresar de los institutos de formación o, en algunos casos, luego del desempeño como interino. A partir de la efectivización, el principio de estabilidad se conforma como sustento de una carrera docente escalafonada y ascendente. Es decir que la efectividad implica el principio estructurador de la vida profesional del docente. A su vez, ello determina la posibilidad de acceso a escalafones superiores –directivo o inspectivo–, y el establecimiento de otras disposiciones clave en materia de condiciones de empleo que atienden la naturaleza de la profesión docente, particularmente en materia salarial y jubilatoria, compensación por 25 años de trabajo, bonificación de servicios, etcétera. Es más, la doctrina administrativista y constitucionalista ha equiparado la idea de efectivo a la de funcionario público presupuestado.

Todo esto ha sido desmantelado mediante lo que se denomina “efectividad a término”, lo cual implica que se establece que el docente será efectivo por un período dado, perdiendo luego esa condición, salvo que cumpla con determinados requisitos o procedimientos para su mantenimiento. Es decir, se ha desestructurado por su base la idea misma de carrera y estabilidad en toda su dimensión imaginable. Actualmente este régimen viene siendo aplicable a los docentes de formación docente y a los docentes de la asignatura informática, entre otras.

Otro aspecto sustancial de la precarización ha sido la permanencia de la provisión interina de cargos. El CODICEN ha sostenido que es potestad del Ente la decisión relativa a la efectivización del docente interino. Es decir, la autoridad dice que nada la obliga, legalmente, a declarar efectivo a un docente ni a llamar a concurso para proveer un cargo docente en régimen de efectividad.

Por la vía de no convocar a concurso para proveer cargos docentes en efectividad, las autoridades de la enseñanza mantienen en situación de interinato a miles de funcionarios docentes, al punto de que muchos de ellos (en especial en la enseñanza técnica) se jubilan en el cargo sin haber sido efectivizados jamás. Además de generar inestabilidad laboral y constituir una amenaza anual del desempleo, esta situación lesiona el principio que reclama que a igual trabajo le corresponde igual remuneración (arts. 8 y 72 de la Constitución; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, ratificado por Ley 16.519), ya que los interinos perciben una retribución salarial menor, y a su vez lesiona el derecho a la carrera docente (arts. 58 a 61 de la Constitución) que se expresa en poder ascender en la graduación docente y aspirar a cargos jerárquicos (dirección, subdirección, inspección).

Al respecto, el jurista Cassinelli Muñoz dice: “Cuando las reglas de derecho establecen un procedimiento de provisión de un cargo que no puede cumplirse instantáneamente tal como acaece con la provisión por concurso, es menester atender al desempeño de las funciones del cargo en el intervalo de vacancia mientras se cumplen los trámites de la provisión ordinaria [...]. A veces las reglas de derecho prevén esa situación y confieren expresamente esa potestad de hacer una designación interina, con procedimientos que no insuman el tiempo necesario para tramitar la provisión titular del cargo”². Queda así señalado el único fundamento del interinato: el principio de la continuidad de la gestión

² Cassinelli Muñoz en revista *DJA*, T. 74, 124.

administrativa determina, en ciertos casos, la designación provisoria en tanto se organiza —a través del llamado a concurso— la provisión definitiva.

Cuando la provisión interina del cargo está demorando sin justificación la provisión titular, tal decisión administrativa deviene ilícita, “pues si la autoridad reconoce la necesidad de proveer el cargo, no puede dejar de atender la tramitación del procedimiento ordinario de provisión de la vacante y crearse artificialmente una causa para dilatar el interinato, de modo que si la autoridad no ha dispuesto lo conducente para la provisión titular del mismo cargo, la Administración no podrá alegar la existencia de la necesidad del servicio que es fundamento de la provisión interina”³.

El hecho de que los docentes interinos son funcionarios de carrera no puede discutirse. Funcionario de carrera dentro de la ANEP son todos aquellos cuyas tareas y posición permanente dentro de la institución hacen razonable que se los considere como profesionales de sus empleos.

En este punto, el Ente tiene absoluta discrecionalidad para decidir si los docentes interinos son funcionarios de carrera o no: “no podrá decirse que no es de carrera un funcionario que hace tareas que por su naturaleza son rutinarias”⁴. Sin embargo, ellos se ven privados del derecho a la carrera docente. En ese sentido, el principio de la primacía de la realidad, de cuño laboralista, es plenamente trasladable a esta situación. La realidad es que la situación de los interinos, que se extiende en el tiempo, se ha desnaturalizado. En materia laboral, “una situación ininterrumpida de contratos de duración indeterminada se suele mirar como un contrato de duración indeterminada”⁵. Por todo ello, la situación de los docentes interinos constituye un aspecto sustancial de la precarización, a la que se hizo referencia, y debe ser corregida de modo que se ajuste el status jurídico a la realidad.

El carácter inconsulto y unilateral de la reforma educativa, su modalidad impuesta con prescindencia absoluta de la participación crítica de los actores fundamentales, docentes, padres y alumnos, han impreso una orientación en el sentido de dotar al sistema en sus estructuras organizativas superiores de cierto grado de adhesión incondicional, lo cual se ha traducido en un nuevo perfil del ejercicio de la autoridad o poder de mando, que redundo en forma perniciosa en aspectos fundamentales de la carrera. Así, entre otras cosas, se utiliza la calificación del desempeño o la facultad disciplinaria no para eva-

3 Cassinelli Muñoz en revista *DJA*, T. 74, 125.

4 Cassinelli Muñoz, citado por Sacchi en *La Enseñanza en el Uruguay*, 204.

5 Pla Rodríguez, Américo 1976 *Curso de Derecho Laboral. Introducción al Derecho del trabajo*, 59-60.

luar con justicia la entrega profesional, sino el grado de adhesión al modelo impuesto. Nuestros departamentos jurídicos han venido trabajando muchísimo en los últimos años en la defensa de afiliados contra sanciones o calificaciones injustas que aparecen muchas de ellas como mecanismos de reproche institucional oblicuo, con un objetivo disciplinante de adaptación a las nuevas condiciones, desmereciéndose la autonomía propia del ejercicio profesional y la libertad de cátedra.

A todos estos aspectos es necesario agregar una reciente lesión a los derechos sindicales. En octubre de 2003, el Consejo Directivo Central de la Administración de Educación Pública tomó como resolución autorizar los trámites de los docentes que presentaban renuncia a su afiliación sindical, en las oficinas de Hacienda del organismo. Los convenios 87, 98 y 151, firmados por el gobierno uruguayo con la OIT, son desconocidos por el Consejo Directivo Central en la medida en que son agredidos los principios de autonomía y de independencia en la administración sindical sostenidos en ellos.

CAPÍTULO II

1. LOS CAMBIOS EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA. UN PANORAMA DE LA EDUCACIÓN

El fin del siglo XX mostró cambios importantes en el destino de los capitales originarios de los países desarrollados. La gran concentración de los mismos en los centros económicos no encontró colocación suficientemente rentable en sus propias naciones y/o bloques económicos. Serían los países periféricos quienes descomprimirían esta situación. Mas el comportamiento fue distinto para el destino de las diversas formas de flujo de capital, aun entre países del mal llamado mundo “en desarrollo”. La década del 90 fue, al igual que la del 70, de globalización financiera para América Latina, lo cual repercutió en todas sus estructuras económicas y sociales.

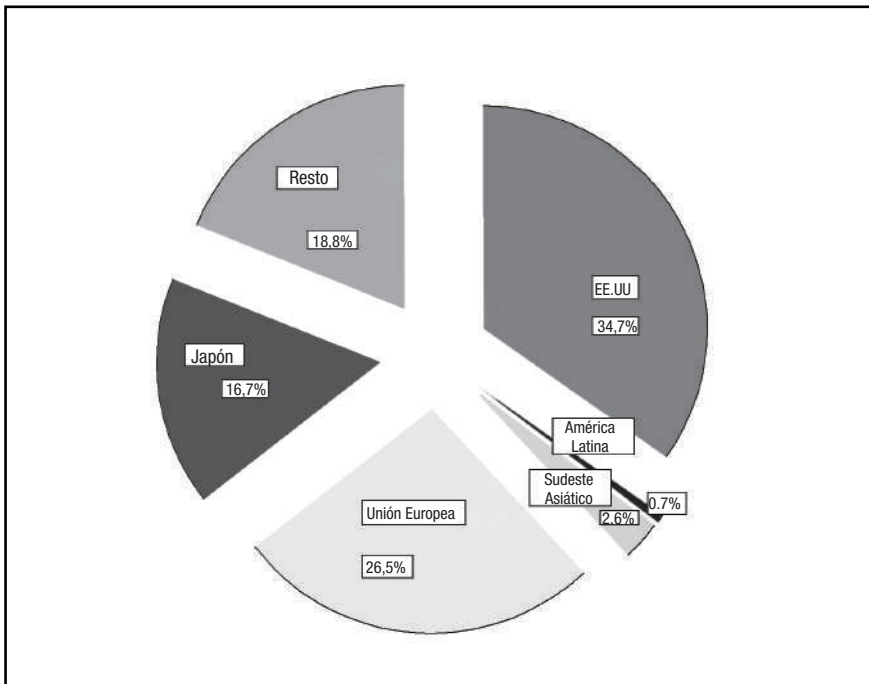
Así, en el período 1970-1974 la inversión directa se dirigía en un 78,4% hacia los países desarrollados. Hacia 1995-1999 la situación poco había cambiado estructuralmente, pues tal tipo de inversión se dirigía entonces sólo en un 3,2% menos hacia dichos países. Si bien las políticas privatizadoras en América Latina acrecentaron en términos absolutos la afluencia de inversión directa, no aumentaron su participación relativa en el total mundial.

La inversión en cartera (financiera fundamentalmente), luego de incrementarse en los años ‘70, disminuyó hacia los ‘80 para los países subdesarro-

llados, fenómeno condicionado por la crisis de la deuda, período conocido como “la década perdida” en América Latina. Para 1995-1999 la situación se revierte; es el último proceso de globalización financiera del siglo XX, con la conocida afluencia de ese tipo de capital hacia la región. La llegada de capitales de cartera hacia América Latina (fundamentalmente títulos públicos y depósitos bancarios) crece en un 116% entre 1981-1985 y 1995-1999, aumentando su participación como captadora de tales flujos en el mundo. Al mismo tiempo, el Sudeste asiático mantuvo constante la recepción de inversiones de cartera, acrecentando las directas (ver Gráficos 1 y 2).

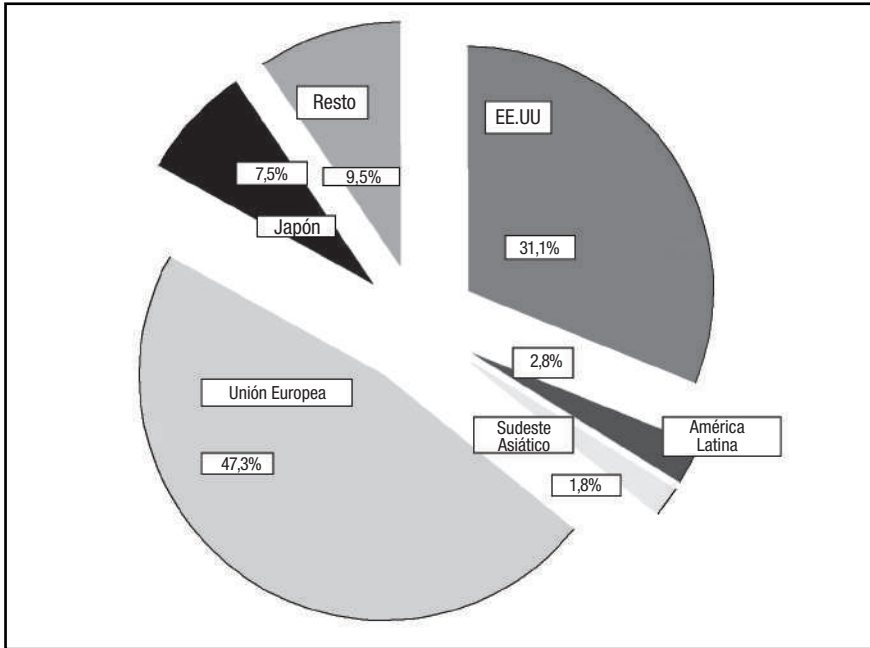
GRÁFICO N° 1

*INVERSIÓN DE CARTERA DEL EXTERIOR EN EL PAÍS/REGIÓN CONSIDERADO (PASIVO)
ESTRUCTURA (1981-1985)*



Fuente: *Balance of Payments Statistics*, FMI.

GRÁFICO N° 2
 INVERSIÓN DE CARTERA DEL EXTERIOR EN EL PAÍS/REGIÓN
 CONSIDERADO (PASIVO)
 % SOBRE EL TOTAL (1995-1999)



Fuente: *Balance of Payments Statistics*, FMI.

El dinamismo interno que se muestra, característico de las últimas décadas del siglo XX, es esencialmente propio del capital. El capital se reveló desde sus propios inicios como un modo de producción internacional con todas las implicaciones del caso. El desarrollo interno del capitalismo trae de la mano su desarrollo externo cuando el primer marco se le hace estrecho. El desarrollo continuo de la competencia del mercado interno trae aparejado el desarrollo del mercado externo y la producción.

Y esta misma ampliación de los mercados implica su opuesto, la limitación a seguir ampliándolos. Tal contradicción viene dada por el límite físico o geográfico de los mismos, pero fundamentalmente por el límite impuesto al intercambio y al consumo en las relaciones de producción y distribución referidas. La propia expansión de la producción y apropiación de la riqueza es al mismo tiempo la expansión de su contrario, la pobreza,

que estrecha las posibilidades de consumo, por tanto del intercambio y, lógicamente, de la producción misma. Ello resulta ser un elemento general clave a tener presente para la comprensión del reciente proceso de “globalización” que reforzó las desigualdades estructurales y provocó, entre otros factores, el advenimiento de las crisis actuales en la región. En tal marco, los circuitos financieros, altamente especulativos, y su freno ante las limitantes de la producción y el consumo real, reforzaron las fases críticas al interior de cada nación, región o el mundo en general.

El capital engendra y universaliza su proceso de disociación con el trabajo; Es típico de la reproducción ampliada del capital a escala internacional. Con ello, implica el desarrollo de sus contradicciones en todos los ámbitos de la vida socioeconómica, y, a su vez, los ciclos de las crisis.

Estas crisis sucesivas y necesarias para el capital se traducen en el aumento de su concentración y centralización. Es la dialéctica de acumulación de riqueza y destrucción de la misma, en tanto que para acumular más se destruye parte de la ya existente, no siendo un proceso estrechamente económico de aumento o disminución contable de valores, en uno u otro polo, sino un proceso socioeconómico donde poseer implica desposeer. Asentamiento y desarrollo de una estructura social.

Se trata entonces de las transnacionales situadas en los centros de poder y en expansión. Y este largo proceso que nace de la esencia misma del capital es lo que, en las décadas del ‘70 y el ‘90, se configuró como “globalización” y que preferimos llamar “transnacionalización”, sintetizando así la expansión de propiedad y apropiación que en las diversas esferas de la vida económica se dio en las últimas décadas del siglo pasado. Décadas en las que se experimentó un cambio de formas, se avanzó, incluyendo en ello el cambio impuesto a la tecnología en esa carrera infernal de competencia capitalista, y a toda la superestructura ideológica y de poder político y social en general.

La globalización es por tanto quiebre, ruptura, es globalización de las propias contradicciones del sistema. No cambian las características esenciales en que se estructura la economía mundial, sino que, por el contrario, se refuerzan tales desigualdades. Desigualdades que se fortalecen al interior de cada país, de cada región, de cada bloque y en sus relaciones externas. La “globalización”, ese término de moda, es un mundo, son dos mundos. Es imperialismo de hoy, es transnacionalización como más exactamente podría llamársele. Pero es también ideología.

Así es como “se nos pretende inculcar que el conjunto del planeta manifiesta una creciente uniformidad [que implica] la aceptación de dicha reali-

dad y sus consecuencias generales como incambiables”⁶. Se nos presenta la idea de un poder tecnológico que avanza sin pausas, en una aparente objetividad omnipresente, que parece no pertenecer a nadie ni responder a intereses concretos, y esto tan divulgado incluso en los grandes medios académicos es pura ideología. Mas tal idea suele encontrarse en las exposiciones de motivo y demás publicaciones nacionales, regionales (CEPAL) y mundiales que dan sustento teórico a las reformas educativas de los ‘90.

El mundo ha cambiado y nos ha cambiado; como tal, puede continuar transformándose. La globalización, vista como “el fin de la historia”, ese supuesto irreal que justifica de manera subyacente los actuales planes educativos, cae por su propio peso. En el marco mundial del proceso de transnacionalización de las economías aquí expuesto es donde se desarrollan las reformas educativas actuales, adaptando los sistemas de enseñanza a los cambios estructurales económicos en América Latina.

Los gastos públicos en educación, como porcentaje del PBI, son reflejo del esfuerzo productivo dedicado a ese sector. En tal sentido, las diferencias también se acrecentaron en el mundo. Mientras que la participación en el PBI del gasto público en educación en Suecia, por ejemplo, creció entre 1985 y 1997 en un 1% acumulativo anual, en el promedio de los cuatro países latinoamericanos aquí especificados lo hizo sólo en un 0,4% para igual período. El siguiente cuadro detalla tal indicador en años seleccionados.

CUADRO N° 1
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PBI

Países/Años	1985	1990	1995-1997
Argentina	3,7*	3,4	3,5
Brasil	3,8	s/n	5,1
Chile	4,4	2,7	3,6
Uruguay	2,8	3,1	3,3
Canadá	6,6	7,0	6,9
Suecia	7,7	8,0	8,3
Mundo (media)	4,9	4,9	4,8

* Nota: Calculado en base a tasa de crecimiento.

Fuente: Informes sobre Desarrollo Humano 1999, 2000, 2002.

6 Quartino, J. 2000 *Apertura, integración y transnacionalización* (Montevideo: Valgraf).

2. AMÉRICA LATINA: CAMBIOS ESTRUCTURALES Y CRISIS. LOS GASTOS EDUCATIVOS Y LAS REFORMAS DE LOS '90

CAMBIOS ESTRUCTURALES Y CRISIS

De acuerdo con lo expuesto en el punto anterior, América Latina fue progresiva y aceleradamente integrada al mundo globalizado a través de una nueva corriente de flujos financieros cuyos efectos fueron internalizados por la adopción unilateral de los modelos de apertura y desregulación económica. Dichos modelos se financiarían con la afluencia de capital internacional.

La conocida crisis de la deuda en la década del '80 preparó el terreno. Las condiciones de su refinanciación iniciaron los cambios estructurales necesarios para la nueva llegada de capitales en la década del '90. Entonces, el capital financiero fue el eje común del modelo de subdesarrollo latinoamericano, cerrando así el diabólico circuito desarrollo-subdesarrollo.

Este tipo de modelo característico de épocas de globalización financiera, como lo fue también en la década del '70, se comportaría de manera similar que en aquella ocasión, pero con el agravante de la desestructuración económica y social acumulada hacia fines de los '90. La liberalización económica golpeó duramente el débil aparato productivo de la región, en una década de crecimiento con una distribución de sus resultados altamente concentrados y centralizados. Es entonces América Latina el continente con mayores niveles de desigualdad relativos a la distribución de sus ingresos⁷. Ello incluyó los procesos de privatizaciones, desregulación y flexibilización laboral vividos en estos años.

Las consecuencias de este tipo de desarrollo se materializaron en los siguientes fenómenos:

- desindustrialización y desempleo;
- financiamiento externo del consumo importado que provocó la reversión del otrora proceso de industrialización sustitutiva;
- financiamiento externo de las actividades productoras de servicios y de la construcción de su infraestructura, la mayoría en beneficio de las transnacionales que compraron barato en las privatizaciones de las empresas públicas. Para ello se impulsaría el consumo interno y anárquico de esos servicios;

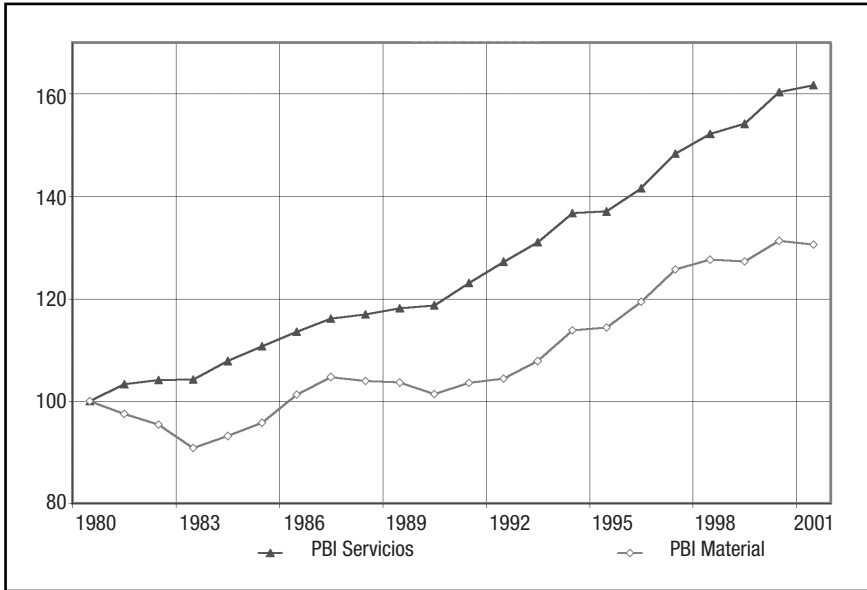
7 Ver Thorp, R. 1998 *Progreso, pobreza y exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el siglo XX* (BID).

- financiamiento externo del déficit público provocado por la incapacidad fiscal de gravar a los sectores más pudientes, la reforma de la seguridad social (o su privatización) y el aumento del gasto público en seguridad y planes asistenciales. A esto se le agregó el alto costo de la histórica corrupción que suele incrementarse en períodos de liberalización.

De alguna manera había que financiar a estados que desarticulaban políticas arancelarias e impositivas características de los anteriores modelos industrializadores. No bastaba con los impuestos a la pobreza a través de las cargas a retribuciones personales (salarios) o impuestos indirectos al consumo, tampoco con el estancamiento o disminución relativa de parte de los gastos sociales o salario indirecto (dentro de ellos, los destinados a la educación) y de inversiones públicas, variables indiscutibles de cualquier intento de desarrollo sustentable. Se sucede entonces nuevamente un proceso de endeudamiento público.

Los años 90 fueron, por lo tanto, una etapa de crecimiento para la gran mayoría de los países latinoamericanos, impulsado en primera instancia por las exportaciones regionales revitalizadas con las últimas experiencias “integracionistas” surgidas al amparo del proyecto estratégico de EE.UU. (el IPA de Bush y el ALCA de Clinton). El segundo elemento que justifica tal crecimiento sería la expansión de los sectores productores de servicios ya mencionada, en detrimento de la producción material sustituida por las importaciones. Como se observa a continuación (Gráfico N° 3), la expansión de este modelo tuvo sus orígenes a fines de la década del ‘80, afianzándose en los ‘90.

GRÁFICO N° 3
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1980-2001
 PBI MATERIAL Y DE SERVICIOS (ÍNDICES 1980=100)



Fuente: CEPAL.

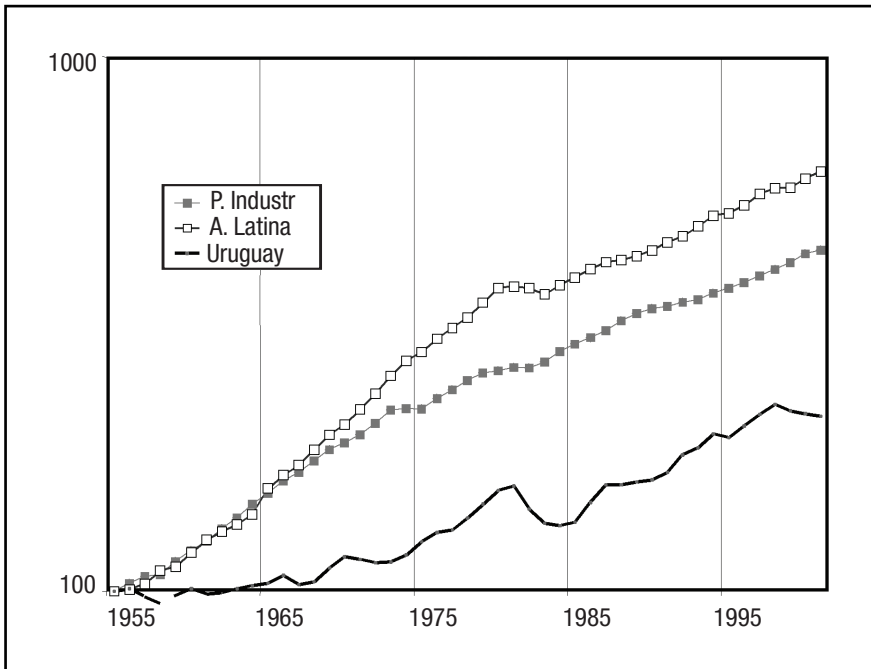
Al interior del sector servicios las actividades determinantes del gran crecimiento fueron las que la CEPAL denomina como “servicios esenciales”: transporte y comunicaciones, electricidad, gas y agua. En cambio, los servicios proporcionados por el sector gobierno y comunales (educación, salud, seguridad social, defensa, vivienda, etc.) no mostraron un dinamismo importante, fenómeno lógico en la medida que dependían de un presupuesto público jaqueado por el endeudamiento externo y la apertura en general.

Pero todo ello tiene un límite en sí mismo: la crisis. La forma de funcionamiento del modelo así lo determinó, pues ninguna región del mundo ha podido vivir de prestado por lapsos importantes de tiempo sin apostar al desarrollo de sus capacidades internas de generación de valores. Afirmación que se sostiene aun considerando los relativos ritmos de crecimiento que mostró América Latina en la última década del siglo XX, liderada por Brasil, México y, en determinadas coyunturas, Argentina.

Pero el caso particular de Uruguay, lejos de único, se muestra común en la región. Habiendo acompañado los ritmos de crecimiento mundiales en la primera mitad del siglo, para la segunda mitad dicho crecimiento se estanca, mostrándose más lento luego en la década del '90, abriéndose cada vez más la brecha divergente con el Primer Mundo. En una visión de largo plazo, el crecimiento de los '90 no parece tan espectacular como oficialmente es propagandeado (Gráfico N° 4).

GRÁFICO N° 4

*AMÉRICA LATINA, URUGUAY Y EL MUNDO: EVOLUCIÓN DEL PBI 1955-2000
(ÍNDICES 1955=100 ESCALA SEMILOGARÍTMICA)*



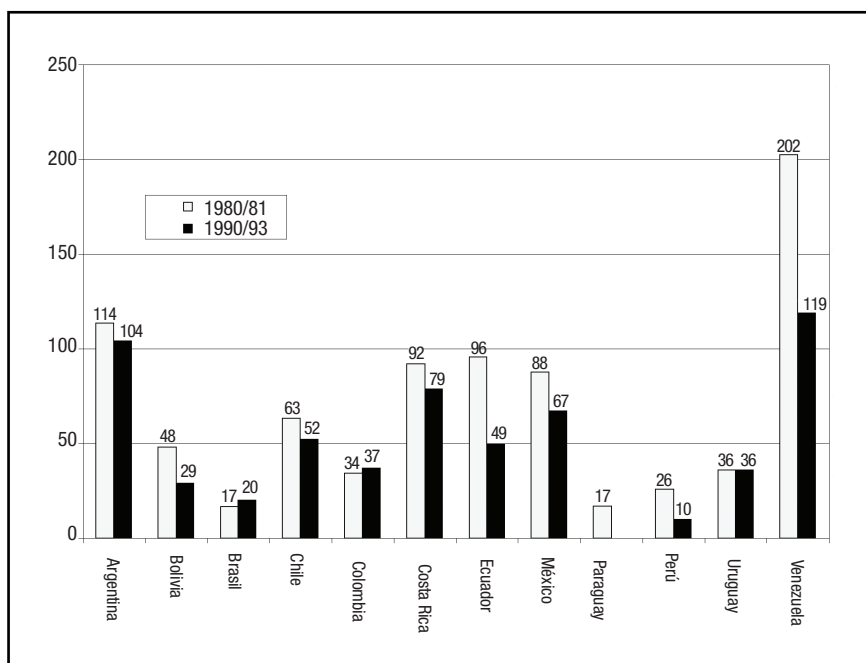
Fuente: FMI.

Repetimos: el modelo tiene límite y éste es la crisis. En América Latina, ¿por dónde iba a comenzar? Por los países donde había más recursos para explotar y mercados internos mayores para realizar las ganancias, o sea México, luego Brasil, Argentina... y cada vez se generaliza más, deteniéndose momentáneamente aquí y reapareciendo allá.

LOS GASTOS EN EDUCACIÓN Y LAS REFORMAS DE LOS '90

En tal contexto, el gasto público en educación evolucionó en el mejor de los casos de forma procíclica. Desde 1980 hasta el inicio de los '90 (Gráfico N° 5), con las excepciones de Brasil y Colombia, el gasto en educación per cápita descendió de forma importante. En cambio, desde 1994 y hasta 1999 creció de manera absoluta (Gráfico N° 6)⁸, ahora con las excepciones de Brasil, Honduras y Venezuela.

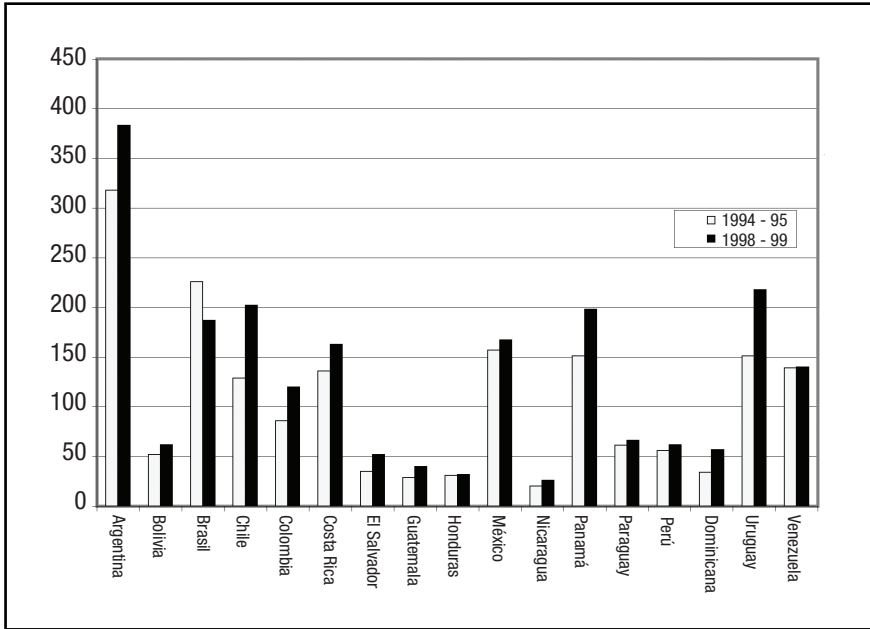
GRÁFICO N° 5
AMÉRICA LATINA: GASTO EN EDUCACIÓN PER CÁPITA
1980-1993 (DÓLARES DE 1985)



Fuente: *Panorama Social de América Latina*, CEPAL.

8 Para el caso particular de los gastos en educación, no es posible estimar indicadores globales para América Latina; por ello se presenta la información por países. Además, las distintas bases de contabilización determinaron el corte en 1994.

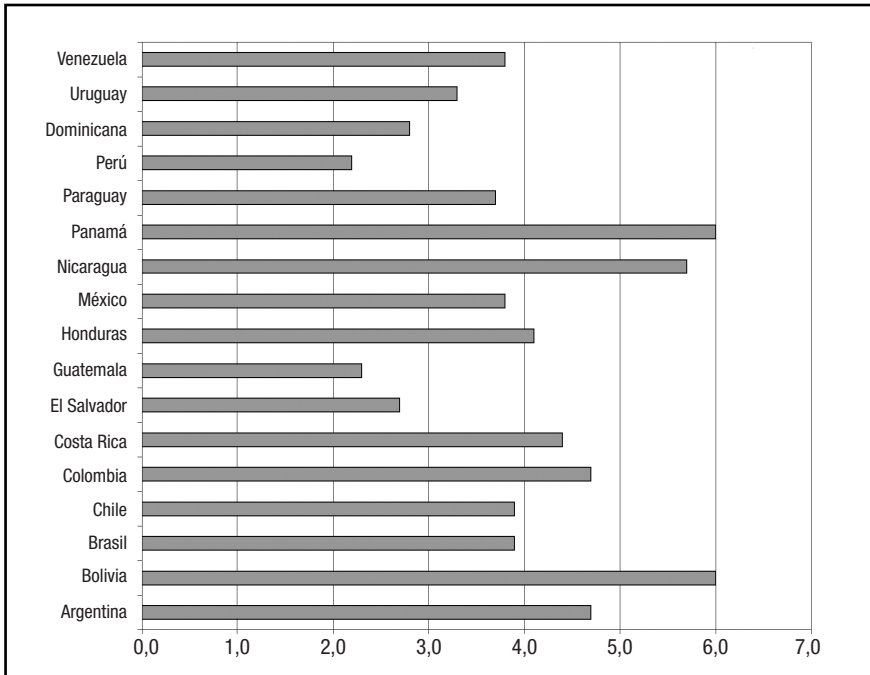
GRÁFICO N° 6
 AMÉRICA LATINA: GASTO EN EDUCACIÓN PER CÁPITA
 1980-1993 (DÓLARES DE 1985)



Fuente: *Panorama Social 2001-2002*, CEPAL.

Más el peso del gasto público en educación, como porcentaje del gasto público total y del PBI, se comportó de manera distinta en los países latinoamericanos. Uruguay muestra uno de los peores comportamientos en la segunda mitad de los '90, algo similar a Brasil en torno al peso relativo en el gasto total, pero inferior en comparación con el PBI. Chile y Argentina presentaron un comportamiento similar a la media (Gráficos N° 7 y 8).

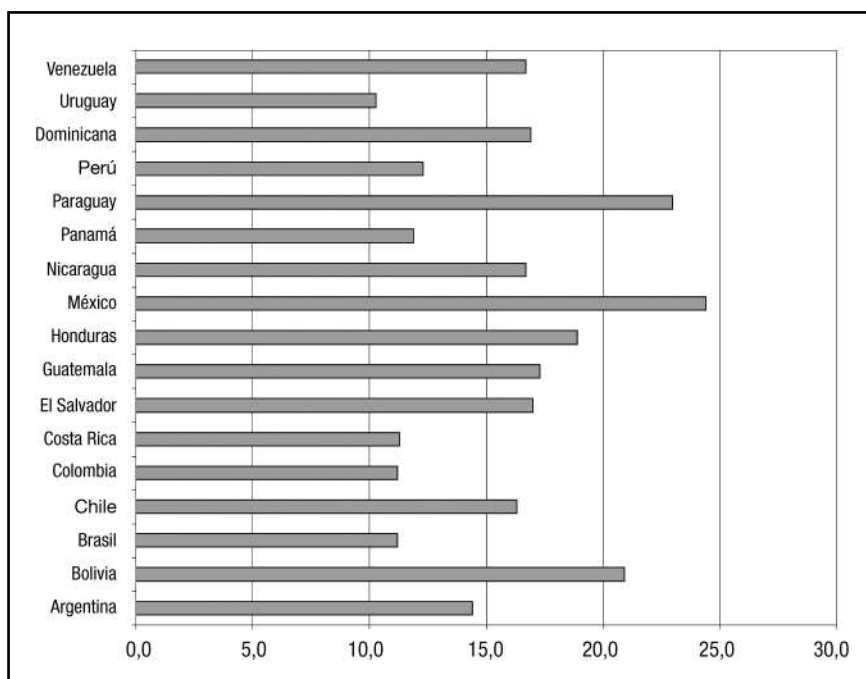
GRÁFICO N° 7
AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN 1994-1999.
(PORCENTAJE EN EL PBI)



Fuente: *Panorama Social 2001-2002*, CEPAL.

GRÁFICO N° 8

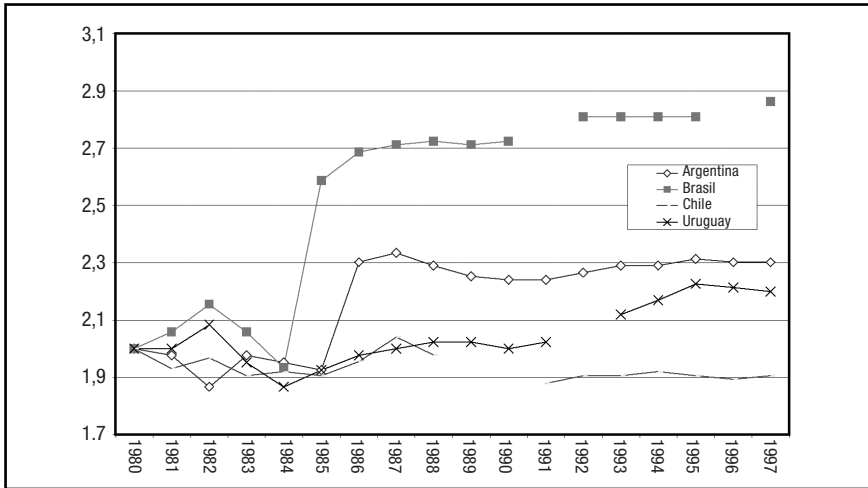
AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN 1994-1999
(PORCENTAJE EN EL GASTO PÚBLICO TOTAL)



Fuente: *Panorama Social 2001-2002*, CEPAL.

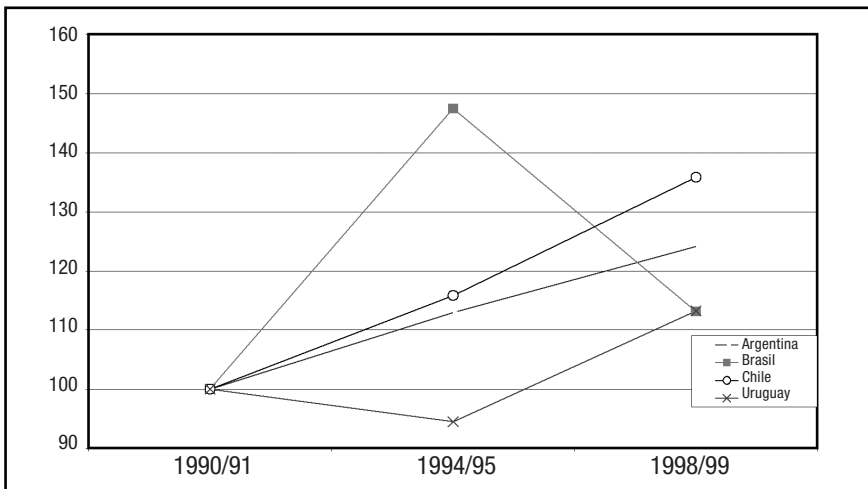
Si se observa el comportamiento del gasto público en educación como porcentaje del PBI (Gráfico N° 9) para un período mayor de tiempo (1980-1997) y su evolución, se corrobora que las reformas de los '90 dieron como resultado un estancamiento brutal en estos términos, en este caso, para los países del Cono Sur latinoamericano, y a pesar del crecimiento mostrado por estos gastos en el total de gastos públicos para igual década (Gráfico N° 10).

GRÁFICO N° 9
 GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (1980-1997)
 PORCENTAJES DEL PBI (ÍNDICES EN ESC. LOG. 1980=100)



Fuente: Anuario estadístico 2002, CEPAL.

GRÁFICO N° 10
 GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN (1990-1999)
 PORCENTAJES DEL GASTO PÚBLICO TOTAL
 (ÍNDICES EN ESC. LOG. 1980=100)



Fuente: Panorama Social de América Latina 2001, CEPAL.

En conclusión, los gastos destinados al sistema educativo se movieron, en el mejor de los casos, de acuerdo con la evolución del PBI (de manera procíclica) en los años 90, etapa por demás de crecimiento. No se atenderían, por tanto, las necesidades propias del sector y su ubicación en cualquier modelo de desarrollo sustentable, que de hecho no se presentó en la región. Las reformas de los 90 en la práctica presupuestal latinoamericana afianzaron el modelo de crecimiento implementado.

3. URUGUAY: EL CAMBIO ESTRUCTURAL. EL SISTEMA EDUCATIVO PRIMARIO Y MEDIO HACIA FINES DEL SIGLO XX

Los gastos públicos en educación forman parte del presupuesto nacional (y/o provincial/departamental, según sea el caso)⁹. La política presupuestaria suele definirse con relación al modelo de política¹⁰ económica (o de regulación) general vigente. Es más, este resulta un instrumento de vital importancia en la aplicación y definición de la misma. A su vez, dicho modelo se corrige o es sustentado por el modo de regulación¹¹ o patrón de acumulación dominante, aun con desviaciones coyunturales. Los llamados gastos sociales o salario indirecto, dentro de los cuales se encuentran los destinados a la enseñanza, se acomodan a los cambios estructurales acaecidos. Los estudios realizados demuestran que el sistema educativo de conjunto se ha corregido de acuerdo con tales cambios.

Por tanto, una vez expuesto el marco en que se desarrolla el sistema educativo y las actuales reformas, pretendemos a partir de allí centrar nuestro trabajo en el estudio del sistema educativo desde el punto de vista del gasto como distribución macroeconómica del ingreso en épocas de las últimas reformas educativas del siglo XX. El análisis comprenderá los subsistemas de enseñanza primaria, técnica y secundaria, relacionados precisamente con

9 En la particularidad del Uruguay, prácticamente la totalidad del gasto público en educación pública se distribuye por el Presupuesto Nacional, a través de sus incisos 25 para la ANEP (Administración Nacional de Educación Pública, que abarca primaria, secundaria, técnica y el Consejo Directivo Central, que incluye formación docente) y 27 para la universidad (ver capítulo siguiente).

10 Se entiende por Modelo de Regulación la superestructura política, jurídica, institucional. Se trata esencialmente del modelo de política económica que se alza sobre el régimen o patrón de acumulación, con posibles desajustes temporales.

11 Se entiende por Régimen o Patrón de Acumulación Dominante las características concretas que asume el proceso de reproducción capitalista en una etapa históricamente definida, representando una modalidad específica de acumulación. Por tanto, el Patrón de Acumulación estará definido por las formas de apropiación, producción y realización de la plusvalía, caracterizando las particulares estructuras sociales.

el conjunto de la población y así vinculados estrechamente a la categoría entendida como salario indirecto. En tal sentido, lo anterior podría ejemplificarse con estudios realizados en 1982 por Hugo Davrieux para el caso de Uruguay. Allí se expone que “el gasto del Estado en Educación Primaria es el que tenía un mayor efecto distributivo. A la fecha del estudio, el 20% más pobre del total de familias captaba 46% del gasto en Educación Primaria; a su vez, la mitad más pobre de las familias percibía 80% del beneficio. El gasto en Educación Secundaria (incluye UTU) también tenía importantes efectos progresivos sobre la distribución del ingreso, aunque en menor proporción que en el caso de Primaria [...] el 20% más pobre del total de familias, que percibía el 7% del ingreso, recibió el 25% del gasto”¹².

EL URUGUAY DE FINES DEL SIGLO XX

La agudización de la crisis económica de los ‘60 trajo como consecuencia un incremento de las tensiones sociales frente al crecimiento de la inflación acompañada de la caída de los salarios, período en el que la correlación de fuerzas sociales y políticas no hizo posible introducir cambios estables en la política económica. Esta situación crítica se incrementó hasta que finalmente en 1973, con el golpe de Estado, se creó un panorama totalmente diferente. La dictadura instalada entre 1973 y 1984 hizo posible la aplicación de una política económica neoliberal, desarticulando progresivamente el otrora “Estado de Bienestar”. Los ejes del discurso fueron apertura, liberalización, estabilización y cambio del rol del Estado.

A partir de allí se sucede un período de crecimiento, influenciado por el impulso de las exportaciones no tradicionales (aunque en su mayoría seguían siendo de base agropecuaria), en el que el nuevo proceso de integración, que parece dar allí sus primeros pasos, cumple un importante rol. La apertura, sin embargo, incrementó el nivel de importaciones, y con ellas el endeudamiento interno al consumo, hecho determinado por el rol interno del sistema financiero y su forma de acumulación basada en altas tasas de interés. El crecimiento tuvo fundamentalmente como base la caída del salario real, derivándose una nueva suerte de acumulación que, unida a la utilización de todo el arsenal de política económica, se conjugaría para salvaguardar las mencionadas producciones dirigidas al mercado externo. Los llamados déficits geme-

12 Davrieux, H. 1987 *Papel de los gastos públicos en el Uruguay 1955-1984* (Montevideo: CINVE/EBO) 89. Se pueden consultar al respecto los textos del mismo autor *¿A quién beneficia el gasto público social?* (SUMA), abril de 1987; y *Desigualdad y gasto público en los ‘80* (Montevideo: CINVE/EBO) 1991.

los (déficit fiscal + déficit en cuenta corriente del balance de pagos) se conjugarían con las posibilidades de financiamiento que brindó la mencionada etapa de globalización financiera, provocando un proceso de endeudamiento externo más acelerado que el de la fase anterior.

A partir de 1978 se puso especial énfasis en el logro de la estabilización monetaria, lo que constituyó uno de los principales objetivos del segundo Plan Nacional de Desarrollo dictatorial (Cónclave de Solís, diciembre de 1977). De igual forma se haría hincapié nuevamente en lograr estabilidad fiscal. Con objetivos antiinflacionarios, la llamada “tablita” en definitiva consistió en minidevaluaciones preanunciadas que resultarían en un mecanismo de atraso cambiario. Fueron estos los años finales de crecimiento de la etapa, mostrando 1979 y 1980 los mejores ritmos del período, para luego caer hacia 1981. Años de incremento de la apertura y por tanto de la vulnerabilidad externa ante una región sumida en similares modelos financiados desde el exterior, y en un proceso de endeudamiento externo que también en Uruguay mostró sus límites con la crisis de pagos que fue gestándose. Por un lado, la apertura significó un período sin tregua de déficit comercial externo; por otro, la distribución de la carga impositiva, la caída de los salarios reales acumulada y el impulso al sector financiero conformaron un ascendente endeudamiento interno para el consumo (crecientemente importado), que se sumó al endeudamiento de los sectores productivos. En tal situación, la disminución de las reservas del Banco Central del Uruguay trajo aparejado el abandono de la “tablita”, constituyéndose en un hecho procíclico. La crisis de pagos también resultó interna, viéndose el sector financiero comprometido no sólo en su rentabilidad, sino también en su propia existencia. A partir de 1982 el producto decreció hasta 1984, acumulando un descenso del orden del 17%.

Las elecciones restrictivas de 1985 dieron cauce a un nuevo período democrático, basado en cierto consenso social que resultó suficiente no sólo para restablecer los mecanismos formales de la democracia sino, a la larga, para profundizar el modelo de acumulación preexistente. La crisis financiera sería entonces motivo de protección estatal. Tras el mecanismo de la compra de carteras vencidas, el intervencionismo público se distanciaba del discurso liberal. El salvataje de la banca en aquellos años podría ser un indicador para la caracterización del modelo, con el sector financiero como eje de acumulación. Otros sectores resultaron también favorecidos con tal mecanismo y fueron base de apoyo para la salida de la crisis. En tal marco fue creada la Corporación Nacional para el Desarrollo, un nuevo instrumento del arsenal favoritista de política a nivel microeconómico, sumán-

dose a las declaraciones de Proyectos de Interés Nacional con sus créditos blandos y exoneraciones tributarias.

Por otra parte, la recuperación del mercado interno, vía incremento salarial, resultó instrumento indispensable económica y socialmente para superar la fase crítica. Hacia 1986 dicho aumento del 13% permitió volver a los niveles de 1977-1978. Así, pues, el impulso de la demanda interna y el mejoramiento de la demanda externa hacia 1986 y 1987 aliviaron la situación de desempleo (más del 14% hacia 1984).

La recuperación del ciclo económico comenzó en la segunda mitad de los '80, retomando los niveles precrisis al final de la década, con crecimiento entre 1991 y 1998, para volver a caer en una nueva fase crítica en 1999. Tal efímero resultado podría tener de base las recreadas formas de acumulación y los poderes económicos que tras ellas se movieron, en conjunción con la doctrina neoliberal de los dos partidos que se alternaron en la presidencia a lo largo de todo este período¹³. Los años '90 fueron una nueva fase pautaada por otra etapa de globalización financiera y por los acuerdos con los organismos de crédito multilaterales, que en un renovado ascenso de la apertura económica y el endeudamiento externo estrecharían más los lazos de la dependencia, con el consecuente proceso de desestructuración productiva y debilitamiento del aparato estatal. El Plan Brady de refinanciación de la deuda externa en 1991 los acuerdos de ajuste estructural con el Banco Mundial SAL 1¹⁴ y SAL 2¹⁵ (16 de junio de 1987 y 16 de mayo de 1989, respectivamente) marcarían el esquema inicial de la siguiente fase. El cumplimiento de los plazos de pago del endeudamiento público (salvo dos renegociaciones, la de 1986 y la de 1991) permitió al país en 1997 obtener los publicitados *investment grades* como cúspide de un proceso de afianzamiento de la plaza financiera. Serán entonces tiempos de Reforma del Estado, conciliados en las cartas de intención con los organismos financieros multilaterales. Se trata de un proceso de privatizaciones, limitado en su profundidad por el plebiscito

13 Partido Colorado, J. M. Sanguinetti, 1985-1990; Partido Blanco, L. A. Lacalle, 1990-1995; Partido Colorado, J. M. Sanguinetti, 1995-2000; y J. Batlle, a partir de marzo de 2000.

14 Las recomendaciones de SAL 1 tuvieron como objetivo la reformulación del sector público y con ello de las empresas públicas de saneamiento (OSE) y de transporte ferroviario y aéreo (AFE y PLUNA). Se impulsarían inversiones en el MTOP (Ministerio de Transporte y Obras Públicas) y en la enseñanza como preámbulo de las reformas de los '90. Se incluía el mejoramiento de la regulación de la banca comercial

15 Las recomendaciones de SAL 2 acuerdan las formas de pago y desembolso con el objetivo explícito de incrementar exportaciones, ahorro interno y disminución del desempleo. Aconsejan la reforma de la seguridad social.

de 1992; también de la desmonopolización de actividades netamente públicas y de concesión de obras públicas que algunos autores entienden como formas indirectas de privatizaciones; y de la reforma del sistema financiero estatal (Carta Orgánica del Banco Central y transformaciones en el Banco Hipotecario –BHU– y en el Banco de la República –BROU). En síntesis, la Reforma del Estado sólo logró plasmarse plenamente en la Reforma de la Seguridad Social y en la Reforma Educativa, adaptando a ambos sistemas a los nuevos tiempos.

A partir de 1992 regresaron los saldos negativos del comercio exterior que, sumados a la acumulación de déficits públicos, hacen (al igual que en los '70) a un modelo basado en financiamiento foráneo. A pesar de los ajustes fiscales, en 1990 en pro de la refinanciación del endeudamiento externo y en 1995 con la asunción del segundo gobierno de Sanguinetti, en la década continúa el ascenso acelerado de gastos y limitación de ingresos en un modelo fiscal por sí mismo deficitario. Se constata una creciente importancia de los impuestos indirectos al consumo (IVA e IMESI) y a las retribuciones personales (IRP) con tendencia negativa de impuestos al sector externo, industria, comercio y agro, más la casi inexistente imposición a la renta de las personas físicas y al sector financiero. Se registra también gastos crecientes por intereses de deuda, con más de un 30% del presupuesto público comprometido hacia el final de la década con el BPS (Banco de Previsión Social). La seguridad social fue desfinanciada por el sistema de las AFAPs (Administradoras de Fondos de Pensión) resultantes de la reforma de la seguridad social por la política de recorte de los aportes patronales, por la evasión de impuestos de un sistema recaudador ineficiente, así como por un desempleo estructural que se situó en un 10% promedial en la década, aumentando los gastos por seguro de paro y disminuyendo los ingresos ante la caída de la masa de trabajadores formales (incremento de la informalidad).

Desde 1999 el país vive una de las crisis más agudas de su historia. La caída acumulada del PBI hacia 2002 sólo se compara con la anterior crisis de los 80 y la de 1914, con la diferencia de que hoy no venimos de pasar ni por una dictadura ni por una guerra mundial. El delirio de apoyo a la banca en quiebra, los fraudes que ello suele traer consigo, el mantenimiento a ultranza hasta junio de 2002 de la banda de flotación, luego del abandono de los regímenes de atraso cambiario en la región (Brasil, 1999; Argentina, diciembre de 2001), conformarían un paquete de política económica procíclica. La crisis financiera tendría su punto máximo a mediados del año pasado, mientras un nuevo “blindaje” crediticio avalado por el FMI llegaba a restaurar una

más concentrada plaza financiera. Los salarios reales cayeron sólo en 2002 en un 26%, mientras que la desocupación llegó a casi el 20%. Se trata de un nuevo proceso de acumulación y centralización de riquezas. En ello se vio inmerso también el sistema educativo, y no sólo desde el punto de vista de las enormes pérdidas salariales similares a las sufridas por el conjunto de los trabajadores, sino también por la disminución de casi el 50% en los restantes gastos de funcionamiento e inversión.

EL SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO PRIMARIO Y MEDIO, COMO SALARIO INDIRECTO EN EL URUGUAY DE FINES DEL SIGLO XX

LA COBERTURA EDUCATIVA

Primeramente, cabe destacar que la cobertura educativa primaria (1° al 6° grado) no mostró cambios importantes en la década. Los niveles mayores al 60% alcanzados en la cobertura no ajustada¹⁶ resultan similares a los relevados para la década del '60¹⁷. En tal sentido, los cambios destacables ocurridos en la segunda mitad de la década del 90 corresponden a la enseñanza preescolar, perteneciente también a este subsistema, con la incorporación o intento de generalización del ingreso obligatorio con cuatro años en la escuela pública. Sin embargo, al observar la cobertura educativa ajustada¹⁸ primaria entre el primero y sexto año, resulta que ella se muestra por encima del 100% (Cuadro N° 2), siendo indicador de los índices de repetición.

La cobertura en la enseñanza media (Cuadro N° 3) creció casi un 14% entre 1985 y 2000, con caída de la cobertura privada entre 1981 y 1987 para, tras una recuperación que apenas cubrió la mitad de lo indicado hacia 1978, mantenerse en iguales niveles durante toda la década del '90. El crecimiento de la enseñanza media a partir de 1981 y hasta 1984 resultó más acelerado en UTU que en secundaria, revirtiéndose la situación en la década del '90, cuando la técnica mostró tasas de crecimiento negativas en casi todo el período, aunque secundaria permaneció casi estancada o con leve crecimiento en términos de matrícula.

16 Cobertura no ajustada: resulta de relacionar la matrícula con la población entre 5 y 14 años de edad para el caso de primaria. Para la enseñanza media se toma la población de entre 10 y 19 años de edad.

17 Cultelli, G. *s/f La enseñanza primaria y media como salario indirecto en el Uruguay en las cuatro últimas décadas del siglo XX*.

18 Cobertura ajustada: resulta de relacionar la matrícula con la población de entre 6 y 11 años de edad para el caso de primaria. Para la enseñanza media se toma la población de entre 12 y 17.

En los inicios del nuevo siglo, cabe destacar el incremento de matrícula que traería consigo una ampliación de la cobertura educativa, propia de tiempos de crisis, que en el país comienza hacia 1999. La desocupación llega a alcanzar casi un 20% para 2002, habiéndose mantenido en la década del '90 en un 10%, vinculada al proceso de desestructuración productiva que se agrava con la crisis. Por tanto, esta última ampliación del sistema educativo no se puede entender como logro del propio sistema. En tal sentido, remitimos a la lectura del capítulo siguiente.

En los distintos niveles de enseñanza aquí señalados se observa el predominio de la enseñanza pública por sobre la privada, sin grandes cambios en todo el período, más allá de típicos movimientos en épocas de crisis. Es más, la cobertura privada se recupera brevemente luego de la crisis de los '80.

CUADRO N° 2
MATRÍCULA (EN MILES) PÚBLICA Y PRIVADA. COBERTURA AJUSTADA

Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob. Privada	Total	Cob.Prim	Pobl. 6-11 años
1978	271	90	52	17	323	107	302
1979	275	91	50	17	325	107	303
1980	284	94	47	16	331	109	303
1981	283	93	49	16	332	109	305
1982	288	93	40	13	328	106	310
1983	298	94	27	8	325	102	318
1984	300	93	23	7	323	100	323
1985	301	92	51	16	352	108	327
1986	303	93	47	14	350	107	327
1987	303	93	46	14	349	107	327
1988	297	92	54	17	351	108	324
1989	296	92	52	16	348	108	322
1990	290	90	56	17	346	108	321
1991	285	89	56	18	341	107	319
1992	283	90	55	17	338	107	316
1993	282	90	56	18	338	108	313
1994	282	91	55	18	337	108	311
1995	289	94	55	18	334	111	309
1996	293	94	63	20	356	114	313
1997	295	93	53	17	348	110	317
1998	296	92	54	17	350	109	321
1999	295	91	52	16	347	107	324
2000	300	93	51	16	351	108	324

Fuente: INE; MEC; Bertola y Bertoni (2000) ; Corbo et al. (1989).

CUADRO N° 3
MATRÍCULA (EN MILES) PÚBLICA Y PRIVADA. SECUNDARIA + UTU (MEDIA)
COBERTURA AJUSTADA

Años	Pública	Cob. Pública	Privada	Cob. Privada	Total	Cob.Ens.Medía	Pobl.12-17años
1978	145	50	67	23	212	73	292
1979	142	49	65	22	207	72	289
1980	139	48	65	22	204	70	290
1981	46	51	60	21	206	72	288
1982	158	55	51	18	209	73	288
1983	172	59	38	13	210	72	290
1984	179	62	28	10	207	71	291
1985	186	63	28	9	214	73	294
1986	195	65	27	9	222	74	298
1987	196	64	23	8	219	72	306
1988	212	68	33	11	245	78	313
1989	228	71	33	10	261	81	321
1990	243	75	37	11	280	86	326
1991	235	72	37	11	272	83	326
1992	231	71	36	11	268	83	324
1993	225	70	36	11	261	81	322
1994	225	70	36	11	263	82	320
1995	228	72	35	11	263	83	316
1996	234	74	35	11	269	85	315
1997	232	74	34	11	266	85	312
1998	226	73	34	11	260	84	309
1999	219	71	36	11	255	83	307
2000	223	73	33	11	256	83	307

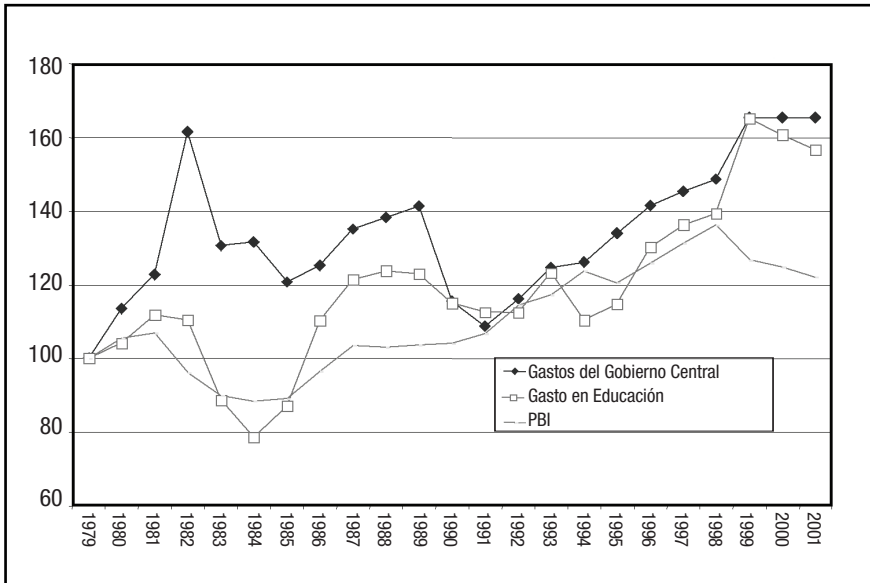
Fuente: INE; MEC; Bertola y Bertoni (2000); Corbo et al. (1989).

EL GASTO EDUCATIVO PÚBLICO

También hay cambios en el gasto educativo, medido como proporción del PBI y de los gastos totales del gobierno central. La tasa de crecimiento del gasto educativo mostró guarismos positivos del orden del 3% en la década del '90. Sin embargo, es destacable que el gasto total del gobierno central creció un 4,3%, por lo que no puede afirmarse que el gasto educativo en los referidos sectores de la enseñanza pública haya tenido un incremento relativo. Ante el crecimiento del PBI de la década, podría confirmarse la evolución procíclica de dichos gastos, aunque en menores niveles (Gráfico N° 11).

GRÁFICO N° 11

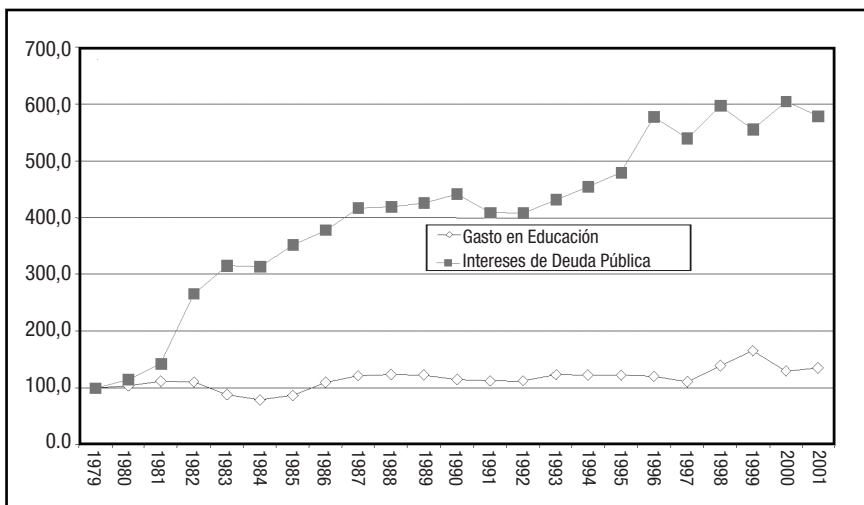
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO CENTRAL, EN EDUCACIÓN PRIMARIA Y MEDIA Y PBI (1979=100)



Fuente: BCU, CGN, Rendiciones de Cuentas.

El gasto en educación se ubica promedialmente cercano al 2,5% del PBI y a algo más de un 13% del gasto total en igual período. Interesa por tanto observar el comportamiento de la evolución de los gastos en enseñanza primaria y media pública y la deuda externa pública (Gráfico N°12), en la medida en que el pago de sus intereses, al formar parte del presupuesto público, se constituye en una restricción para los demás gastos.

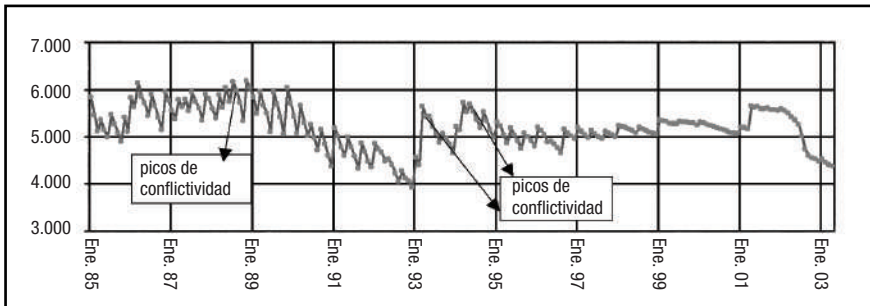
GRÁFICO N° 12
 EVOLUCIÓN DEUDA EXTERNA BRUTA PÚBLICA Y GASTOS
 DEL GOBIERNO CENTRAL EN EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP)
 (1979=100) PERÍODO 1979-2001



Fuente: Tomado de Cultelli y Galan (2003).

La evolución del gasto público en educación continuó siendo determinada por el comportamiento de la variable salarial. Las remuneraciones representaron más del 85% del gasto total en toda la década, típico fenómeno de un sector intensivo en mano de obra y de la cual depende no sólo la calidad de vida de este sector particular de trabajadores, sino la propia calidad de la actividad. Evolución salarial prácticamente estancada en la década, con un crecimiento acumulativo anual del 0,3%. La observación de la serie salarial (Gráfico N° 13) muestra algunos picos que justificarían el crecimiento expuesto, vinculados a la conflictividad del sector. Allí observamos además la caída correspondiente a 2002 y hasta diciembre de 2003 (proyectada entre agosto y diciembre de 2003), los tiempos de crisis.

GRÁFICO N° 13
 SALARIO REAL DOCENTE G1, EFECTIVO, NO TITULADO
 20 HS MENSUAL A PRECIOS DE DICIEMBRE DE 2002
 ENERO 1985-DICIEMBRE 2003



Fuente: Cultelli (1997) en base a datos CoDiCen, INE.

Interesa destacar además la distribución interna del gasto en ANEP. Los años '90 muestran un proceso importante de centralización de gastos, que podría relacionarse con el proceso de centralización en la toma de decisiones. En contrapartida, se dio la disminución de la participación de primaria en el total de gasto y fundamentalmente de la UTU¹⁹.

CONCLUSIONES

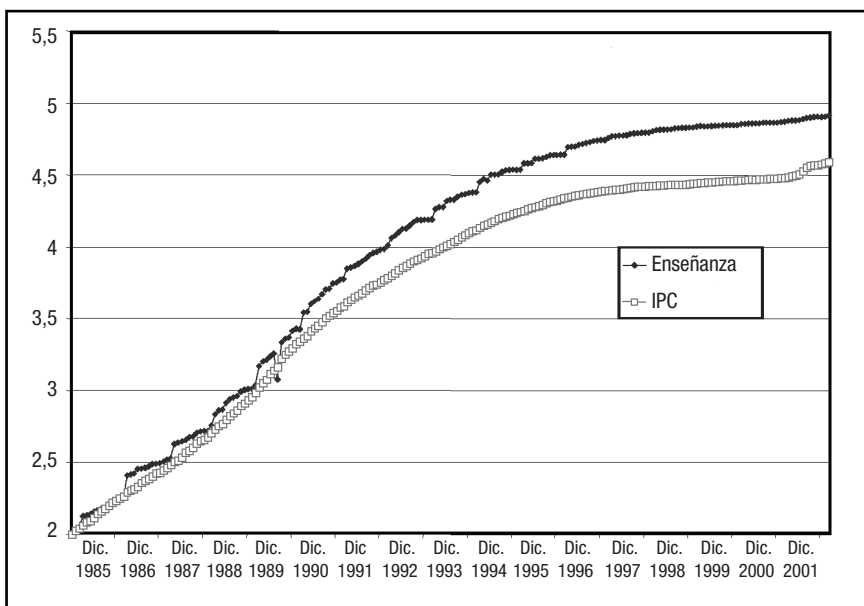
El diagnóstico de la CIDE sobre el sistema de enseñanza pública en el país (proveniente de la década de los 60) fue un anticipo de lo que se conoce hoy como la Reforma de la Educación, que tuvo como fecha oficial de inicio el año 1996. Es significativo que no fuera presentada por escrito sistemáticamente en ningún lugar, al punto que se la calificó como "ágrafa"²⁰, situación sin precedente en la historia de la educación nacional; fue introducida a través de la Ley de Presupuesto que, como es sabido, justifica gastos e inversiones, y no suele establecer normativa específica. Por lo tanto, se puede concluir que la reforma en el sistema educativo público se orientó a garantizar un desplazamiento del protagonismo estatal en materia del gasto público social, transfiriéndolo a la propia comunidad mediante la descentralización y privatización de los programas sociales. Hecho inducido en los condicionamien-

19 Cultelli, G. s/f *La enseñanza primaria y media como salario indirecto en el Uruguay en las cuatro últimas décadas del siglo XX*.

20 García Montecoral, V. 1996 "La reforma salvaje" en *Alfaguara*, N° 14, marzo-abril.

tos de los préstamos otorgados para el sistema, que en el período 1995-2000 apenas significaron promedialmente algo más del 4% del total del gasto en educación primaria y media (el 6%, si se tienen en cuenta las contrapartidas nacionales), teniendo en cambio una participación decisiva en los gastos de inversión²¹. Si bien el incremento de la cobertura educativa privada no parece indicar un desarrollo significativamente mayor, la evolución del índice de precios al consumo en el rubro educación (Gráfico N° 14) podría ser indicador indirecto del traspaso de costos ascendentes a la población de bienes que otrora aportaba en gran medida el Estado (útiles, uniformes, libros, etc.).

GRÁFICO N° 14
 EVOLUCIÓN DEL IPC Y EL SUB-RUBRO ENSEÑANZA
 (DIC.1985=100) ESC. LOG. PERÍODO DIC. 1985-MAR. 2003



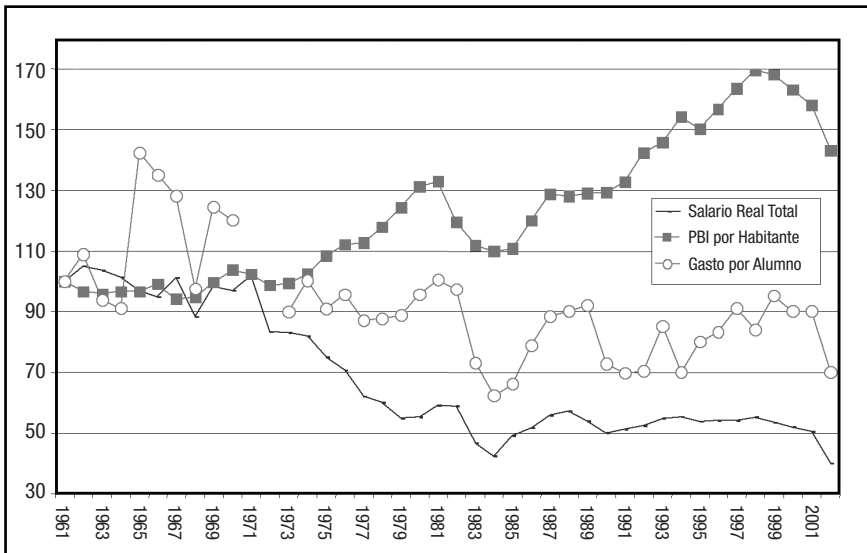
Fuente: Elaborado en base a datos del INE.

Finalmente, y como indicador más exacto para la medición de los gastos en estos sistemas educativos en su carácter de gastos sociales o salario indirecto,

21 En este sentido, el concepto de inversión se amplía a evaluación de proyectos, procesos de licitación, diagnósticos que sustentan sus políticas, etc., que llevaron a implantar una institucionalidad paralela a la pública (ver al respecto los dos capítulos siguientes).

se toma la variable gasto por alumno (Gráfico N° 15). Allí, y en su comparación con la evolución del PBI por habitante, se observa que durante todo el período de instauración y desarrollo del modelo actualmente vigente (década del '70 en adelante), el país sufrió una suerte de acumulación que no tuvo expresión distributiva en el gasto educativo por alumno, pudiendo afirmarse en general que el mismo mostró similar tendencia que la variable salario real total (o salario directo del conjunto de los trabajadores públicos y privados). La década del 90 y las reformas educativas no significaron en estos términos una suerte de distribución con mayores grados de igualdad como suele interpretarse explícitamente. Ambas variables, salario directo e indirecto (medido en términos de gasto educativo por alumno), se ajustaron macroeconómicamente acompañando la característica concentradora y excluyente del modelo actual. Dichas reformas no fueron otra cosa que la adaptación, también en los términos aquí expuestos, del sistema educativo público primario y medio al conjunto del funcionamiento económico nacional, en el marco regional e internacional de fines del siglo XX y principios del XXI.

GRÁFICO N° 15
 EVOLUCIÓN PBI POR HABITANTE,
 SALARIO REAL TOTAL Y GASTO POR ALUMNO
 (1961=100. PERÍODO 1961-2001)



Fuente: Elaboración propia en base a datos BCU, INE, MEC, Rendiciones de Cuentas, ANEP.

CAPÍTULO III

LA EDUCACIÓN COMO UN DERECHO SOCIAL, EL PAPEL DEL ESTADO Y EL MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL

1. EL SIGNIFICADO DE LA LEY DE EDUCACIÓN EN EL MODELO URUGUAYO ANEP Y UDELAR. EL MEC

La administración de la educación en el Uruguay tiene una historia de autonomía institucional. En ese marco se ordenó, en distintas etapas a lo largo del siglo XX, en entes autónomos constitucionalmente establecidos y legalmente organizados. En ese período tuvo una organización educativa basada en cuatro entes autónomos que atendían la educación primaria, la secundaria, la profesional y la universitaria.

Durante los años 1972 y 1985 (período que abarca la dictadura 1973-1984), el modelo sufrió modificaciones y todo el sistema quedó concentrado en dos grandes entes: la Universidad de la República (UDELAR) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que concentró la educación primaria, secundaria, profesional y la formación docente.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) no cumple ningún papel en la educación formal, sino que se ocupa de un sinnúmero de actividades vinculadas esencialmente a la cultura, la administración de cárceles, el tratamiento de la minoridad, e incluso tiene relaciones con el poder judicial a través del control de fiscalías.

En cuanto a los vínculos entre los distintos segmentos de la educación, la Ley 15.739 tiene prevista una instancia de coordinación del Ministerio con los entes educativos en un organismo conocido como la Comisión Coordinadora (arts. 23 y 24). Desde su creación (1985), la Comisión funcionó un número muy reducido de veces.

La Ley 15.739 regula todo lo relativo a la educación no universitaria. Establece principios clásicos (laicismo, obligatoriedad y gratuidad) y también las autoridades del sistema educativo no universitario. Este está constituido en un ente autónomo –la Administración de Educación Pública (ANEP)–, dirigido por un Consejo Directivo Central (CODICEN) y administrado directamente en primaria, secundaria y educación técnico-profesional por respectivos consejos. Cada uno de estos actúa de manera desconcentrada y atiende las especificidades de su rama. Independiente de estos y dependiendo del CODICEN, funciona la Dirección de Formación Docente.

El contenido de la ley es esencialmente organizativo del sistema. En ella se ordenan autoridades y cometidos. Esto se ajusta al principio de la Constitución de la República que establece el carácter autónomo de la educación. Desde este punto de vista la ley determina formas organizativas, principios, autoridades, etc., pero no contenidos, ya que estos, conforme a la autonomía, los determina el propio sistema educativo.

LA INSTALACIÓN DEL PROYECTO DE REFORMA EDUCATIVA

A partir de 1995, al asumir una nueva administración en el gobierno del país, se instala formalmente, generalizándose, el proyecto de Reforma Educativa de diseño exterior, elaborado sobre la base de créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para secundaria, educación técnico-profesional y formación docente, y del Banco Mundial (BM) para educación primaria.

La propuesta que estas instituciones presentan para la educación no universitaria se expone a través de la fundamentación del proyecto de articulado de la Ley de Presupuesto, en el que la financiación de los presupuestos de cada subsistema está establecida como la autorización para gestionar un crédito con el BID. Este crédito es el inicio de una política férrea que atiende todo el Sistema ANEP con puntos de partida preestablecidos. Implicó adecuar el sistema educativo del Uruguay a fin de *aceptar esa internacionalización, la renuncia definitiva al aislamiento*²².

²² Iglesias, Enrique, presidente del BID, en entrevista a propósito de la 37° Asamblea de la Institución, semanario *Brecha* (Montevideo), 4 de abril de 1996, 9.

En el plano de los contenidos, la reforma pasó por instalar un modelo educativo conforme a los requerimientos de una nueva intención de sociedad. Para ello era necesario construir una educación a la que se le restase la capacidad que, con altibajos, había demostrado tener a lo largo del siglo para construir una cultura nacional, identificada con el acervo que preparara a la sociedad para la continua toma de decisiones. En su lugar, se propone una educación que atiende a lo *instrumental*, cargada de técnicas prácticas de aprendizaje, de conocimientos elementales básicos para que la sociedad sobreviva como tal, articulándose en torno a un referente central que es el mercado.

En el plano de la estructura de la ANEP, se procura una reorganización que se ajuste a los dos aspectos anteriores. En la enseñanza secundaria, reconstruye los niveles de ciclo básico y separa a este último físicamente, en la medida de lo posible, del bachillerato. El avance de la reforma en el bachillerato sigue en este caso los procedimientos aplicados al ciclo básico. Se realiza un trazado de un grupo piloto de instituciones, estableciéndose para 2003 diez centros. Luego se extiende progresivamente, a los efectos de llegar a la mayor cantidad de centros posibles. El diseño para 2004 incluye una lista creciente en continuo cambio. Este cambio está vinculado a las resistencias locales y a razones instrumentales de la administración, pero las previsiones duplican en la extensión el número de liceos instalados en 2003.

En la enseñanza técnico-profesional genera una reformulación del ciclo básico, elimina la experiencia de educación en alternancia —que afecta a las escuelas agrarias—, los cursos de formación técnica, los de formación profesional, y los reemplaza por bachilleratos tecnológicos y cursos modulares que hegemonizan todo el sistema.

En formación docente, genera una estructura paralela a la formación para secundaria creando los Centros Regionales de Profesores (CERPs) y elimina el Instituto Normal de Educación Técnica (INET), que formaba a los docentes del área técnica, reemplazando dicha formación por cursos de capacitación para egresados de las universidades pública y privadas destinados a actuar como docentes en el área técnica.

En el gobierno del sistema genera espacios específicos (Mejoramiento de la Calidad Educativa de Primaria —MECAEP—, Mejoramiento de Educación Secundaria y Formación Docente —MESYFOD—, Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente —MEMFOD—, Convenio Universidad del Trabajo del Uruguay y Banco Interamericano de Desarrollo —UTU-BID) para el proceso de nexos con el BID y para el desarrollo de los contenidos curriculares, en tanto que los consejos desconcentrados atienden el gobierno en el sentido más limitado de la expresión en sus ámbitos res-

pectivos. Además, se instala un centro (el Centro de Capacitación) que en principio es concebido como actualizador de docentes con escasa formación y como instructor de los contenidos de la reforma. Por último, se crea una estructura flotante de gerentes que actúa en la órbita directa y específica del Consejo Directivo Central, que llegó a estar integrada por treinta funcionarios, entre gerentes y directores de área.

En el plano del lenguaje (ya que todo proyecto político también se construye con un lenguaje propio), instala una serie de expresiones que le son propias. Expresiones que pasan a ser propias del proyecto y que adquieren dentro y fuera de él contenidos nuevos. La mayoría de esos términos son importados de experiencias extranjeras (con mucho peso de la reforma española). Así surgen *equidad, calidad, eficiencia, gerente de gestión, gestión de centro, proyecto de centro, CERP, ERMA, áreas, pilotos, centros testigo, conglomerados, navegabilidad, transversalidad*, etc., como referentes exclusivos de la reforma y como innovaciones en el vocabulario (y en los conceptos) que nada tienen que ver con la tradición del sistema educativo uruguayo.

EVALUACIÓN DE RESULTADOS

La evaluación de resultados tiene dos apoyos temáticos: la evaluación general de rendimientos y la matrícula.

Con respecto a la evaluación, el proyecto de Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente (MEMFOD) ha llevado adelante las últimas instancias evaluativas. En ese marco, ha inscripto a la ANEP en el Programa Internacional PISA (Program for International Student Assessment), un estudio comparativo de evaluación a escala internacional, auspiciado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

“La evaluación no está referida a las currículas sino a las capacidades más importantes que requiere la vida ciudadana y el desempeño en el mundo social y laboral, en tres áreas centrales: comprensión de textos escritos-lectura, ciencias naturales y matemáticas. Las competencias a evaluar y los instrumentos de evaluación son definidos por grupos de expertos e instituciones especializadas de todo el mundo”²³.

La evaluación del proyecto en sí es considerada una deuda del mismo. En efecto, en 1998 egresó la primera generación de alumnos del ciclo básico (1º, 2º y 3º de secundaria y enseñanza técnico-profesional-UTU), esperándose

23 MEMFOD 2002 *Informe Anual de Actividades y Resultados*, 117.

indefinidamente una evaluación. En 2003 comenzó a aplicarse la reforma en el bachillerato de secundaria (4º, 5º y 6º), habiéndose implantado previamente los bachilleratos tecnológicos en la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU-CETP).

Hasta comienzos de dicho año faltaron, en ambos subsistemas, las evaluaciones de las diferentes modalidades instrumentadas por la reforma. Este aspecto se transformó en un reclamo sindical, de los organismos oficiales de carácter técnico y de las asociaciones de docentes, según su especialidad. A partir de ese momento, una serie de trabajos dieron cuenta, directa o indirectamente, de la evaluación del proyecto como tal. Aunque el organismo estatal y sus avales institucionales —que son sus autoridades— no confirman en ninguna instancia oficial su evaluación, el programa Mejoramiento para la Educación Media y Formación Docente (MEMFOD) elaboró un informe editado bajo su responsabilidad con presupuesto del proyecto y caracterizado como “no oficial”²⁴. En él se realizó una evaluación primaria sobre el proyecto que, si bien es una evaluación de dicho proyecto, por el desarrollo del mismo, inició una de las etapas vinculadas a la evaluación del docente en la medida que responsabilizó de los fracasos de la reforma al docente y a su supervisor.

Este planteo se reiteró en otras investigaciones e informes asociados a la Administración Nacional de Educación Pública²⁵.

De todas formas, la síntesis realizada en el ámbito sindical es que todo este nivel de evaluación tiene claramente dos objetivos: a) la reafirmación ideológica de distintos aspectos vinculados a la propuesta política general y de la reforma, y b) nuevos nudos en la red de vínculos empresariales con los centros y empresas privadas de investigación nacional y sobre todo internacional.

La matrícula es el éxito más exhibido por el actual proyecto de Reforma Educativa. En el Informe Anual de Actividades y Resultados de 2002 se establece que “este apartado tiene por propósito presentar algunos de los principales resultados registrados en el marco de los procesos de reforma y transformación que el país iniciara en 1995 y a los cuales la Unidad de Coordinación (a través de los programas MESyFOD, UTU-BID y MEMFOD) ha contribuido a gestar y consolidar específicamente en torno a los aspectos que se especifican a continuación”.

24 Nos referimos a: Operti, Renato (coord.) 2003 *Apuntes para el mejoramiento curricular del Plan 1996 del Ciclo Básico de Educación Media* (Publicaciones MEMFOD, Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente) Serie Aportes para la Universalización del Ciclo Básico de la Educación Media, mayo.

25 Ver al respecto Capítulo “Profesionalización de los trabajadores de la educación”.

“Estas transformaciones se reflejan en el incremento matricular que registra la Educación Pública. Durante el período 2000-2002, el sistema público creció un 5,7%, muy por encima de la tasa de crecimiento poblacional, que es del 0,8%, a iguales ritmos entre 2000 y 2001 y entre 2001 y 2002 (2% anual). Esto implica que pasamos de una matrícula de 683.225 alumnos en el 2000 a 722.302 en 2002”²⁶.

Matrícula de la educación pública ANEP					
Matrícula					
	1985	1990	1995	2000	2002
Total	547.455	571.543	578.829	683.225	722.302
Primaria	354.030	345.344	343.826	404.256	404.914
Inicial (jardines de infantes y esc.)	40.979	46.201	46.618	87.607	87.895
Primaria común y especial	313.051	299.143	297.208	316.649	317.019
Rurales 7°, 8° y 9°				641	1.508
Secundaria	132.184	167.034	166.239	205.294	233.324
Secundaria Ciclo Básico	78.203	94.767	92.390	114.771	125.315
Secundaria Bachillerato	53.981	72.267	73.849	90.523	108.009
Técnico-Profesional	52.966	53.009	61.458	59.716	65.182
Ciclo Básico	23.728	15.966	18.131	14.700	15.675
Otras ofertas	29.238	37.043	43.327	45.016	49.507
Formación docente	8.275	6.156	7.306	13.352	17.374
Magisterio	5.287	2.361	3.545	4.581	5.894
Profesorado	2.988	3.795	3.761	8.771	11.480

Fuente: Programa MEMFOD, sobre la base de los registros estadísticos de ANEP.

Los sindicatos de la enseñanza no aceptan la interpretación del programa MEMFOD, en el sentido de que la propuesta subjetiva de un modelo educativo “exitoso” esté vinculada al crecimiento de la matrícula. En primer lugar, porque no existen en la vida institucional y pública del país indicadores que demuestren algún grado de confianza en el modelo. Por el contrario, los indicadores existentes, posicionamientos de organismos sindicales en el ámbito educativo y de la central de trabajadores, son claramente adversos.

26 MEMFOD *Informe Anual de Actividades y Resultados* 2002, 20.

Por otro lado, la formulación en los medios masivos de comunicación (en especial en la TV) de la Reforma Educativa fue realizada en forma tal que, pese a que se intentó explicar que el gran cambio era técnico-metodológico, este fue percibido por la población como un hecho político. Con un posicionamiento tan claro de la sociedad frente a la política educativa, que fue confirmado en los liceos y las escuelas por los padres, es imposible pensar en el factor confianza como el convocante al sistema.

Queda, por fin, otra interpretación de la aseveración del MEMFOD. Una interpretación que no pasaría por haber generado las condiciones para el crecimiento de la matrícula, sino las condiciones para ambientar el crecimiento de la misma. Dicho de otro modo, no pasaría por haber despertado en una franja etaria de la población el atractivo por la inscripción en el sistema educativo, sino haberla condicionado satisfactoriamente dentro del sistema después que ese fenómeno se produjo.

Eso tampoco es así, ya que precisamente las condiciones internas del sistema son las peores. Son inaceptables las condiciones locativas, los centros han perdido el control sobre su población y el relacionamiento cuantitativo docente-alumno ha involucionado. La propuesta es menos docentes para más alumnos.

En consecuencia, la explicación acerca del aumento de la matrícula queda abierta. En principio, se intuye un comportamiento histórico de confianza en la educación en general como medio de inserción social que caracteriza a la sociedad uruguaya, sin que se pueda percibir que los éxitos de un modelo sean los aspectos que atraigan hacia él. En el análisis están presentes otras posibles causas vinculadas a la profunda crisis en los niveles de empleo, que naturalmente empuja a muchos sectores a apoyarse en el sistema educativo como única opción de la sociedad para con sus hijos.

MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA

En el Uruguay, como en otros países de la región, la Reforma de la Educación constituyó una parte de las reformas del Estado.

Las modificaciones en la estructura se han vinculado íntimamente a la reorganización del papel del Estado en la vida institucional de la educación, históricamente reconocida como pública. Esa reorganización le otorgó un lugar importante a un proceso de privatización que no estuvo únicamente unido a la idea de reducción del Estado, sino que, como en otros países, el concepto pasó por establecer un perímetro nuevo entre lo público y lo privado. En esta nueva modalidad, lo privado vive dentro de lo público.

Esas redefiniciones de espacios tuvieron un primer nivel en los aspectos materiales de la educación, mantenimiento, limpieza, certificaciones médicas y alimentación.

En un segundo nivel, pasaron por la construcción de un equipo de funcionarios fuera de la estructura pública, funcionarios que no se integraron al escalafón estatal ni estuvieron presupuestados por el Estado. La solución práctica consistió en realizar contratos de obra²⁷. Estos contratos desarrollaron una disfunción del relacionamiento del Estado con sus funcionarios. En primer lugar, porque no es directamente con el Estado con quien se realizan, sino que se establecen a través de esos organismos del BID y el BM como el MECAEP y el MEMFOD. En segundo lugar, porque se concretizaron sin ningún tipo de concurso, obedeciendo a los vínculos personales del contratado con el resto del aparato. En tercer lugar, generaron un modelo de pago (en principio, en dólares) tremendamente diferenciado, en una institución como es el sistema educativo, muy mal remunerada. En cuarto lugar, esos funcionarios ocuparon un espacio estratégico en los diseños de las políticas educativas en la medida en que desde sus organismos se construyó el modelo educativo neoliberal. Sus designaciones han sido denunciadas públicamente por sindicatos y parlamentarios. Lo han sido por el conjunto de irregularidades que rodearon su designación, pero también por cómo se escaparon como funcionarios de la órbita estatal al transformarse a los beneficiarios en funcionarios no estatales sino privados.

El tercer nivel de privatización correspondió a esos mismos organismos –MECAEP, MESyFOD, UTU-BID, MEMFOD– que pasaron a dirigir.

El proceso se inició en 1995, cuando el nuevo gobierno instaló un modelo educativo diseñado en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En el marco de esa política, al año siguiente, ANEP firmó un convenio con el BID por el cual se implantó el proyecto MESyFOD. Originalmente se estableció que “El monto total del programa asciende a US\$ 50 millones, de los cuales US\$ 35 son fondos aportados por el BID y US\$ 15 por ANEP, a través de su presupuesto regular”²⁸.

27 El modelo de esos contratos en el Uruguay fue una de las figuras jurídicas más controvertidas desde el punto de vista de la función pública. Amparado en el art. 42 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), el Estado realiza contratos con personas sin exigencias de ningún tipo, salvo la de no ser funcionario público. El contratado no es considerado funcionario público aunque ejerce dentro de la administración pública, en condiciones estratégicas determinadas en cada situación. Se transformó en una forma de evadir la legislación y, dentro de ella, las condiciones en materia de ingresos a la administración pública.

28 Datos extraídos del sitio web de ANEP.

El aporte más significativo de la instalación de este programa fue la aplicación de un nuevo diseño organizativo del subsistema ANEP. En efecto, hasta la fecha la estructura se basaba en un esquema de autoridades que incluía un Consejo Directivo Central y tres secciones o consejos de la enseñanza (primaria, secundaria y educación técnico-profesional) a los que se les había anexado –por la mencionada Ley 15739– otra sección designada como Dirección de Formación Docente. A partir de la instalación del programa acordado entre el BID y el gobierno uruguayo (1996), comenzó a realizarse un desplazamiento de las funciones previstas por la ley para los consejos (directivo central, consejo de primaria, de secundaria, técnico profesional y dirección de formación docente) para trasladarlas a las oficinas emergentes de los nuevos programas.

Paulatinamente se fue operando una transformación en la conducción de la educación no universitaria mediante la cual una serie de funciones establecidas por la ley como atribuciones del ente ANEP quedan en manos de las autoridades legales, y otras, las que se relacionan más estrictamente con el diseño de políticas educativas, pasan a manos de las mencionadas oficinas, como la de MECAEP, que atiende la educación primaria y es producto de varios convenios del gobierno uruguayo con el Banco Mundial, la de Mejoramiento de la Educación Secundaria y Formación Docente, la de UTU-BID. El 21 de diciembre de 2001 se incorporó otra, que integra a la educación técnico profesional, la correspondiente al programa Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente (MEMFOD).

La UCP, otra estructura creada como una coordinación que apunta a la continuidad institucional de los tres programas (MESyFOD, UTU-BID y MEMFOD), tiene escasa definición. Su existencia y su relativo perfil son –en realidad– exclusivamente mencionados en informes y memorias sin que se la identifique con oficinas o con funcionarios.

MECANISMOS DE DECISIÓN

El abordaje de este aspecto requiere algunas breves referencias a antecedentes. La educación secundaria institucionalmente estuvo integrada a la Universidad de la República hasta 1935. En ese año se creó con ella un ente autónomo independiente, con autoridades en general elegidas por los docentes y por delegados designados por la universidad, por primaria y por la educación técnico-profesional (UTU). Este modelo de institución perduró hasta febrero de 1970. A partir de esa fecha, como paso previo a la etapa de la dictadura cívico-militar, el sistema

educativo no universitario fue intervenido por el Poder Ejecutivo. Esa situación, con algunas variantes, perduró hasta 1985.

En cuanto a la enseñanza técnica, fue en 1879, en el curso del proceso de la primera modernización, que, con las firmas del coronel Lorenzo Latorre y su ministro José M. Montero, se promulgó la Ley 1.438 que autorizó al Poder Ejecutivo a confeccionar un plan y reglamento de escuela-talleres de artes y oficios, que formalizó el proceso de fundación de esta institución.

En los hechos, y pese a la reivindicación del trabajo manual hecha por el autor del proyecto, Pablo Nin y González, que sostenía la importancia de “abrir caminos al trabajo manual inteligente, protegiéndolo y dignificándolo”²⁹, el embrión de la Escuela de Artes y Oficios fue un núcleo de jóvenes de entre 14 y 18 años, enviados allí por tratarse de vagos, sin hogar o incorregibles, sometidos al rigor militar con la finalidad de que aprendieran una actividad útil y práctica.

En definitiva, la vieja Escuela de Artes y Oficios fue en sus inicios, más que un lugar para educar y generar mano de obra para una “*industria bienhechora, moral y provechosa*”, una escuela-reformatorio “*para regeneración moral*” de jóvenes, donde se usaron métodos particularmente severos de disciplina.

Hacia 1887 culminó una primera etapa de la Escuela de Artes y Oficios, marcada por su dependencia del Ministerio de Guerra y Marina, como consecuencia de una serie de protestas de los alumnos, y la institución pasó a depender del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública.

A partir de entonces pasó a llamarse Escuela Nacional de Artes y Oficios, y su dirección quedó a cargo de una junta designada por el Poder Ejecutivo, reorganizándose su estructura sobre la base de cinco secciones: bellas artes, mecánica, oficios comunes, conocimientos científicos con aplicación a oficios y artes, gimnasia y ejercicios militares.

El final del siglo XIX vio sufrir a la Escuela Nacional de Artes y Oficios una fuerte crisis institucional que hizo variar en varias oportunidades su estructura y dirección, pasando a depender en definitiva —y después de diversas tentativas— de la Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia Pública, que a su vez estaba bajo la égida del Ministerio de Gobierno.

Durante la última década del siglo XIX su existencia fue precaria, ya que desde 1889 fue eliminada del Presupuesto General de Gastos y no existían otros recursos más que los que pudieran provenir de los insuficientes proventos de la Comisión de Caridad.

29 Citado en Reyes Abadie, W. y Vázquez Romero, A. *sf Crónica General del Uruguay. El Uruguay del siglo XIX* (Montevideo: De la Banda Oriental) Vol. III, 652.

La desvalorización inicial del trabajo apartado de su valor creativo y su destino de disciplinar a jóvenes infractores y pobres dejaron en la institución una marca difícil de borrar. Pese a los cambios operados con el paso del tiempo, pese a la intención de algunos de sus promotores y reformadores de convertirla en un espacio de educación integral que fomentara la formación de trabajadores y técnicos críticos, la visibilidad social se mantuvo teñida por los prejuicios que se instauraron desde su creación.

Concebida como la Cenicienta del sistema educativo, resultó difícil a través del tiempo obtener recursos que viabilizaran la introducción de tecnologías necesarias para su desarrollo.

Al filo del novecientos, la situación de la Escuela Nacional de Artes y Oficios preocupó a varios legisladores de la época, que elaboraron proyectos vinculados a ella. Los primeros de dichos proyectos que tienden a una verdadera reformulación de la vieja Escuela Nacional de Artes y Oficios en una Escuela Industrial son obra del Dr. Pedro Figari. En 1910 presentó un proyecto de reorganización para crear la Escuela Pública de Arte Industrial, cuyo fin sería, según expuso el propio Figari, la enseñanza de las ciencias y del arte en sus aplicaciones industriales. Efectivamente se creó dicha escuela por ley de julio de 1916.

Al hacer público su proyecto, Figari marcó las características de una formación que apuntara a “despertar y desarrollar en los alumnos el espíritu de observación, el sentido estético”, la preparación para “razonar, adecuar, ordenar, armonizar”, “favorecer la inventiva”, “modelar el criterio y el ingenio”, “fomentar el espíritu de asociación y todos los demás factores de sociabilidad y cultura”³⁰. No obstante ello y el marco aparentemente favorable del impulso industrial del primer batllismo, su desarrollo en dicho sentido integral se desmereció al compás del “alto de Viera”³¹, que implicó el deteni-
miento del reformismo.

A partir de la década del ‘20 se instaló la primera escuela en el interior, ubicada en San José (1921), a la que le siguen la de Canelones (1921), Paysandú (1922) y San Carlos (1925).

En Montevideo se crearon cursos nocturnos para obreros en la Villa del Cerro y se fundaron dos escuelas especializadas, la Escuela de Mecánica y Electrotecnia y la Edilicia; surgieron cursos volante en los que se impartía

30 Figari, Pedro 1965 “Exposición de fundamentos de un programa para la Transformación de la Escuela Nacional de Artes y Oficios” en *Educación y Arte. Clásicos Uruguayos* (Montevideo: Biblioteca Artigas/Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social) Vol. 81, 24.

31 En 1916 el proyecto reformista de José Batlle y Ordóñez es detenido. Feliciano Viera, presidente de la República, en un discurso anuncia la detención del mismo. A este episodio se lo conoce en la historiografía nacional como el “alto de Viera”.

enseñanza teórico-práctica sobre materias agrarias, y una cátedra de lechería para el interior.

A fines de la década se crearon la Escuela Técnica de Lechería en Colonia Suiza, las escuelas de Florida y Nueva Palmira; se iniciaron cursos en Rocha; se colocó la piedra fundamental para los edificios de Carmelo y Maldonado; se procedió a la apertura de cursos en Melo y Treinta y Tres.

El proceso continuó en la década del '30 con la construcción de un nuevo edificio para la Escuela de la Construcción, el inicio de cursos de la Escuela de Industrias Navales, las plantaciones de la Escuela Industrial de Enología, la inauguración de la Escuela Agraria de Rosario y de la sección agraria de la Escuela de Fray Bentos, la construcción de la Escuela de Citricultura de Salto, la vaquería de la Escuela de Treinta y Tres, cursos en Pando y cursos volante en Piedras de Aflar.

A partir de 1942, por un decreto ley la Escuela Industrial fue convertida en Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), a través del impulso del Dr. José Arias. En ese momento la enseñanza industrial contaba con 27 escuelas, 11 cursos diurnos especializados y 3 cursos nocturnos para obreros.

En el informe presentado se manifiesta la importancia que ha adquirido la enseñanza técnica y se afirma que el nombre que se le va a dar, "Universidad", tendrá el valor de jerarquizar el esfuerzo de quienes eligen este camino técnico.

El texto de la ley establece entre sus competencias: "La enseñanza cultural destinada a la elevación intelectual de los trabajadores y a su formación técnica. La enseñanza completa de los conocimientos técnicos, manuales e industriales [...] La enseñanza complementaria para los obreros. La enseñanza de las artes aplicadas. Contribución al perfeccionamiento de las industrias existentes"³². En 1943 adquirió su carácter de ente autónomo.

En 1960 la Universidad del Trabajo contaba con 66 establecimientos escolares, además de una multitud de cursos y talleres de formación móviles. El número de alumnos inscriptos creció y en los dos años siguientes se alcanzó un total de 95 institutos. Junto al desarrollo del Plan Agropecuario nacional se proyectaron y desarrollaron en esos años planes piloto que marcaron un trabajo con la comunidad. Una serie de establecimientos rurales de las regiones comprendidas en el marco de acción de las experiencias piloto se inscribió y organizó su producción de acuerdo con las directivas de la UTU, recibiendo asesoramiento para el desarrollo, por

32 Ley del 9 de septiembre de 1942, citada en *UTU 1978 UTU: 100 años. Exposición conmemorativa del centenario 1878-1978* (Montevideo) 22.

ejemplo, de la horticultura y fruticultura. En otros casos, el asesoramiento de la UTU se enmarcó en el desarrollo de la producción quesera, el mantenimiento de maquinaria agrícola o el desarrollo avícola. Estos centros piloto apuntaban a conectar a la comunidad con la escuela, con la tarea docente y con la investigación.

En esa década se desarrollaron en forma progresiva los cursos volante en las localidades de todo el interior del país, acrecentando la complejidad de la institución que abarcaba desde el ciclo básico hasta la formación técnica profesional, en una variedad de niveles y especialidades relacionadas con la industria, la producción agropecuaria y el comercio, y la enseñanza del arte a través de la Escuela de Artes y Artesanías Dr. Pedro Figari.

Durante la etapa autoritaria y todo el período dictatorial (1972-1984), la educación en su conjunto se rigió por la ley 14.101, elaborada por Julio María Sanguinetti³³. La ley, que concitó una gran resistencia de los educadores, fue promulgada el 4 de enero de 1973. A través de ella se retaceaban todos los aspectos de organización y de libertad de cátedra que pudieran escapar al control del Poder Ejecutivo.

Es importante resaltar que en el pasado existieron ámbitos de la educación no universitaria en los que la participación de los docentes fue real. En enseñanza secundaria, por ejemplo, desde 1935 hasta 1970 las autoridades fueron elegidas por los docentes, conjuntamente con delegados de las otras ramas de la enseñanza. El órgano asesor de las políticas y las instrumentaciones educativas fue la Asamblea de Profesores, que se caracterizó por el peso indiscutible de sus resoluciones y por su prestigio institucional. Por su parte, la formación docente, el Instituto de Profesores "Artigas" (centro de formación de docentes para secundaria), tuvo en su conducción junto a su director, un consejo con potestades resolutorias en los aspectos docentes y de política institucional.

La sucesión de gobiernos autoritarios y dictatoriales que se consolidaron a partir de la década del '70, que promovieron la intervención, una post dictadura que introdujo nuevos niveles de represión, sobre todo en el ámbito de las instituciones del Estado, y el asentamiento a mediados de la década del '90 del Proyecto de Reforma Educativa consolidaron una situación en la que nada perduró de aquel modelo de participación. La participación en la construcción del proyecto educativo por parte del colectivo ha sido

33 Julio María Sanguinetti fue ministro de Educación y Cultura durante el gobierno autoritario de Juan María Bordaberry. Después de 1985 fue presidente de la República en dos períodos.

considerada desde 1970 un principio inaceptable por las distintas autoridades que se han sucedido.

La instrumentación de esa política antiparticipativa tuvo dos comportamientos. Durante el período de asentamiento de la Reforma Educativa, las autoridades fundamentaron su exclusividad planteando que la responsabilidad legal en la construcción del proyecto era suya, basándose en que la ley 15.739 establecía la competencia exclusiva del Consejo Directivo Central. No obstante, las contradicciones con distintos sectores de la sociedad estigmatizaron ese principio de no participación generándoles un costo político muy alto.

Después de un año de búsqueda de negociación, todos los sindicatos, con la mediación de la Comisión de Educación y Cultura de Diputados, consiguieron su primera reunión con el Consejo Directivo Central. Dichos sindicatos presentaron seis puntos con medidas institucionales que condicionarían un futuro diálogo de todos los implicados en la educación. Este impulso de diálogo, condicionado por el Parlamento, no fue aceptado una vez instalado. La respuesta fue natural, los agentes con intereses en la educación, los sindicatos, las asambleas técnico docentes, las organizaciones profesionales, elaboraron sus propios proyectos interrelacionándose con perspectivas de un proyecto común. Hoy, esa presencia de proyectos alternativos obligó a quienes no querían otorgar participación a asumir un nuevo comportamiento: excluir y negar todo otro proyecto.

Desde esta perspectiva, así como la esencia del proyecto es no participativa en la elaboración de políticas, una vez que estas se construyen fuera del ámbito institucional, el modelo deja de ser no participativo en la construcción para ser –sin ambages– excluyente de proyectos alternativos.

LOS PROYECTOS EDUCATIVOS

En el Uruguay, por lo menos, en estos últimos ocho años se han discutido dos proyectos educativos diferentes. Ha existido uno oficial, elaborado e instrumentado por las autoridades, que ha sido rechazado por los distintos sectores de la sociedad. El conflicto que se instaló fue generando, en esos mismos sectores opositores, esbozos más o menos organizados, más o menos parciales de proyectos alternativos, que han sido trabajados y propuestos por los sindicatos de la enseñanza y avalados por el PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores, central de trabajadores de nuestro país) y las asambleas técnico docentes de las distintas ramas.

Durante 1997, por ejemplo, FENAPES (Federación de Profesores de Secundaria) construyó sus Bases para un Proyecto de la Educación Secundaria. El fin fundamental fue que tal instancia representa el aporte de los profesores de secundaria para la gran discusión que la sociedad se debe en materia de proyectos educativos. No es concebido como un proyecto ya definido, sino como punto de apoyo para una discusión de carácter nacional. El rasgo primario del mismo fue la confrontación. Estaba implícito desde el primer momento que un proyecto alternativo es un proyecto de confrontación al instalado. Independientemente de que la dialéctica de los proyectos permitiese extraer de ellos aportes valiosos para el futuro, fue necesaria esta metodología por distintas causas.

En definitiva, los diversos proyectos alternativos –unos más acabados, otros que afectan a una parte del sistema– poseen muchos aspectos en común. Son producto de trabajos colectivos que aún no han llegado a una síntesis definitiva. El conjunto, que no es contradictorio entre sí, espera la instancia de configurar un ordenamiento que lo transforme en un proyecto nacional de la sociedad uruguaya alternativo al oficial de las autoridades.

LA ESTRATEGIA SINDICAL EN LA CONFRONTACIÓN CON EL PROYECTO DE REFORMA EDUCATIVA

En primer lugar, es necesario aclarar que las organizaciones sindicales de la educación en Uruguay son varias y corresponden en general a cada una de las ramas de la enseñanza. Las mismas se perfilaron de manera heterogénea frente al planteo de la reforma educativa. Algunas organizaciones transformaron la vida del sindicato en la confrontación al proyecto. Otras tuvieron comportamientos más prescindentes respecto de él.

Los de la educación media (secundaria y técnico profesional) fueron los sindicatos de punta en la resistencia. Dentro de su espacio se desarrolló el mayor trabajo en torno a las políticas educativas oficiales, constituyéndose así mismos en los movilizadores del resto de los sindicatos del país y de la sociedad en su conjunto.

Para los sindicatos de la educación que participaron directamente de la conducción de la conflictividad con el proyecto oficial, el primer aspecto estratégico fue el de la confrontación.

En los procesos políticos, tanto los generales como los específicos (la educación por ejemplo), un actor necesita aislar el proceso al máximo para poder interpretarlo. En los hechos, la metodología asumida por aquellos que iniciaron una valoración crítica hacia el proyecto educativo oficial no

pasó por determinar si la enseñanza por áreas era mejor o peor que la realizada por asignaturas, ni por determinar si el ciclo básico terminaba en tercero o cuarto año, ni por establecer cuántos alumnos debían ser asignados por grupo. Aunque el análisis de cada uno de esos aspectos estuvo presente desde el primer momento, no se tomó posición por esos fenómenos, sino que ellos ayudaron a la interpretación del carácter esencial de la política educativa que los sustentaba. Desde el primer momento, la reforma fue analizada como política en su conjunto y los fenómenos particulares adquirieron sus reales contenidos a partir de ella. Esa perspectiva implica una única solución lógica: la confrontación de los dos proyectos y de las dos propuestas de política educativa.

Conjuntamente con la elaboración de proyectos alternativos, los sindicatos de la enseñanza han llevado adelante una continua movilización utilizando todos los mecanismos posibles: paros, ayunos y huelga de hambre, instalación de carpas en lugares públicos para denunciar la situación, asambleas con padres, apoyo a los estudiantes en sus movilizaciones, foros, coordinación con otros gremios y organizaciones sociales, presentación de recursos legales, marchas y concentraciones durante festejos oficiales en fechas patrias. Esas movilizaciones han cumplido un papel sustancial en el proceso de generar una oposición generalizada de la sociedad al proyecto reformista.

PERCEPCIONES Y POSICIONAMIENTO DEL GREMIO DOCENTE Y DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES, SOBRE EL PROCESO DE REFORMA EDUCATIVA

OPINIONES DE LOS DOCENTES

Los docentes uruguayos, desde siempre y a través de distintas instituciones, han expresado sus opiniones con respecto a la educación. Sin embargo, es a partir de este proyecto educativo oficial, conocido en el país como Reforma Educativa (denominación afín a la de otros países de la región), que la opinión del docente da un salto cualitativo. Hasta la fecha, los docentes se habían centrado en los aspectos críticos del sistema educativo. Se podría decir que esas críticas del docente o de los organismos de docentes estuvieron pautadas por los problemas, por las insuficiencias y por los logros que ofrecía el sistema. La presencia de la reforma generalizada en 1995 no dio respuesta a ninguna de las preocupaciones existentes. Omitiendo este aspecto metodológico elemental para un proyecto que se instalaba, él mismo se transformó en un nuevo problema. Ese fenómeno fue detectado por los docentes, por los estudiantes de secundaria y por la educación técnico-profesional, y de ahí pasó a la sociedad entera a fines de 1996; y su expresión inmediata fueron las insti-

tuciones populares como la Central de Trabajadores (PIT-CNT)³⁴, que se expide en noviembre de 1996 repudiando el proyecto de política educativa. Hablamos de un proceso de ordenamiento del pensamiento de los docentes en la medida en que el proyecto de política educativa pasa en su conjunto a estar confrontado con los sindicatos y los docentes en general.

Al iniciarse la instauración de la Reforma Educativa, la voluntad de las autoridades quiso instalar en la opinión pública y en los docentes la idea de que se trataba de un fenómeno técnico. Pero lo rodearon de un aparato político y mediático tal, que los sindicatos primero, y el resto de la sociedad después, percibieron y le otorgaron la naturaleza de política educativa. A partir de esta perspectiva, era imposible un análisis académico del proyecto. Sólo quedaba aceptarlo o rechazarlo.

Tras los primeros enfrentamientos en el terreno de la opinión, se intentó sancionar —sin éxito— a dirigentes sindicales por sus expresiones. Este fracaso de las autoridades condujo a separar, absolutamente, la opinión docente respecto de todos los procesos de gestión educativa. La opinión desde este punto de vista se construyó en dos dimensiones: la oficial y la opositora. En términos institucionales, la primera se tradujo en la expresión de sustento oficial al proyecto de reforma; y la contraria estuvo constituida por la expresión de los docentes en principio y más tarde del resto de las organizaciones de la sociedad, que se expidieron sobre el tema de su educación.

Las opiniones de los trabajadores de la educación han estado centradas en varios ámbitos. Una sistematización primaria organizaría los siguientes institutos:

1. Los sindicatos
2. Los organismos y colegios técnicos

34 “Para los gobiernos la educación es un tema de Estado y en este marco realizan sus propuestas. Propuestas que son como en el resto de los aspectos de la vida de un país, pensadas, coordinadas, organizadas en sus aspectos medulares por organismos internacionales. En el Uruguay, esta etapa de esa propuesta es el proceso que comenzó en el año ‘95 con la dirección de Rama, un funcionario internacional, y es lo que se conoce como la Reforma. Es la adecuación de la Educación al nuevo concepto de Estado. Forma parte del resto de reformas que en él se están llevando a cabo. Por eso está en función de esa idea de Estado. La resistencia de la mayoría de los sindicatos de la Enseñanza a esa Reforma es la resistencia a ese modelo de Estado, es la resistencia a que sea programada internacionalmente. Es también la resistencia a la consecuencia de estos dos problemas. Para poder llevar adelante a rajatabla un proyecto internacional conforme a las nuevas necesidades, también internacionales, de una nueva organización del Estado, no se puede dejar participar en él a nadie más que a los organismos internacionales y a los políticamente dependientes de la administración de gobierno. En los hechos, no dio respuesta a ninguno de los problemas que la educación tenía, que son consecuencia de la dependencia del poder político y del bajo presupuesto. Por el contrario estos problemas se agravaron”. Fragmento del Texto de Resolución del 6º Congreso del PIT-CNT, noviembre de 1996.

3. Las publicaciones

4. Los medios masivos de comunicación

1. Los sindicatos de la educación en el Uruguay corresponden en líneas generales a las distintas ramas o subsistemas en que está organizada la educación. En el ámbito de la enseñanza media: la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo –AFUTU– nuclea a funcionarios y docentes de la enseñanza técnica, y la Federación Nacional de Profesores es el sindicato que corresponde a la secundaria. Ambos sindicatos llevaron el peso de la crítica y la lucha contra la reforma.

En 1994 la Reforma Educativa se instaló durante la administración blanca del presidente Lacalle, en el subsistema UTU (Universidad del Trabajo del Uruguay), a través del Convenio UTU-BID.

En junio de ese año en el boletín sindical de AFUTU se denunciaban tempranamente los contenidos de la misma: “Los objetivos del proyecto son muy claros: acoplar el subsistema a las demandas del mercado laboral. [...] El gobierno se ha propuesto reducir toda actividad humana a las leyes del mercado. [...] En apretada síntesis podemos decir que el proyecto económico de ajuste vigente tendencialmente apunta a un país improductivo y se pretende dejar de lado las necesidades formativas [...] Se trata de achicar la UTU y darles a las empresas lo que requieren. La flexibilización entonces prosperaría sin límites”³⁵.

En julio se tomó conocimiento cabal del convenio a través de las declaraciones de las autoridades de la UTU ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes que, a pedido de AFUTU, sustanciaron un pedido de informes. Se realizó un encuentro sobre “Políticas Educativas y sus desafíos”, donde se presentó un pormenorizado análisis del Convenio UTU-BID.

En septiembre AFUTU alertaba a la opinión pública sobre los condicionamientos de estos préstamos y anunciaba: “esta reforma que se inicia en UTU se extenderá a toda la enseñanza pública”³⁶.

En 1995 la renovación de las autoridades de la educación encabezada por Germán Rama creó ciertas expectativas en sectores de la población, que pronto se desvanecerían.

La generalización de la reforma favoreció un clima de discusión al interior de la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU) y consolidó un proceso de luchas conjuntas de los sindicatos de la enseñanza

35 *Boletín de AFUTU* 1994 (Montevideo) junio, 2-3. pp. 2 y 3.

36 *Boletín de AFUTU* 1994 (Montevideo) septiembre, 2.

media. FENAPES procesó el tema de la política educativa instalada en ese año y concluyó con una formulación crítica.

Un año importante en la construcción de la resistencia fue 1996. Se produjeron concentraciones de los trabajadores de UTU y secundaria en el CODICEN, y el 26 de febrero se inició un ayuno de AFUTU. Se denunció la aprobación de un préstamo del BID atado a la reforma de la Seguridad Social. En marzo se decretó el no inicio de los cursos en las escuelas técnicas y se convocó a los padres de los alumnos a asambleas que se realizaron en las puertas de los institutos educativos. El PIT-CNT, central única de los trabajadores del Uruguay, asumió en su congreso las formulaciones de los gremios de la enseñanza como suyas. Los estudiantes ocuparon los centros educativos en el marco de una fuerte movilización. A partir de estas instancias, el desarrollo de la opinión docente tomó distintos carriles. Uno de ellos fue el propio accionar sindical y la elaboración que lo acompañó; el otro fue su producción intelectual, que se fue transformando en una comunicación constante con los docentes de todo el país.

2. Las Asambleas Técnico Docentes (art. 19) son organismos oficiales colectivos integrados por los docentes de cada rama de la enseñanza que atienden problemas vinculados a lo pedagógico, lo institucional, lo técnico, etcétera. Las mismas han analizado la reforma y tomado posición concreta y contraria a la misma en las oportunidades en que han sido convocadas por las autoridades. No obstante ello, dado su carácter consultivo y no resolutivo, sus opiniones no han sido tomadas en cuenta por dichas autoridades.

3. En el plano de las publicaciones, resulta pertinente advertir que estas tienen una clara estructuración en dos espacios totalmente distintos. Uno de ellos es el espacio oficial, en el que docentes han publicado, expresando o no el discurso en nombre de las autoridades. En ese marco se ha invertido mucho en numerosos impresos, aunque no han revestido un carácter masivo. Los ejemplares de esa producción no han llegado al docente, quedando entre dos y cinco ejemplares en las bibliotecas de los centros educativos, leídos exclusivamente por quienes se han dedicado a la investigación y relevamiento de la información vertida en esas publicaciones. En general presentan un estilo acorde a las estructuras orgánicas actuales; muchas son precedidas de la advertencia "Publicación oficial", de modo que la autoridad no se identifica con las responsabilidades de lo dicho, pero sí establece una exposición ideológica sin trabas. Por otro lado, dicho espacio funciona como una posibilidad de "amplitud" no institucional salida de lo institucional.

El otro espacio ha sido el de los docentes no identificados con el proyecto. A este pertenecen las publicaciones periódicas sindicales, como por ejem-

plo la revista mensual *Boletín* de FENAPES, la revista *Voces* de la Asociación de Educadores de Latinoamérica y el Caribe (AELAC), el *Boletín Sindical* de AFUTU (mensual), la *Revista de AFUTU* y la *Revista de la Confederación de Educadores Americanos* (CEA); pero también existen publicaciones en torno al tema Reforma Educativa, con ediciones de libros con estudios específicos de docentes de distintos niveles. Entre ellos, el libro publicado por la Federación Nacional de Profesores con la editorial NORDAM, *Educación Secundaria. La Reforma impuesta. 10 visiones críticas*.

4. La instalación de la actual Reforma Educativa estuvo precedida y acompañada de una gran campaña de difusión de contenidos y procedimientos a utilizar. No obstante, los centros de trabajo en los medios fueron: a) imponer la imagen del director general de ANEP, el sociólogo Germán Rama, que era su impulsor; b) el desarrollo de una fuerte crítica a las insuficiencias del modelo educativo existente hasta la fecha. La campaña se realizó bajo la consigna *los alumnos pierden conocimiento en lugar de ganarlo*.

El proceso siguió adelante con muchas confrontaciones, ya sea por los contenidos, por la forma de imponerse o porque el relacionamiento generado fue creando muchos enemigos. Los medios fueron sensibles a esa evolución y, manteniendo su distancia profesional, fueron quitándole apoyo. Hoy la prensa no ha estado inserta en campañas a favor del proyecto, pero a pedido de las autoridades de la educación cede espacios esporádicos. Al mismo tiempo, dentro del mismo estilo profesional ha mantenido abierta la comunicación con las organizaciones críticas del proyecto.

De todas maneras, la prensa escrita caracterizada de derecha o que apoya el resto del proyecto neoliberal del gobierno, que en términos reales corresponde a dos diarios y un semanario, mantiene su apoyo político a la Reforma Educativa.

2. EDUCACIÓN Y TRABAJO

ALGUNAS REFLEXIONES INTRODUCTORIAS

Al analizar un proyecto educativo resulta imprescindible considerar el contexto histórico en que se pone en práctica y comprender el modelo socio-económico que lo enmarca. Ello contribuye a hacer más clara y evidente la vinculación de los planes de reforma instalados en Latinoamérica con la financiación de organismos como el BID o el Banco Mundial. Ayuda a comprender por qué estos organismos han propuesto e impuesto —con la anuencia y complicidad de las autoridades locales— reformas educativas que se aplican en los diversos países con pequeños matices que, no obstante ello, convergen en su filosofía.

Del análisis se desprende que las reformas educativas impulsadas y aplicadas en los diversos países de la región no constituyen proyectos aislados. Todas ellas tienden a eliminar todo aspecto liberador, todo sentido crítico de la educación, sustituyéndolos por un papel funcional a los ideales del neoliberalismo. Se insertan en el marco de las transformaciones que se han operado en el capitalismo en su nueva fase de desarrollo, donde el sector dinámico de la acumulación está constituido por el capital financiero.

El mundo de la globalización se caracteriza por una serie de cambios que afectan todos los planos, desde el esquema de producción y las técnicas productivas hasta las relaciones internacionales, desde la concepción del mercado hasta la visión del mundo y del hombre.

En el ámbito de la producción, el fordismo da paso al toyotismo instalando una forma de producción flexible adecuada a mercados que cambian con rapidez, producción de pequeñas series tendientes a ser obsoletas en poco tiempo por el avasallante desarrollo tecnológico, promoviendo lo que podríamos definir –a la manera de Eduardo Galeano– como cultura del “úselo y tírelo”. La investigación científica y tecnológica, respondiendo a la lógica de la división del trabajo en su nueva forma, se concentra en los países centrales, mientras que el adiestramiento de los trabajadores para su uso corresponde a los países subdesarrollados, aunque es preciso señalar que al interior de estos últimos se reproduce la división del trabajo: unos pocos constituirán la elite, y el resto, la masa adiestrada. Para ello se impulsa una educación que actúe como engranaje al servicio de la distribución de roles dentro de la empresa. Al mismo tiempo, en las técnicas productivas se opera un corrimiento del plano de las habilidades y conocimientos del trabajador a la máquina que alejan a aquel –cada vez más– de la comprensión del proceso productivo global y de la capacidad de una visión crítica y un control de su propio trabajo.

Una nueva mentalidad basada en el individualismo, en la prescindencia de la participación activa, la solidaridad y el compromiso social, signada por un presentismo exacerbado, se abre paso. Los medios de comunicación de masas, con un mensaje homogéneo y consumista, cumplen aquí un papel relevante en la construcción de la hegemonía ideológica. Las autoridades de gobierno y de la educación y los tecnócratas a su servicio aparecen en TV y bombardean a la opinión pública con un lenguaje atrayente, donde conceptos valorados por la sociedad se resignifican en un uso engañoso de las palabras.

Esta concepción promueve un tipo de trabajador cada vez más disociado, desestructurado en la visión de conjunto, profundizándose la brecha entre

trabajo intelectual y trabajo manual. En su nuevo perfil, debe ser capaz de adaptarse a las novedosas tecnologías; competitivo, polivalente, dispuesto a sobresalir individualmente, a abandonar cualquier reclamo social y colectivo, “comprometido” sólo con la empresa.

Desde esta perspectiva neoliberal, el significado de la educación puede definirse como la calificación individual que permita competir en el mercado de trabajo, cada vez más restringido. El conocimiento es asimilado a una mercancía y se ata así a una educación creadora de competencias. El sistema educativo es concebido entonces como un colaborador privilegiado del sistema productivo, en tanto genera recursos humanos.

EDUCACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO

Los lineamientos generales de las políticas educativas que propiciaron las reformas en la región, desde hace por lo menos dos décadas, y las que campean en el horizonte actual, asumieron como eje los problemas que plantea la relación entre la educación y el mercado de trabajo o los problemas de empleo.

En el área de la planificación educativa, este enfoque general ganó prontamente terreno. El concepto de que el mercado y su estructura proporcionan una adecuada señal para la planificación, prevaleció y prevalece como línea dominante, a pesar de las críticas que desde el interior del propio paradigma o desde fuera del mismo se han formulado. Esta conceptualización básica es la que enmarca hoy las reformas propuestas por los organismos multilaterales de crédito. Fundamentalmente se sostiene que a través del conocimiento de la mano de obra que se requerirá, desagregada por ocupaciones y nivel de educación, según las diferentes hipótesis de crecimiento sectorial de la economía, se asignarán los recursos para la educación, de manera que la oferta de fuerza de trabajo se adecue a las metas de la demanda prevista.

EL PAÍS PRODUCTIVO INDUSTRIAL, EL SALARIO DEMANDA Y LA EDUCACIÓN

Planificar la formación de los recursos humanos desde la óptica de la proyección de la demanda de mano de obra plantea algunos problemas importantes, aun desde la óptica perversa de la economía de la educación.

1. Para realizar este tipo de proyecciones, se necesita manejar coeficientes de insumo de mano de obra por unidad de producto final. Disponer de este tipo de información no es fácil, ya que en las matrices

de insumo-producto donde figura, aparece en un nivel muy global de agregación.

2. Frecuentemente, los coeficientes utilizados no consideran –o lo hacen de forma muy general– las consecuencias de los cambios tecnológicos.

3. Este tipo de proyección tiene un carácter condicional, en tanto sus resultados están supeditados al cumplimiento de las metas sectoriales o globales de crecimiento nacional.

4. La necesidad de construir propuestas de asignación presupuestal lo más afinadas posible, ha llevado a los planificadores a elaborar proyecciones de largo plazo, con relación al tiempo que requiere la “formación de los recursos humanos”.

Mientras se creía que el sector industrial absorbería la mayor parte de las inversiones, y que por su efecto multiplicador se amplificaría cubriendo las demás áreas de la economía, resultaba imprescindible planificar la oferta de recursos humanos, de modo tal que no constituyera un obstáculo para el proceso de industrialización. Percibir desde este ángulo dicho problema, implica suponer al menos dos cosas.

En primer lugar, que efectivamente se incorporarían nuevos métodos de producción y, consecuentemente, la industria necesitaría una mano de obra más educada. En segundo lugar, que el sistema educativo sería el ámbito adecuado para formar de esta manera a la fuerza de trabajo demandada.

La última de las suposiciones señaladas sí tuvo andamio en el Uruguay, con la reformulación de la formación profesional.

La conceptualización que subyace es que las empresas deben hacerse cargo directamente del financiamiento de las instituciones que capacitarán la mano de obra a utilizar. (En otros países del área, el impuesto lo paga directamente el trabajador, en base a la idea de que el beneficiario directo será el individuo, en tanto su capacitación mejorará su capacidad de producción y por ende su salario.) Simultáneamente, se acentúa un cambio de categoría con relación a la formación de los recursos humanos; la mano de obra ya no necesitará estar más educada o sencillamente educada, sino capacitada. Además, se elimina la medición del sistema educativo, y la determinación del perfil cognitivo y actitudinal queda directamente en manos de los interesados: los dueños del capital.

Restan aún explicar otros supuestos

5. La educación o la capacitación potencia la productividad del trabajador.

Esta afirmación supone, por un lado, reconocer que la credencial escolar existe y que responde a las exigencias del mercado. Si esto es así, la institución educativa ahorraría al empresario los costos de selección y/o el propio

sistema educativo actuaría como selector al habilitar el ingreso a los mejores puestos de trabajo solamente para los “más exitosos”, y no todos. Por otro lado, supone desconocer que en nuestro país, donde la reconversión tecnológica de la industria nacional distó y aún hoy dista de ser una realidad, el aumento de la productividad del trabajador pasó –y sigue pasando– centralmente por la mayor explotación.

6. Existe una forma indirecta de medir la relación implícita en el supuesto precedentemente señalado: el precio del trabajo (el salario) refleja la productividad.

Abundan los datos estadísticos que dan por tierra con esta afirmación. A modo de ejemplo, creemos oportuno indicar que en el Uruguay, a partir de 1971, la productividad del sector agro-industrial aumentó significativamente, mientras el salario de los trabajadores cayó 20 veces.

Por encima de los supuestos, los datos de la realidad muestran un salario real deprimido, un aumento creciente del subempleo y el desempleo, un desempleo estructural, un aumento de la informalidad y el cuentapropismo, la desaparición progresiva de la industria, nuevas formas de contratación (tercerizaciones, mano de obra temporal), alta rotación de los trabajadores, precariedad laboral y desregulación. La Reforma Educativa acompasó este modelo buscando generar una mano de obra adaptada, disciplinada, segmentada y acrítica que, inmersa en el perverso juego de la competencia, fuera capaz de integrarse a la nueva situación sin buscar transformarla.

SOBRE LAS PALABRAS O EL VERDADERO NOMBRE DE CADA COSA

Los organismos internacionales y los promotores locales de la reforma articulaban en sus proyectos políticas educativas, estructura del sistema y discurso pedagógico. Este último cobra una gran importancia en tanto a través del mismo se presentó la reforma a la opinión pública y a los trabajadores de la educación.

Como todo pensamiento, requiere un lenguaje para expresarse, y este carece de inocencia. Creemos importante destacar, aunque sea brevemente, este aspecto. Se trata, pues, de desentrañar este discurso que ha sido definido desde el ámbito sindical como un lenguaje seductor y engañoso.

En los documentos tanto de los organismos internacionales como de las autoridades nacionales aparece una serie de términos que, provenientes del mundo empresarial, se trasladan al ámbito educativo, y otros que provienen de los reclamos populares son reconvertidos sustituyendo sus contenidos por otros. Entre esos términos se encuentra la expresión “calidad educativa”. La misma se relaciona con la teoría de sistemas: en una organización no puede

haber conflicto, las partes deben colaborar para el éxito del todo, para el mejoramiento de la producción. En nombre de la calidad total de la educación se diseñan mecanismos de control a través de pruebas estandarizadas de medición de resultados (productos), sin tener en cuenta un aspecto esencial como es el proceso de enseñanza-aprendizaje. También en su nombre se cambian contenidos curriculares y se rebajan los conocimientos, limitándolos al ámbito de lo básico y procurando mostrar una única visión del mundo y una sola realidad posible, necesaria e inexorable, donde el hombre no interviene más que aceptándola y adaptándose.

La consecuencia de esta visión es tremenda, pues niega la posibilidad de ver la sociedad actual como una etapa pasible de ser explicada en su complejidad y, sobre todo, de ser transformada.

Se pregunta: ¿para qué puede servir tal o cual conocimiento, por ejemplo, a los jóvenes que llegan a la UTU, provenientes de sectores sociales desfavorecidos, a los que se les atribuye la necesidad imperiosa de entrar tempranamente al mercado de trabajo? Se responde que ciertos conocimientos no son necesarios y, en definitiva, se avala un estado de injusticia privando a los que más los necesitan de conocimientos que podrían hacer la diferencia. No debe olvidarse que el sistema exige un trabajador acrítico; por ello se propone cambiar un sistema educativo que, pese a sus limitaciones presupuestales, demostró ser capaz de aportar a la construcción social y colectiva de una cultura democrática.

Otras palabras significativas son eficacia y eficiencia. La primera puede definirse como la capacidad administrativa para alcanzar metas o resultados propuestos. La segunda consiste en producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, tiempo y energía. Ambos conceptos provienen obviamente del ámbito de la gestión empresarial. Los términos aparecen en los diversos documentos tanto relacionados con aspectos que hacen a la “reorganización de la gestión” como en el tratamiento de los perfiles que se atribuyen a docentes y estudiantes, y que se enlazan con el concepto de competitividad. Los tres conceptos son presentados como necesidades para una educación mejor, pero son en realidad exigencias que provienen del mercado.

En el proyecto se habla también de equidad, concepto que sustituye el ideal de la igualdad. La equidad se sustenta en que cada ser humano tiene derechos proporcionales a su condición social. Se habla de una educación diferente para los diferentes, planteándose bajo el eufemismo de la equidad una educación rica para ricos y una educación pobre para pobres. Esta idea se articula con el concepto de pertinencia, que aparece vinculado —en esta

nueva perspectiva— con las aspiraciones y expectativas de las familias de las que provienen los estudiantes. En ese marco se plantean estrategias focalizadas, en donde la función y la utilidad de la educación, lejos de ser la formación integral y el desarrollo de la capacidad crítica del educando, son el disciplinamiento, la contención social, el asistencialismo. El centro educativo se convierte en una inmensa guardería donde precisamente se “guardan” los jóvenes para que no permanezcan en la calle, no delincan (los jóvenes pobres siempre son “sospechosos”), y donde se les brinde alguna alimentación, se los socializa, se los contenga y se los discipline. Los contenidos quedan acotados de antemano al horizonte de los propios sectores empobrecidos. En definitiva, no se procura que las instituciones educativas propicien el mejoramiento de la calidad de vida, ni que los estudiantes se apropien de nuevos contenidos partiendo de su contexto, de las características de su entorno, de la comunidad a la que pertenecen, sino que se busca que el docente rebaje las expectativas de logro y que se legitime el descaecimiento de la educación pública mientras se agudiza la segmentación también en el plano cultural. El fundamento de la verdadera educación, que contiene un sentido verdaderamente democratizador en tanto espacio de reflexión y acción, desaparece.

LA GLOBALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN: DE “INCERTIDUMBRES” Y “SUFRIMIENTOS”

La aplicación de las reformas educativas en América Latina muestra la globalización del quehacer educativo al servicio de la economía. Un modelo pensado para transmitir conocimientos básicos, hacer hincapié en lo instrumental y dar al individuo elementos imprescindibles y mínimos para su desempeño en el mercado.

En 1996, y a través del Proyecto de Ley Presupuestal, se consolidó la introducción de la Reforma Educativa en Uruguay. Un somero análisis de este documento permite ver con claridad la concepción de trabajo que subyace en el mismo. A partir de las primeras páginas de dicho proyecto se plantean los campos sobre los que se pretende actuar: educativo, social y económico. No existen en este aspecto grandes diferencias con lo que tradicionalmente ha sido propio de los sistemas educativos desde que fueran asumidos como función pública por los estados, enfrentados a su incorporación al sistema capitalista. En definitiva, su papel ha incluido la integración política de las masas, la preparación para el ejercicio de la ciudadanía y la valorización o preparación de la fuerza de trabajo para su incorporación al sistema productivo, junto a una función disciplinar que incluye el respeto a normativas, espacios jerárquicos y valores.

La estrategia que se propone hace énfasis en la gestión, centrándose en la necesidad de la racionalización y el aumento de la eficacia como instrumentos de cambio. Desconcentración y delegación de funciones, informatización de todo el sistema, mejoramiento salarial del personal de gestión, establecimiento de gerencias, reforzamiento de la cúpula directriz mediante la configuración de cargos contratados o de confianza con altas remuneraciones, son algunas de las medidas que se presentan con el objetivo de crear una organización compleja y fuertemente jerarquizada, trasponiendo criterios propios de la organización empresarial privada que marcan el trasiego al campo educativo de una lógica gerencial de gestión.

En esa lógica en la implementación de la reforma se introducen prácticas tradicionales clientelísticas, se llevan adelante designaciones directas, se busca la cooptación de intelectuales, se abandonan los procedimientos legítimos de acceso a los cargos, se inhibe toda posibilidad de diálogo con los legítimos protagonistas del hecho educativo, asumiendo una posición verticalista que rehúye la discusión e impide la participación activa de los actores sociales involucrados.

La reforma plantea una serie de objetivos que tienen como fundamento último la adecuación del sistema educativo a las exigencias de un mercado transformado por el impacto de los cambios científico-tecnológicos, en el que se inserta nuestro país como economía dependiente, integrada al Mercosur y en el marco de una visión que hace de la competitividad el parámetro privilegiado del funcionamiento económico.

La reestructuración de la enseñanza media en general y específicamente de la UTU (Universidad del Trabajo del Uruguay) apunta a cumplir con exigencias procedentes del mercado, y en tal sentido se remarcan la obsolescencia de los currículos la incapacidad de los egresados de ajustarse a los requerimientos del mercado para obtener empleo o a las nuevas formas de organización del trabajo que tienden a la desaparición del empleo fijo y la ocupación estable, que se traduce como creciente “incertidumbre”.

En los documentos elaborados por los defensores de la reforma se une a los términos ya mencionados que constituyen su lenguaje peculiar el de “polivalencia”.

En la referida Ley de Presupuesto se afirma, por ejemplo, la necesidad de la “Adecuación al proceso de reconversión tecnológica y apertura que se refleja en la pérdida de importancia de los sectores tradicionales de la industria, en la progresiva sustitución del perfil de artesano por la empresa equipada con alta tecnología y baja utilización de recursos humanos, y

en el creciente valor asignado a la formación polivalente para el desempeño de puestos de trabajo³⁷.

Y al referirse específicamente a la UTU, se dice que debe ofrecer una educación dirigida a “un mercado que reclama la presencia de recursos humanos de calidad, orientados en gran medida a la prestación de servicios; con presencia de entidades que implantan políticas y estrategias empresariales para lograr competitividad; con empresas que apuestan a la automatización como forma de reducir salarios y aumentar la productividad. Un mercado saturado de profesionales y con un elevado índice de subempleo; organizaciones que presentan una brecha entre el profesional universitario y el trabajador calificado, demandando técnicos de nivel medio y de nivel medio superior que constituyen una interfase apropiada entre los profesionales y los trabajadores; con capacidades y conocimientos más prácticos que los del profesional universitario pero más teóricos que los del trabajador calificado [...] Esto implica el conocimiento profundo de las exigencias de los clientes que son las entidades que actúan en el mercado laboral [...] Apostar más que a la cantidad de alumnado, a la calidad del mismo. Es en ese sentido que las pasantías desempeñan un papel preponderante. [...] Si los alumnos de la UTU egresan exclusivamente con el capital teórico y cultural que les transmitimos y sólo con la información técnica, pero no tienen contacto con el sector de la economía para el cual se les forma, se estaría omitiendo algo importantísimo, no se les da la vivencia de la realidad; porque el alumno tiene que aprender a estar sujeto a jerarquías, tiene que cumplir con reglamentos, tiene que aprender a manejar las relaciones humanas, tiene que saber formar parte de un equipo de trabajo, de un sistema donde aplicar sus conocimientos. Todo esto no se aprende en los libros ni en el taller pedagógico, es necesario experimentarlo, vivirlo y también sufrirlo en algunos casos³⁸.”

En la editorial del Boletín de la Administración Nacional de Educación Pública de septiembre de 1997, el director general del Consejo de Educación Técnico Profesional, Diego Veira Grasso, utilizaba expresiones semejantes, en este caso, al referirse a la instauración de los bachilleratos tecnológicos: “se enmarca en el concepto de heterogeneidad productiva y tecnológica actual. De allí la esencia del manejo para la incertidumbre como una piedra angular de la formación tecnológica. A Uruguay, pequeño país que continúa su proceso de desarrollo inserto en un mundo sujeto a cambios económicos, científicos y tecnológicos constantes, no le es posible manejar o controlar las variables que hacen

37 *Proyecto de Ley de Presupuesto de Sueldos, Gastos e Inversiones de la Administración Nacional de Educación Pública 1995-1999*, Vol. 1, 10.

38 *Proyecto de Presupuesto ya citado*, Vol. V, 3-4.

a la definición de su destino. Se desprende irreversiblemente, por estas consideraciones, el rol que la Educación Técnica debe manejar: la preparación para el cambio constante en las ocupaciones o permanentes ajustes y/o actualizaciones. [...] La propuesta educativa [...] fue elaborada con una visión para la Enseñanza Técnica que le permitiera cumplir con su misión en la sociedad: vincular el Sistema Educativo con la Producción. Aceptar que las habilidades manuales y operacionales definidas para puestos de trabajo específicos deben ser reemplazadas hoy por competencias correspondientes a trabajadores polivalentes [...]”³⁹.

En definitiva, la relación entre educación y trabajo que se desprende de la Reforma Educativa en curso podría sintetizarse como una simple transmisión de saberes y conocimientos que le permitan al futuro trabajador –si tiene la “suerte” de conseguir empleo– calificar en el mercado de trabajo pautado por la flexibilidad laboral y la competitividad salvaje. No es otra cosa que la transferencia del modelo toyotista de gestión empresarial al marco de la educación. La UTU cumplirá “su misión” y les “enseñará” a los futuros trabajadores a “vivenciar” y “sufrir” la realidad (¿o la explotación?).

EL CONVENIO UTU-BID: LA DESESTRUCTURACIÓN DE LA ENSEÑANZA TÉCNICA

Tradicionalmente, en nuestro país la educación pública para el mundo del trabajo la ha dado la Universidad del Trabajo del Uruguay (hoy Consejo de Enseñanza Técnico Profesional), bajo diversos nombres que han marcado su larga historia institucional. Su condición de formadora de técnicos y trabajadores calificados la ubican como lugar privilegiado para imponer la nueva visión de trabajador acrítico y avalórico que pretenden las empresas.

El Proyecto de Reforma para la CETP explicitado en el Convenio UTU-BID descansa sobre cinco conceptos que lo sustentan: la educación al servicio de la producción; la necesidad de un cambio de mentalidad con la consecuente transformación de roles; la implementación de cambios en el marco jurídico que regula la actividad docente; la *descentralización*; y la racionalización.

El primero de ellos reafirma el paradigma economicista que concibe la educación como una inversión personal y colectiva que necesariamente debe ser redituable en términos económicos. Las ideas fuerza que recorren la argumentación insisten con palabras y conceptos provenientes de la empresa que se extrapolan al lenguaje pedagógico.

39 Boletín de Administración Nacional de Educación Pública 1997, Nº 4, septiembre, 2.

En el análisis de la situación se considera la enseñanza impartida en el CETP como cara, obsoleta, inapropiada, poco organizada, con un alto costo que no produce beneficios en términos de mejoras económicas. Se concluye a partir de estas premisas que estos resultados son consecuencia de una inadaptación de la enseñanza técnica al mercado y a la producción, por su extrema diversificación y dejar de lado la opinión de los empresarios.

El análisis de esta primera idea fuerza del proyecto permite advertir la concepción filosófica reduccionista de la educación como capital humano. Se concibe a la educación como una inversión y, por lo tanto, todo lo que no se justifica en términos de rentabilidad carece de sentido. Así la formación crítica, creativa y creadora, integral, científica, humanista, solidaria, es abandonada.

Por otro lado, se parte de la falacia implícita en la teoría del capital humano por la cual a mayor educación correspondería mayor desarrollo, falacia no sólo porque este aserto no ha sido probado históricamente, sino sobre todo porque esta visión deja de lado la consideración de otros factores fundamentales e históricos que explican el desarrollo desigual.

El proyecto abre las puertas a la injerencia de los empresarios en la educación ya que se plantea su representación en consejos consultivos donde tendrían poder de decisión sobre la oferta educativa elaborada de acuerdo con sus demandas, sobre el financiamiento que se negociaría con ellos desde cada centro educativo que a su vez elaborará su propio "proyecto de centro", y sobre las relaciones laborales, generando una dependencia entre el personal docente y el empresario-empendedor. La creación de Consejos Consultivos dentro de la estructura de la UTU, integrados por dichos empresarios, es el mecanismo elegido para permitirles la toma de decisiones.

Así, según las propias autoridades de la enseñanza técnica, "para la definición, diseño y programación de las diferentes orientaciones de los Bachilleratos Tecnológicos (nueva modalidad de la reforma) se consultó a los sectores productivos y gremiales como CONAPROLE (Cooperativa Nacional de Productores de Leche) y a la Cámara de Industria [...] A título de ejemplo, puede señalarse que para el Bachillerato Tecnológico de Termodinámica se consultó a la amplia mayoría de las industrias que trabajan en el área de Refrigeración y Acondicionamiento Térmico así como a los técnicos del INAC (Instituto Nacional de Carnes), CONAPROLE y diversas empresas proveedoras de equipos tanto con destino industrial como doméstico"⁴⁰.

40 *Boletín de Administración Nacional de Educación Pública* 1997, Nº 4, septiembre, 10.

El segundo aspecto relacionado con los nuevos roles plantea para los docentes el fin de la carrera docente. Las nuevas relaciones, que implican contratos a término y justificación del valor y necesidad de su asignatura, generan el resquebrajamiento de conquistas laborales tales como el escalafón docente o la estabilidad laboral y, más importante aún, la ruptura de una concepción arraigada en el profesorado uruguayo de ejercicio de la libertad de cátedra, de la participación, de educación integral, reflexiva, creativa. Dentro del contexto serán seleccionados para mantenerse en el cargo aquellos que demuestren motivación, es decir, productividad y compromiso con la empresa. El trabajador es visualizado por los impulsores de la reforma como recurso humano que debe servir a las empresas: un docente capacitado a través de cursillos de sensibilización, con nuevas y más flexibles competencias, que acepte y aplique programas, materiales didácticos, formas de evaluación, sin intervenir ni en la elaboración ni en la discusión de los mismos.

En cuanto a los directores, su nuevo rol se encuadra en el perfil de un gerente. Su preocupación ya no será el proyecto educativo, sino la fiscalización y el estudio de campo para saber cómo hacer de la enseñanza que se impartirá en su centro escolar un producto vendible. Estos nuevos roles requieren introducir modificaciones en el ámbito normativo.

Más interesante aún resulta el análisis del tema de la descentralización. El argumento esgrimido resulta tentador, ya que se presenta bajo la forma de una democratización del poder. Sin embargo, la realidad escondida bajo el término habla de un acercamiento del poder detentado ahora conjuntamente por un director-gerente y el Consejo Consultivo en lo que ha dado en llamarse Unidades de Mando. La descentralización propuesta es en realidad una flexibilización, y el primer paso para la privatización de la enseñanza técnica.

Por último, la propuesta de racionalizar debería ser traducida a su verdadero sentido en el contexto: achicar. Lisa y llanamente, implica suprimir todo aquello que no es considerado necesario por el mercado, aunque tenga valor social y educativo. Así, la implementación de la Reforma Educativa en UTU primero dejó de lado los cursos especiales que atendían la problemática social mediante el dictado de clases en cárceles, hospitales públicos psiquiátricos, institutos de ciegos, cursos no formales. Luego, dejó de lado los Cursos Móviles que estaban destinados a impartir educación formal en pueblos y ciudades básicamente ubicados en el interior del país, donde no existían escuelas técnicas, utilizando para ello diversas infraestructuras locativas sin perder su carácter de educación pública. Y más tarde, se produjo la eliminación de los Cursos Técnicos con nivel terciario, que dio como resultado la

desaparición del perfil técnico, siendo reemplazado por la formación por competencias laborales relacionadas a las “necesidades del mercado”.

Pese a las reformulaciones del convenio original UTU-BID, la filosofía del mismo se ha mantenido sin cambios porque descansa en una visión economicista de la educación, y en el planteo de que la globalización (y la economía neoliberal) son hechos consumados, irreversibles e inevitables.

En ese sentido, en la propuesta del CODICEN para 1998, se vuelve a insistir en “la necesidad de reformular profundamente la oferta educativa del CETP (Consejo de Enseñanza Técnico Profesional) para brindar una educación eficiente y polivalente”⁴¹.

De ella surge la eliminación de la oferta educativa que atendía la educación agraria a través del sistema de alternancia. Este sistema implicaba que los hijos de los pequeños y medianos productores que egresaban de la escuela primaria en el ámbito rural podían acceder a las escuelas agrarias de la UTU, en un sistema caracterizado por la pedagogía del aprendizaje técnico en el local escolar y la práctica en su predio rural, siendo los jóvenes evaluados por los docentes y por sus padres, siguiendo el modelo francés, y teniendo como objetivos impedir el desarraigo de los estudiantes de su entorno familiar y social, y fomentar la producción agropecuaria.

Cabe resaltar que la experiencia de Alternancia fue evaluada positivamente en informes que fueron ocultados, donde se sugiere “mantener la oferta educativa de la Pedagogía de la Alternancia existente y oportunamente la creación de nuevos centros en otros puntos del país como una buena alternativa para proporcionar educación básica post primaria en el medio rural, por la formación que ofrece y por la modalidad semipresencial de funcionamiento altamente adecuada a las características de este medio...”⁴². No obstante ello, las autoridades transformaron esta modalidad educativa en un ciclo básico post primaria que nada conserva de la alternancia.

En el marco de las reformulaciones de los cursos tradicionales de la UTU a propuesta del CETP y aprobadas por el CODICEN, se modificaron los Cursos de Formación Profesional siguiendo las pautas de un informe elaborado por CINTERFOR que planteaba “racionalizar” la oferta formativa, “conocer” las características de la actividad productiva y de la población destinataria de la formación, en otras palabras, crear una educación profesional adaptada a las necesidades del mercado.

41 Citado en *Boletín Sindical de AFUTU* 1998 (Montevideo) abril, 2.

42 “Informe de la Consultora Ana María Pereyra de Henderson” citado en *Boletín Sindical de AFUTU* 1998 (Montevideo) abril, 2.

La racionalización significó el cierre de los cursos y la pérdida de orientaciones de la formación profesional que se ajustan a la visión de un Estado más chico y también a la Ley de Inserción Laboral del joven de 15 a 19 años, que plantea el aprendizaje simple de los jóvenes, con contratos directos entre el aprendiz y la empresa, capacitándose entre 4 o 6 meses dentro de la empresa sin la presencia de las instituciones públicas. Cabe destacar que la UTU, única autorizada a certificar, no lo hace, sirviendo esta modalidad sólo a los empresarios que, usando este mecanismo para contratar a estos jóvenes, se liberan del pago de aportes de leyes sociales.

La formación profesional tenía en su modalidad tradicional una duración de 1, 2 o 3 años, según la especialidad, y una currícula que comprendía lo tecnológico, lo científico y lo humanístico. Se ingresaba con 15 años y primaria aprobada. Atendía a una población muy particular, que incluía desertores del Ciclo Básico de UTU o secundaria, jóvenes adultos en busca de superarse en múltiples planos, trabajadores que pretendían mejorar su calificación laboral o aquellos que buscaban trabajo. Al egresar, los alumnos podían realizar un curso de articulación que les permitía continuar con cursos de formación técnica. Estos cursos fueron “reformulados”, pasando a ser ahora Cursos de Formación Profesional Básica (FPB) con características modulares y semestrales y de un año de duración, en los cuales se eliminaron asignaturas como dibujo y tecnología, restringiéndose el área formativa a matemática e idioma español. Al cabo del primer semestre, los estudiantes tienen la posibilidad de abandonar el curso y continuarlo cuando lo crean conveniente. Los pretextos que se utilizaron para su implantación fueron: preparar más rápidamente para conseguir empleo a quienes urgentemente necesitaban una salida laboral y bajar los índices de deserción promoviendo cursos más prácticos y cortos. Ninguno de los dos objetivos propuestos fue alcanzado.

Es obvio que la educación por sí misma no garantiza el empleo, sobre todo si se tienen en cuenta la situación de crisis que atraviesa el país y el cierre permanente de fuentes de trabajo, en especial en el ámbito de la industria en general y de la construcción en particular. Pero, además, la posibilidad de acceso a puestos de trabajo se hace más difícil al carecer los egresados de esta modalidad de conocimientos suficientes y necesarios para insertarse en un mercado cada vez más restringido, fluctuante y competitivo. Los sectores más desfavorecidos se ven perjudicados y trapeados porque estos cursos no promueven aprendizajes cognitivos significativos, por lo cual la certificación, si se alcanza, está vacía de verdaderos contenidos formativos.

En cuanto al Ciclo Básico Tecnológico, a partir de 2002 dejó de ser una experiencia piloto, tal como había sido presentado, y se generalizó sin que se hiciera una verdadera evaluación de sus resultados.

Los cursos técnicos fueron eliminados y en su lugar se implementaron, a partir de 1997, los bachilleratos tecnológicos. A muchos de los cursos dentro de esta modalidad se ingresa mediante examen de admisión, para cubrir cupos predeterminados por turno, año y orientación, convirtiéndose dichas pruebas de admisión en una forma de control de dichos cupos.

Desde el punto de vista de los contenidos técnico-pedagógicos, se observa en ellos una disminución notoria de conocimientos, la eliminación de asignaturas de importancia para la formación técnica, el acortamiento de la duración de los mismos y la sustitución del trabajo práctico por la experiencia en simuladores, a la vez que cambia rotundamente el perfil del egresado, suprimiéndose el egresado técnico por un bachiller.

El panorama de la desarticulación de la enseñanza técnica se completa con el cierre a partir de 1996 del único centro de formación docente de enseñanza técnica, el INET. Se plantea su reestructura transformándolo en un centro de mera capacitación para “formar” profesores técnicos, orientado a egresados universitarios provenientes tanto del ámbito público como del privado, para favorecer su desempeño como docentes en los bachilleratos tecnológicos, otorgándoseles la titulación en un año.

LAS COMPETENCIAS LABORALES

En nuestro país desde muy temprano se valoró e inculcó la importancia del conocimiento. Esta ha sido la fuente de poder que se presentó accesible a la sociedad que la asumió como tal. En el contexto neoliberal, esa cuota de poder debía ser cercenada, lo que explica los deprimidos presupuestos para la educación y las propias reformas educativas en curso.

Basándose en el argumento del “cambio vertiginoso” o del “envejecimiento prematuro” del conocimiento, se plantea como un sinsentido enseñar a la población conocimientos que, se asegura, prontamente perderán validez. Así se justifica la rebaja de los contenidos. Obviamente, los destinatarios de esta rebaja son los pobres, los trabajadores. En ese marco aparece la idea de la formación por competencias que se articula con el proyecto de creación del Sistema Nacional de Competencias Laborales. Dicho proyecto presentaba entre sus objetivos principales revisar las categorías laborales, ordenar el mercado, reformular los programas de enseñanza y controlar los servicios de capacitación. Inicialmente, los destinatarios eran los desocupados, trabajadores en

seguro de paro, jóvenes desertores de primaria y ciclo básico, sin duda pertenecientes en su mayoría a los sectores más pobres de la sociedad, quienes en definitiva tienen mayor dificultad para encontrar empleo en una sociedad donde la desocupación afecta a todos los sectores y crece permanentemente.

Las competencias, según pregonan los impulsores avalados por el BID, implican aptitudes, actitudes, prolijidad, buen humor, buena capacidad para relacionarse con otros, aceptación de la jerarquía, además de “saber hacer algo”. El certificado de competencia indica que un individuo está capacitado para realizar determinada tarea en forma competente, para hacer todas las actividades relacionadas con una misma tarea, lo que lleva a un cambio en las categorías laborales y a la implantación de la flexibilidad y la polivalencia, borrando normas laborales fruto de históricas luchas sindicales.

El nivel de estos cursos dictados por entidades –término lo suficientemente laxo como para incluir en él cualquier cosa– corresponde al de un simple adiestramiento donde la preparación para el campo del trabajo se redujo a cursos de capacitación, de un dudoso nivel y supeditados absolutamente al mercado, cuya realización no asegura –ni puede hacerlo– la inserción o reinserción laboral pero vende ilusiones buscando mantener la situación de precariedad bajo cierto control. Se opera además una transferencia de la responsabilidad por no encontrar trabajo al propio trabajador: si no logra ocuparse, será porque carece de las aptitudes indicadas, porque no se esforzó lo suficiente o quizá porque no tuvo en cuenta la necesidad de adaptarse a los cambios.

Paulatinamente se fue operando un deslizamiento de los planteos educativos desde la transmisión de conocimientos hacia la transmisión de competencias. La reforma uruguaya se hace eco de esta cuestión cuando afirma con relación al ciclo básico que, por tratarse “por definición del ciclo terminal de la educación común obligatoria, en él los estudiantes deben tener la oportunidad de adquirir aquellas destrezas y competencias básicas y aquellos conocimientos sustantivos que permiten que las personas puedan interactuar en sistemas sociales complejos y, por encima de todo, adquieran las habilidades que les permitan aprender a aprender a lo largo de sus vidas. A futuro las personas cambiarán de ocupación varias veces a lo largo de sus existencias [...] La población estará aprendiendo permanentemente y los manuales y programas de computación constituirán la forma regular del autoaprendizaje”⁴³. A partir de esta visión, el diseño del ciclo básico estuvo dirigido a compensar apenas las insuficiencias de formación del deteriorado nivel primario de educación, proporcionando los elementos impres-

43 Proyecto de Presupuesto ya citado, Vol. IV, 5.

cindibles para que los egresados, para la mayoría de los cuales el CB significa el fin de sus estudios, estén en condiciones de leer manuales o aprovechar los cursos de formación en servicio que impartan empresarios o entidades.

A partir de ese primer esbozo, “educar en competencias” ha pasado a ser un eje central de los proyectos reformistas en su conjunto. Todos los niveles educativos se han visto permeados por las competencias formuladas como el nuevo paradigma pedagógico. Rastrear sus antecedentes (Informe de la Comisión SCANS en EE.UU., trabajos provenientes de otros países desarrollados) contribuye a develar su aparente neutralidad y a situar el debate en sus verdaderos núcleos: qué objetivos y qué fines debe cumplir la educación.

Así como en 1996 parte de la financiación de la reforma educativa en curso a partir de 2003 se produjo a través del endeudamiento vía BID, para el período 2000-2005 el gobierno uruguayo y el organismo financiero internacional firmaron el convenio UR-0132, denominado Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, a través del cual el BID otorgó un monto de 75 millones de dólares norteamericanos a tales fines, con un plazo de amortización a 25 años y un lustro como período de gracia, y con una contraparte financiera nacional de 32 millones de dólares. Como toda entidad prestataria, el BID impuso condiciones para el otorgamiento del crédito, como por ejemplo que “la designación y puesta en funcionamiento de la Comisión para la Transformación del SCEM y de su Secretaría Técnica será condición previa al primer desembolso del respectivo componente”⁴⁴.

Entre los objetivos propuestos en el programa se incluye “transformar el segundo ciclo de la enseñanza media generando las bases para su reforma institucional y curricular, logrando con ello una educación más pertinente a las necesidades de los jóvenes, los requerimientos de la ciudadanía y el mundo del trabajo en el siglo XXI”⁴⁵.

Se destaca la necesidad de reformar el segundo ciclo de la enseñanza media de acuerdo con los nuevos requerimientos del denominado mundo del trabajo, tema éste central, ya que enmarca la propuesta curricular marco surgida de la Comisión de Transformación de la Educación Media Superior (TEMS) y que está sustentada en la formación a partir de competencias. Lo que el BID entiende como mundo del trabajo se encuentra descrito en las estrategias que el organismo financiador estableció para el sector educativo uruguayo, y que contem-

44 En el texto del acuerdo entre el gobierno uruguayo y el BID, denominado Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, UR-0132 (Washington) 2001.

45 Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, Acuerdo con el BID, UR-0132.

plan tres objetivos definidos como prioritarios: “1) apoyar iniciativas que aumenten la competitividad de la producción nacional en el ámbito regional e internacional; 2) apoyar la profundización del proceso de transformación y modernización del Estado y la introducción de mejoras en la gobernabilidad; 3) apoyar los esfuerzos para mejorar el bienestar social y aumentar la equidad, incorporando a los grupos más vulnerables al proceso de desarrollo y a una mejor calidad de vida. [...] en tanto la modernización y transformación de la educación secundaria es el principal cuello de botella para mejorar el capital humano de los pobres, disminuyendo la brecha educativa frente al resto de la sociedad y elevando la productividad de la mano de obra para ponerla a tono con las necesidades de la sociedad y la economía del siglo XXI”⁴⁶.

Se deduce de las estrategias propuestas por el BID para el Uruguay, en primer término, la necesidad de capacitar (construir competencias desde las instituciones educativas) en forma más eficiente la mano de obra en función de las necesidades del mercado laboral (muy incierto y restringido en el Uruguay de principios del siglo XXI y que exige cada vez más la extensión en años de la formación de la fuerza laboral), ya que esto se traducirá en “beneficios económicos para los jóvenes estudiantes de la Enseñanza Media, aumentando su empleabilidad y sus ingresos esperados en la medida en que alcancen los niveles de escolaridad mínima que exige el mercado de trabajo y que logren un manejo adecuado de las competencias básicas necesarias para ingresar al mercado laboral”⁴⁷.

En segundo término, la extensión temporal de la formación exigida por el mercado laboral también se encuentra vinculada a la necesidad de retención de los jóvenes entre 15 y 18 años en los centros educativos, funcionando estos institucionalmente como espacios de contención social ante la crisis económica en la que está inmerso el país y de esta manera evitando la conflictividad social que pudiera inducir a la ruptura de la gobernabilidad.

Otro aspecto a destacar es la concepción del capital humano, presuponiendo que en una sociedad de clases, en la que las desigualdades se agudizan e incrementan la exclusión social, la igualdad de oportunidades brindadas a través del sistema educativo actúa en sí misma como herramienta de ascenso social y económico para cada uno de los individuos que sean capaces de aprovecharla. Sin embargo, de manera insistente, el Banco Mundial entiende que “la inversión en educación lleva a la acumulación de capital humano, que es

46 Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, Acuerdo con el BID, UR-0132.

47 Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, Acuerdo con el BID, UR-0132.

un factor clave para el crecimiento económico sostenido y el aumento de los ingresos⁴⁸, convirtiendo a la educación pública en un gasto redituable en el tiempo e introyectando la lógica mercantil en la gestión educativa, augurando el éxito de los más competitivos en el mercado laboral siempre y cuando la organización curricular de los sistemas educativos se adecue a las necesidades empresariales, orientando la educación con una filosofía utilitarista que se traduce en el “conocimiento para la acción”, es decir educar/capacitar en competencias que aseguren la empleabilidad de la fuerza de trabajo.

Las finalidades propuestas por la Comisión TEMS en el marco del proyecto son “la formación de los educandos para la vida, la ciudadanía, el trabajo y la prosecución de estudios a nivel superior. Para ello, se introduce una propuesta de formación por competencias que son entendidas como conocimiento en acción [...] De acuerdo con esas competencias fundamentales y específicas, se ha definido el perfil de egreso de los estudiantes de la educación media superior, caracterizado por su polivalencia y ductilidad⁴⁹.”

La propuesta de la Comisión TEMS para la reforma de la educación media gira en torno a la organización curricular estructurada en trayectos “entendidos como los recorridos curriculares que desarrollan determinadas competencias y habilidades fundamentales a través de diferentes contenidos de las diversas asignaturas [...] Se trata de lograr un conocimiento en acción resultante de un saber riguroso, un saber hacer práctico y un saber explicar lo que se hace, es decir la integración de la solución de problemas, la creatividad y la metacognición⁵⁰.”

La estructura curricular, y la construcción de competencias a partir de los contenidos propios de cada asignatura englobada en trayectos, se presentó como la principal innovación de la propuesta de reforma del segundo ciclo, conjuntamente con la sumatoria de innovaciones de instrumentación como la extensión horaria de permanencia, la coordinación docente, los ERMAS, entre otras.

Los fundamentos generales planteados en la propuesta de reforma curricular para la educación media superior general se centran en la formación por competencias, con objetivos y fines que en términos generales, y a lectura rápida, podrían llegar a crear acuerdos consensuados. Sin

48 Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, Acuerdo con el BID, UR-0132.

49 Comisión TEMS 2002 *Propuesta de Diseño Curricular para la Educación Media Superior* (Montevideo) septiembre.

50 Comisión TEMS 2002 *Propuesta de Diseño Curricular para la Educación Media Superior* (Montevideo) septiembre.

embargo, no es desde la perspectiva instrumental que el diseño curricular presenta las mayores objeciones, sino en relación con sus fundamentos ideológicos. Si se analizan los orígenes y el marco ideológico de la necesidad de construir competencias desde las instituciones educativas, entendidas estas como parte del aparato ideológico del Estado, cabe preguntarse –y allí el principal cuestionamiento– sobre qué saber, qué saber hacer y qué saber ser se pretenden lograr con la propuesta realizada por la Comisión TEMS, cuyo origen fue condicionado por el BID para el otorgamiento del crédito financiador.

La construcción de competencias desde las instituciones educativas implica la combinación integrada de conocimientos, habilidades y actitudes que confluyan en un desempeño adecuado y espontáneo, ante situaciones nuevas, en la resolución de diferentes problemas en contextos diversos; la capacidad de trabajo en equipo y liderazgo; el pensamiento creativo, y el desarrollo de otras competencias propias del dominio de la metacognición.

Algunas de las competencias son generales y por lo tanto se las concibe como transversales en el tránsito curricular, tales como la interpretación textual, el razonamiento lógico en la resolución de problemas y la capacidad de expresión oral y escrita. Otras se agrupan vinculadas a grandes familias de asignaturas, que son incluidas con criterio más pedagógico que epistemológico en los denominados trayectos curriculares, y que constituyen competencias para la resolución de problemas concretos, tales como el manejo temporal-espacial, la comprensión de procesos sociales, la aprehensión holística del mundo físico-natural.

Esta concepción fue plasmada en el diseño curricular propuesto por la Comisión TEMS para implementar la reforma educativa en los bachilleratos uruguayos. En la actual propuesta curricular, “las asignaturas han sido agrupadas, de acuerdo con sus objetivos, en tres trayectos que se han denominado ‘comunicación y expresión’, ‘ciencias naturales y matemática’ y ‘filosofía y ciencias sociales’, trayectos que se vinculan a competencias específicas que deben desarrollarse”⁵¹. Asimismo, los contenidos curriculares presentados para el primer año de la reforma de los bachilleratos dependientes del Consejo de Educación Secundaria van acompañados de las competencias transversales y específicas a desarrollar a partir de los mismos y de indicadores que establecen el logro a obtener.

51 Comisión TEMS (2002).

La reformulación de la currícula de los diversos niveles del sistema educativo, centrando el proceso de enseñanza-aprendizaje en la adquisición de competencias, descansa en la necesidad de adaptar los contenidos a los nuevos requerimientos empresariales. Las nuevas modalidades de producción del mundo globalizado centradas en la flexibilidad; la capacidad de adaptación, la competitividad; la polivalencia; la ampliación horizontal del puesto de trabajo; los equipos competitivos; el sentido de pertenencia, cooperación y lealtad con la empresa; la ductilidad, definidas en el modelo toyotista, se trasladan a la formación para “el mundo del trabajo”.

Los objetivos tradicionales de la educación, tanto aquellos provenientes del aparato ideológico del Estado en el marco de la modernidad, como los que fue adquiriendo a través de las luchas populares y las prácticas cotidianas y colectivas de los docentes, son redefinidos por los organismos multinacionales, estructurándose en torno al concepto de competencias, es decir, conocimientos, habilidades y actitudes básicas que permitan un desempeño adecuado al modelo productivo imperante. En este marco adquiere otra visibilidad la transposición del modelo toyotista a la educación en los análisis de las reformas del ciclo básico, la enseñanza técnico-profesional, los bachilleratos e incluso, se comprende mejor el involucramiento de las empresas que pretenden gestionar las instituciones educativas.

LA CONFRONTACIÓN DE LOS PROYECTOS

Partiendo de la consideración del modelo socioeconómico vigente, cuyo objetivo central es la tendencia al afianzamiento del carácter capitalista de la economía, estableciendo con más rigor la valorización privada del capital, se entiende la necesidad de imponer, para cumplir con este objetivo, una nueva relación entre trabajo y capital, favorecida por el debilitamiento del sindicalismo, la heterogeneidad y fragmentación creciente de la fuerza de trabajo, el surgimiento y avance de la tercerización y el desarrollo de la economía informal; así como una transformación del rol económico del Estado que reduce su tamaño y pierde importancia en su papel empresarial.

Este modelo potenciado por el apoyo de una revolución científico-tecnológica sin precedentes profundiza la división internacional del trabajo, a la vez que el funcionamiento de la economía queda librado a las leyes del mercado. La educación no escapa a este modelo. Se pretende generar a través de la reforma un perfil del educando desde y para el mercado, a través de políticas que no son educativas y que inhiben la proyección de un hombre libre, creativo, dúctil y capaz de generar transformaciones en el medio en que vive.

En nombre de una supuesta modernización, de una necesidad de adecuación a las tecnologías de punta y de una eficiencia administrativa, se privilegia a un agente ajeno al rol educativo: el empresario o gerente administrativo, marcándose la ausencia de uno de los actores más cercanos al alumno, como lo es el trabajador de la educación.

Se pretende extrapolar al sistema educativo el modelo de empresa productiva y su concepción de eficacia y eficiencia, dejando de lado la búsqueda de la mejora de la calidad de vida en términos integrales a la que debe propender dicho sistema. En definitiva, para los agentes del mercado, la cuestión de la formación profesional se liga a un esfuerzo por maximizar la eficiencia en la producción en el sentido de mantener o elevar la tasa de ganancia.

Desde la resistencia y la confrontación, para los trabajadores la formación profesional, aparece, por el contrario, como un patrimonio a ser recuperado o incorporado a las historias personales y colectivas que les garantice la posibilidad de mantener y conquistar el acceso al trabajo, y ampliar su poder de intervención en los procesos productivos, en las condiciones y relaciones de trabajo. Sabiendo que el uso de las tecnologías y el direccionamiento de las empresas es determinado por las relaciones de las fuerzas sociales presentes en cada sociedad, es obvio que, cuanto mayor sea el conocimiento que posean los trabajadores sobre los procesos de trabajo, mayor será su poder reivindicativo y contractual. Pero también y sobre todo es necesario que su formación les permita desarrollar sus potencialidades, su capacidad crítica, su integralidad.

El trabajo debe ser incorporado como origen del conocimiento en el proceso regular de enseñanza en forma simultánea al enriquecimiento científico y cultural en la formación técnico-profesional. El trabajador debe tener acceso a la educación continua, para lo que es imprescindible una conciencia crítica sobre los procesos que aprende y sobre el contexto en que trabaja y vive. Por ello la enseñanza técnica no debe restringirse a la preparación técnico-instrumental del futuro trabajador. Ese tipo de saber debe ser complementado por la transmisión de conocimientos científicos, tecnológicos y sobre la sociedad y la cultura, que viabilicen el encuentro entre lo intelectual y lo manual y posibiliten la comprensión crítica de la vida social, la evolución técnico-científica, la historia y de la dinámica del trabajo. En otras palabras, que signifiquen la ruptura de la unilateralidad en el proceso de trabajo y el ejercicio de una capacidad de control del proceso productivo en la perspectiva de la gestión social, no sólo mediante la fiscalización de los pac-

tos de trabajo vigentes, sino también en los estudios de las condiciones de trabajo y de las innovaciones tecnológicas.

Las contradicciones entre las visiones expuestas delimitan el marco de la confrontación, pero también potencian y explicitan el desafío de construir un modelo educativo, un modelo de Estado que no prescindiera sino que estimule la participación social.

CAPÍTULO IV

PROFESIONALIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN

ANTES DE ABORDAR ESTE ASPECTO, es necesario hacer una aclaración de carácter estrictamente metodológico: en la voluminosa bibliografía proveniente de la Administración Nacional de Educación Pública y su paralela oficina del BID, Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente (MEMFOD), el tema del docente es el que menos presencia tiene en lo referente a aspectos cuantitativos tales como: número de docentes, de efectivos, de docentes con formación docente, etcétera. Si bien las fuentes últimas de esos datos son las instituciones de enseñanza, pocas veces se trata de datos claramente oficiales y fundamentalmente públicos.

1. DESCRIPCIÓN Y EVOLUCIÓN

La profesionalización se vincula en la educación media del Uruguay a un grupo de institutos que organizan la formación del docente, el ingreso al cargo, su especialización y su actualización. El Instituto de Profesores Artigas, los institutos de formación docente, el Instituto Normal de Educación Técnica, los concursos, los posgrados, la participación en asambleas técnico-docentes, etc., que configuran el cuerpo institucional que sostiene el carácter profesional del docente, han sido desordenados y en algunos casos deliberadamente desmontados. No obstante ello, la tendencia en materia de formación sistemática,

desde la creación del Instituto de Profesores Artigas en 1951, ha sido de el crecimiento cuantitativo continuo tanto en términos absolutos como el relativos a los del resto de los docentes.

El tratamiento de la profesionalización ha sido vinculado en este último período al de la crisis del sistema educativo. Es por lo mismo un tema que conduce al nivel actual que posee la profesionalización, a la vez que a un cotejo histórico que otorgue respuestas respecto de qué aspectos de ella están sufriendo el impacto de las políticas de reforma. Si realmente existe un proceso de desprofesionalización, es necesario atender a sus causas, sus síntomas, y a las salidas que se conciben.

De los aspectos descriptos en el capítulo “Educación, sociedad, cambio”, surge la idea de que el proyecto de reforma golpeó a todo el sistema educativo, sobre la base de una serie de deterioros que provenían de administraciones anteriores. Esto afectó la totalidad de la educación no universitaria, y el aspecto de la profesionalización no escapó a esos impactos. En ese marco, el análisis de causas vinculadas a la desprofesionalización llevaría a la siguiente enunciación general:

- presencia sobre la enseñanza media de un proyecto político desinteresado en darle respuesta a una sociedad en desarrollo con un modelo educativo construido por ella;
- carencia de los medios materiales para cualquier tipo de proyecto educativo;
- falta de formación para un número muy alto de docentes y de actualización continua de las respectivas formaciones;
- descompensación de la relación cuantitativa entre alumno y profesor: para un crecimiento de la matrícula estudiantil ha existido un decrecimiento del número de docentes.

Para remontar los deterioros del sistema y la profesión, es imprescindible tener presente estas causas. Si no se las atiende, se corre el riesgo de pensar en políticas compensatorias, que no solucionarán ni atenuarán el problema de fondo. Incluso, pueden hacer caer a unos en la desmoralización total después de comprobar que lo hecho no deja saldos positivos, y a otros dejarlos en la incorrecta idea de que la mera acción soluciona los males a atacar.

En un segundo plano se hace necesaria una descripción del Estado y, en parte, de aspectos históricos del tema en la Administración Nacional de Educación Pública. Atendiendo al alto nivel de autonomía en la estructuración y la gestión que tienen los dos subsistemas de enseñanza media (el de

secundaria y el técnico-profesional), se abordarán ciertos aspectos –que hacen a sus peculiaridades– por separado.

ENSEÑANZA SECUNDARIA

Un informe cuantitativo sobre la situación de enseñanza secundaria en materia de docentes ofrece una multiplicidad de contradicciones según las fuentes que se consulten. Se ha optado por los datos obtenidos directamente con la oficina administradora de las designaciones docentes, debido a que es el único ámbito que articula los números entre profesores efectivos e interinos (que no han concursado por su cargo), y dentro de ellos distingue a los que poseen título de egresados de formación docente y los que no.

Docentes año 2003			
Docentes efectivos	Docentes interinos titulados	Docentes interinos no titulados	Total
5.850	2.387	6.303	14.540

Fuente: Departamento Docente de Educación Secundaria⁵².

INDICADORES DE UNA DESPROFESIONALIZACIÓN

Una serie de hechos constituyen indicadores de las insuficiencias (históricas) de una política de profesionalización por parte de las autoridades. Junto a ellos, algunos aspectos que configuran un imaginario (variante ideológica) crecen actuando en la misma dirección.

- una proporción de egresados del IPA aún baja con relación al resto de la población docente;
- pérdida de la incidencia del IPA en el diseño curricular. Son muchas las asignaturas o áreas sin cobertura en la formación docente.
- distanciamiento paulatino entre la formación de docentes y la realidad curricular de secundaria;
- remuneraciones cada vez más bajas y que no discriminan entre los niveles de formación;
- aumento desproporcionado de las horas de trabajo en el aula;
- avance de la idea de que el tiempo de estudio forma parte de tareas no propias de la profesión, sino placenteras o meramente personales. Una visión de que todo tiempo no transcurrido en el aula no es trabajo;

⁵² Estos datos no son publicados. Pertenecen a la operativa de las oficinas administradoras de las designaciones docentes.

- convicción de que los cambios son tan rápidos que, cuando el docente los integra, ya existe una nueva modificación;
- avance de la idea formal del perfeccionamiento. Necesidad de que dicho perfeccionamiento esté unido a una certificación del mismo;
- confusión entre los conceptos de formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización;
- desestructuración del sistema histórico de formación docente a través de un régimen de menores exigencias y de mayores facilidades para el acceso a los cargos (Centros Regionales de Profesores).

A estos aspectos –que son estrictamente históricos– es necesario agregar otro que más adelante se desarrollará: el proyecto político trae una teoría sobre la profesionalización y sobre su lugar dentro del proyecto general. En materia de profesionalización, este tal vez sea el rasgo fundamental que caracteriza al proyecto.

EDUCACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL (UNIVERSIDAD DEL TRABAJO DEL URUGUAY)

En el caso de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), rama técnico-profesional de la educación media, el tema adquiere mayores complejidades que en la enseñanza secundaria, dada la diversidad de cursos que la institución atiende y la especificidad de ciertas asignaturas y áreas de conocimiento que implica.

El cuerpo docente de la UTU, además de cubrir las áreas y disciplinas comunes a ambos subsistemas de la enseñanza media (humanística, biológica, instrumentales, idiomas, físico-química, etc.), incluye una variedad de asignaturas de carácter científico-tecnológico con un alto grado de especificidad –que se insertan en las peculiaridades de la formación profesional– en áreas tan diferentes como la agraria, metal-mecánica, madera, mecatrónica, tecnologías del frío-calor, administración, hotelería, arte, belleza, vestimenta, cocina, marítima, artes gráficas, construcción, entre otras.

En términos generales, la formación de docentes en los institutos especializados no ha sido suficiente para lograr que el 100% de los profesores de la enseñanza media sean titulados, por lo que ha sido tradición en nuestro país que se recurra a personal docente no titulado que acredite debida competencia en la respectiva asignatura y que haya completado como mínimo los estudios de educación media, teniéndose en cuenta para ello la idoneidad para el ejercicio del cargo y los méritos. Esta situación fue mucho más marcada en el caso de la UTU ya que, en especial las asignaturas específicas, no tuvieron

todas ellas cobertura a nivel de formación docente formal y muchos de sus docentes provinieron de los egresados técnicos de la propia institución.

El acceso a datos concretos sobre las características del personal docente de la UTU presenta las mismas dificultades que el caso de la enseñanza secundaria.

Evolución del cuerpo docente en la UTU			
Año	Efectivos	Interinos	Suplentes
1994	842	6.002	585
1995	889	5.841	581
1996	970	5.396	525
1997	1.081	5.093	522
1998	1.114	4.786	510
1999	1.269	4.534	600
2003	1.388	4.161	477

Datos totales de egresados registrados en personal docente de la UTU		
Año	Total de egresados	Total de docentes no egresados
1994	868	
1995	925	
1996	1.037	
1997	1.138	
1998	1.218	
1999	1.307	
2003	1.869	4.157

Fuente: registros de personal docente.

Pese a que los datos no son completos, puede observarse a partir del primer cuadro la constante disminución del número total de docentes en el subsistema, situación que se articula perfectamente con el propósito de achicar el Estado mediante la reducción de personal, entre otras variables. A este problema hay que agregarle que junto a la disminución del número total, se produjo como consecuencia de la aplicación de la reforma un marcado cambio en los integrantes del plantel de interinos, ya que muchos de ellos, con un ejercicio prolongado en la institución y una actividad calificada, fueron desplazados de su trabajo al ser removidos de los escalafones por no poder acceder a horas-docente por un período de dos años consecutivos y por haberseles impedido en la mayoría de los casos concursar para lograr la efectivización.

Los datos tampoco son suficientes para el análisis profundo porque los registros contenidos en el segundo cuadro no tienen en consideración la referencia de origen en el caso de los egresados, que en UTU no sólo provienen del Instituto de Profesores Artigas (IPA) y del Instituto Normal de Educación Técnica (INET), sino que en los últimos años han accedido a la titulación como profesores, profesionales universitarios (provenientes de la universidad pública y de universidades privadas) mediante, cursillos realizados en INET, y han ingresado docentes egresados de los Centros Regionales de Profesores (CERPs) con una preparación por áreas con una duración menor a la de los cursos tradicionales.

La problemática de la profesionalización en el subsistema UTU tiene ciertas características específicas, que desde el análisis de los registros de personal docente pueden resumirse en los siguientes términos:

- un altísimo número de docentes interinos, que según los datos más recientes alcanza a casi un 70% del total del plantel, lo que pone de manifiesto que la enseñanza técnico-profesional es prestada por un funcionariado que mantiene una relación precaria con el ente durante años;

- una diversidad de situaciones dentro de este grupo que incluye a docentes titulados egresados del IPA y del INET, que no han podido acceder a concurso, junto a otros provenientes de los cursos y cursillos creados por la reforma, y a docentes no titulados que en el subsistema incluyen a egresados de los cursos técnicos y de formación profesional de la propia institución, maestros, profesionales universitarios, estudiantes del IPA o la Universidad, y personas que han demostrado idoneidad para el ejercicio del cargo;

- un alto porcentaje de los interinos no egresados con una prolongada permanencia en el subsistema (muchos con más de 10 años de ejercicio) y una amplia experiencia docente ha ido perdiendo su trabajo como consecuencia de la mencionada imposibilidad de concursar y la pérdida de oportunidades para acceder a horas docentes.

Estos aspectos son sustanciales a la hora de considerar la profesionalización. En principio, el alto porcentaje de interinos marca la imposibilidad de partir de un cuerpo docente con estabilidad laboral, condición fundamental para propiciar la formación permanente y la profesionalización. Asimismo, su situación de precariedad los inhibe de ejercer el derecho al desarrollo de la carrera docente.

Se plantean también otra situación conflictiva derivada de las transformaciones en la currícula de la formación docente, mediante la creación de diversos regímenes de titulación con distintos grados de exigencia y duración, la creación de los CERPs y la desaparición del INET, convertido en un simple

instrumentador de cursillos. A esto debería sumársele la implementación del Centro de Capacitación y Formación Docente, que constituye el núcleo central de los cursos de sensibilización que han acompañado la implantación de la reforma procurando entrenar a los docentes en el uso del “paquete didáctico” que viene con ella.

La descripción y el examen de los escasos datos cuantitativos que poseemos, y sobre todo el conocimiento que parte de la propia práctica y vivencia de la docencia, abren una serie de posibilidades para analizar el tema de la profesionalización docente desde una perspectiva que incluya, además de la formación docente propiamente dicha, otros perfiles que la conforman, tales como: las condiciones de vida de los docentes (salario, cobertura de salud, grado de satisfacción de otras necesidades básicas, etc.), el grado de reconocimiento social a su función, respeto a la carrera docente, posibilidades de acceso al perfeccionamiento, entre otras. También tornan insoslayable la pertinencia de profundizar en el discurso reformista de manera de lograr desarticular los efectos de la engañosa culpabilización de los docentes por los resultados de la aplicación del modelo neoliberal.

2. LA FORMACIÓN DOCENTE: LOS NUEVOS PROTOTIPOS

Si bien los neoliberales hablan de un Estado débil, en realidad buscan un Estado limitado pero realmente poderoso; poderoso en la conducción, en el control del conocimiento y de los valores. Mientras se excluye a los docentes de los procesos de decisión de planes de estudios, de la configuración de la currícula, de la discusión de los modelos de enseñanza y del planeamiento de los cursos de formación y capacitación, mientras se les niegan espacios reales para la reflexión sobre acciones y construcción curricular, se les brindan cursillos de *sensibilización y apropiación*. Se concibe al profesor como mero agente de una transformación pensada por otros y, a la vez, como un objeto que es necesario reciclar: “un continente sin contenido”.

En ese sentido, el discurso apela permanentemente a la profesionalización, pero detrás de este término se esconde en realidad la implementación de simples “jornadas” en las que se busca la cooptación de los docentes.

La formación docente en nuestro país estuvo caracterizada por la existencia de institutos de formación docente. La enseñanza primaria temprana universalizada en el Uruguay y con una basta tradición logró contar con un plantel de maestros en su totalidad egresados del Instituto Magisterial con una formación básica de cuatro años. La enseñanza media secundaria y técnica, cuyo desarrollo y masificación fueron más tardíos, no pudo contar

con egresados de los centros de formación docente –IPA, INET, de más reciente creación– para cubrir las necesidades totales de los subsistemas. Asimismo, fuera de Montevideo la formación docente para la enseñanza media fue atendida en la misma institución que para primaria, los institutos de formación docente del interior, a través de un plan especial para formar profesores. La tarea fue coordinada para todo el país por la Dirección de Formación Docente. Pese al déficit mencionado, la situación fue subsanada con la contribución de docentes no egresados, que ayudaron con su esfuerzo a lograr el desarrollo de una enseñanza media calificada y de buen nivel en el marco de América Latina.

Necesitada de docentes que se acoplaran a su metodología y su propuesta, la reforma impuso una nueva estructura curricular para la formación docente formal. Así surgieron los Centros Regionales de Capacitación para profesores, que disminuyeron la formación de los docentes de 4 a 3 años; se transformó el Instituto Magisterial pasando la formación de maestros de 4 a 3 años; se eliminó el INET, transformándolo en un centro capacitador de universitarios para desempeñar cargos de docencia técnica con cursos de pocos meses, y se creó una estructura paralela con la creación del Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente de ANEP-CODICEN.

“Preparar a los docentes para convivir con incertidumbres y dilemas, con la presión y la intensificación características de nuestro tiempo, requiere no sólo atender la dimensión técnica de la docencia, sino también a sus componentes cognitivos, sociales y emocionales. Es en estas condiciones que la capacitación, actualización y perfeccionamiento de docentes juega un papel fundamental. Éstas exigen no sólo una fuerte motivación de los docentes sino también un espacio institucional. Tal es el sentido del Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente de ANEP-CODICEN. Es con el cometido de contribuir a la profesionalización de los docentes de nuestro país que el Centro brinda instancias de capacitación a los docentes en servicio, facilitando al personal docente titulado y no titulado instancias académicas que permitan la actualización de la formación disciplinar y la reflexión en torno a temas pedagógicos significativos para este final de siglo en el que nos encontramos inmersos”⁵³. De esta forma se trataba de justificar la aparición de este centro pensado como parte de la estrategia de implantación del proyecto reformista.

El 2 de febrero de 1998, al iniciarse el segundo curso destinado a sensibilizar a los docentes que formaban parte de la experiencia piloto, el entonces

53 Dra. Denise Vaillant, secretaria de Capacitación Docente, directora del Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, en ANEP 1997 *Boletín*, N° 1, junio, 2.

presidente del CODICEN, sociólogo Germán Rama, decía: “Como no hay educación sin profesores, estamos aquí nuevamente para inaugurar los nuevos Cursos de Capacitación para Docentes de la Experiencia Piloto [...] Podrán tener el mejor programa del mundo, el mejor edificio, el mejor equipamiento, pero si los profesores no tienen un conocimiento sólido para transmitir y una pedagogía para actuar, todo fracasa”⁵⁴.

El fragmento es paradigmático del lenguaje engañoso que los defensores de la reforma han implantado como modalidad. Por un lado, se reconoce la necesidad de contar con los docentes; por el otro, se los acusa de los fracasos. El lenguaje de su discurso encubre la realidad, porque ella muestra que no existe *ni el mejor programa del mundo, ni el mejor edificio, ni el mejor equipamiento*.

Apoyados en la constatación de un progresivo fracaso y abandono del sistema educativo por los jóvenes, pero sin tener en cuenta la situación de pobreza y marginación a que son sometidos sectores cada vez más amplios de nuestra sociedad, se opta por culpabilizar a las madres pobres y a los docentes.

Si los jóvenes no alcanzan los niveles esperados, es porque provienen de hogares donde las madres no han alcanzado un nivel de educación mayor a la primaria o porque los docentes carecen de destrezas y conocimientos suficientes, realizan sus actividades de manera rutinaria y sin capacitarse, y tienen por lo tanto una mala práctica docente.

En uno de los boletines informativos de ANEP, se afirmaba en el mismo sentido: “En ese espacio poco amigo del hacer [los centros de enseñanza media] y esos tiempos fragmentados, alumnos, profesores, funcionarios y a veces padres, apostamos al milagro de enseñar y aprender, a registrar presencias, ausencias y evaluaciones. Los más se cansan [...] simplemente se desentienden, registran de cualquier manera, no limpian. Los menos tratan de aprender y de enseñar, de administrar, de limpiar, de generar reglas y cargan sobre sí una institución fracturada”⁵⁵.

El discurso plantea una ineludible realidad: la situación ruinoso de los centros educativos; y, en ese marco conocido por todos los que efectivamente trabajamos en las aulas, introduce un par antagonico que tiende a demonizar a los docentes que se opusieron a la reforma, los que se cansan y desentienden, y a contrastarlos con quienes *se atreven a cambiar, docentes que participan de la experiencia [de la reforma] y equipos de dirección que se*

54 Rama, Germán 1999 *Reforma de la educación. Una alternativa real* (Montevideo: Asesoría Comunicacional de Presidencia de ANEP/CODICEN) 129.

55 Tornaría, Carmen 1997 “Editorial” en ANEP *Boletín*, N° 3, agosto, 1.

han comprometido con ella voluntariamente. El enfoque se articula con la visión de los organismos internacionales también reflejada en el Proyecto de Ley Presupuestal, donde se afirmaba que la revalorización de la participación docente implicaba “un proceso de cambio cultural, que no sólo supone romper con el círculo vicioso de temor hacia los procesos de innovación”⁵⁶. Los docentes que se resisten a la implantación de la reforma son acusados de conservadores.

Si “no hay posibilidad alguna de reformar exitosamente la educación sin trabar un proceso fluido de comunicación con la comunidad docente”⁵⁷, se hace necesario captar a quienes estén dispuestos a acompañarla. Los docentes, se afirma, “no han llegado a ella por un azar escalafonario, se presentaron a un llamado especial [...] Están directamente involucrados con la política de cambio, la están construyendo desde sus centros y desde sus aulas”⁵⁸. Efectivamente, la experiencia piloto marcó un quiebre en los escalafones docentes, que constituían una garantía del respeto a la carrera docente. En ellos no había azar, pues el ordenamiento en esos escalafones tenía en cuenta la antigüedad y calificación de los docentes.

En el mismo sentido de desestructuración de los escalafones, jugó la creación de “escalafones o áreas” en los bachilleratos tecnológicos o en la formación profesional superior, con nombres nuevos para asignaturas que vinieron a reemplazar las existentes con la ventaja para el sistema de que en ellas los docentes no podían hacer valer ni la efectividad ni la antigüedad en el cargo. Así, por ejemplo, aparecieron “asignaturas” como Análisis y Producción de Textos en reemplazo de cursos de Literatura e Idioma Español, o Ciencias Sociales Historia o Ciencias Sociales Economía que reemplazaron a cursos de Historia.

3. POLÍTICA DE CONCURSOS

La política de concursos ha sido en la enseñanza media uno de los espacios más agredidos históricamente. En general, la falta de concurso generó una ambigua inestabilidad en el cargo, manejados tanto la inestabilidad como el concurso con intereses vinculados a las necesidades del clientelismo político. Tanto para secundaria como para la UTU, el concurso funcionó en el espacio ubicado entre el manejo político y la presión de los docentes para su rea-

56 Proyecto de Presupuesto de sueldos, gastos e inversiones de la Administración Nacional de Educación Pública 1995-1999, Vol. 1, 15.

57 Ib. ant.

58 Tornaría, Carmen en ANEP 1997 *Boletín*, N° 3 agosto, 2.

lización. Los datos numéricos de los cuadros presentados en la descripción de ambos subsistemas hablan de que los porcentajes de interinos son altos.

Desde la instalación del proyecto de reforma la situación comenzó a tener otras perspectivas. La normativa establece el carácter anual del concurso. Todos los años se tiene que llamar a concurso los cargos no efectivos. En la UTU prácticamente no ha habido concursos para docentes. En secundaria, de las dos modalidades existentes (para egresados y para no egresados del IPA) el último concurso para egresados del IPA se realizó en 1998 y el de no egresados en 1992.

Cabe consignar que en octubre de 2003, producto de esta política de retrasos en materia de concursos, las contradicciones emergentes de las distintas situaciones docentes (por un lado, titulados de dos estructuras en conflicto entre sí, los Centros Regionales de Profesores y los distintos Institutos de Formación Docente; por otro lado, los docentes no efectivos sin título) obligan a instalar un concurso que abarque todas las situaciones de la educación media a nivel de docentes de aula (docencia directa). El resultado es un modelo de concursos complejo en su estructuración que atiende simultáneamente situaciones muy distintas y que genera perjuicios reales en muchos docentes, antes que otorgarles una posibilidad de real asentamiento en el sistema. Desde el punto de vista del orden institucional, atenúa los efectos del atraso, con un escenario ordenado desde el punto de vista de las condiciones de efectividad en el cargo.

Con los cargos de jerarquías intermedias –directores de centros educativos e inspectores (supervisores)–, por su parte, se ha habilitado un nuevo modelo: el de la efectividad a término. El concurso otorga efectividad por un número de años. Pero, a su vez, es un concurso atado a un curso de capacitación en los contenidos del proyecto. Desde la fecha de extinción de la efectividad no existe revisión sobre la situación del jerarca, sino que este tiene que realizar un nuevo concurso. La síntesis de las dos variantes apunta al mismo objetivo: una reducción de la estabilidad a los efectos del disciplinamiento ideológico ante el proyecto.

4. PROYECTOS OFICIALES

La profesionalización ha sufrido un proceso minucioso de destrucción de la educación llevado adelante por las autoridades de los distintos gobiernos a partir de la década del '60, incluyendo la dictadura de los años 1973-1984, potenciándose especialmente con las administraciones reformistas (1995).

Una de las percepciones existentes es que estos gobiernos han hecho por la destrucción de la profesionalización más que ninguno de sus antecesores. Para ser tan efectivos en esa destrucción, partieron precisamente de una teoría de la profesionalización.

La estrategia de los reformadores ha pasado también en este tema por la elaboración de un discurso engañoso y seductor a la vez. Se habla de la necesidad de contar con los docentes para cualquier cambio en la educación, pero no se los consulta o se plantean formas de “participación” que no son tales, pues implican escuchar y aceptar. Se afirma que se necesita reformar la enseñanza, pero se niega a quienes ejercen la función educativa la posibilidad de discutir el qué y el para qué de la reforma. Se dice que el mundo ha sufrido una revolución científico-tecnológica que hace imprescindible la formación permanente, pero se elaboran cursillos de sensibilización (captación) de los docentes. Se asegura que los alumnos no aprenden, abandonan los estudios sin completarlos o repiten, y se culpabiliza de ello a los profesores, pero no se habla de las condiciones en que aquellos viven y estudian, y estos viven e intentan enseñar.

A través de los discursos reformistas, de las publicaciones oficiales o más o menos oficiosas, la única conclusión a la que se arriba marca un ciclo de diagnóstico, culpabilización, capacitación-sensibilización.

La primera etapa elaborada a través de consultorías, pruebas normatizadas, evaluaciones, encuestas, arriba a conclusiones que en muchos casos también han sido explicitadas por los docentes: alto índice de deserción y repetición de los estudiantes, dificultades marcadas de aprendizaje, escasa capacidad de retención de los jóvenes en el sistema educativo, existencia de un alto porcentaje de jóvenes excluidos del mismo.

La segunda etapa del ciclo saltea el análisis de las condiciones sociales y económicas que vive el país y su gente, y se limita a concluir que la responsabilidad de estos marcados fracasos es de los docentes. Se omite decir que en un país donde hay 270.000 jóvenes de entre 13 y 17 años, uno de cada cuatro de ellos vive en la pobreza; uno de cada cinco dejó de estudiar; uno de cada diez busca empleo pero no lo encuentra; uno de cada doce no estudia, ni trabaja ni busca empleo⁵⁹. Graciosamente se afirma que si los estudiantes no aprenden, no acceden al sistema educativo o se van de él sin completarlo, la culpa es de los profesores, que carecen de las “destrezas”, “habilidades” y conocimientos suficientes para enseñar.

⁵⁹ Datos del Instituto Nacional de Estadísticas.

El último paso de este planteo consiste en concluir que los docentes deben ser capacitados, y para ello se hace necesario implementar junto a la reforma, y como parte sustancial de ella, cursillos de capacitación-sensibilización.

En los años previos a 1995, la CEPAL desarrolló un largo informe sobre el estado de la educación no universitaria en Uruguay. Fue realizado en varios tramos y tuvo dos formatos. El primero, cubriendo las estructuras académicas tradicionales (varios volúmenes publicados a partir de 1990) sobre cada sector de la educación, concluyó que el alumno perdía conocimiento en lugar de adquirirlo, esencialmente en las áreas de matemática y español. La conducción de esos informes estuvo a cargo de quien posteriormente ocuparía la dirección del sistema educativo: Germán Rama. El segundo formato fue la instalación en los medios de la imagen del conductor de la investigación, estableciendo un diálogo con la población de carácter intermitentemente a lo largo de varios años, en el que adelantaba y popularizaba los resultados de la investigación académica. Esa fue la etapa de diagnóstico y su conclusión, que se transforma en la segunda etapa, la de culpabilización. La tercera etapa fue simultánea a la instalación de las autoridades que impulsarían el proyecto de reforma. Una de sus articulaciones fue la capacitación primero del cuerpo docente menos acreditado por su formación y peor evaluado. En una segunda etapa, del resto del profesorado. Cada movimiento institucional realizado implicó para los docentes afectados recibir un curso de capacitación. La institucionalización más compleja fue la de crear un centro específico con la función exclusiva de capacitación.

La presencia de estos ciclos fue continua. En 2003, se instaló una nueva instancia. Su exposición se hizo a través de dos investigaciones: “Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización”, IIPE-UNESCO, investigación coordinada por Juan Carlos Tedesco y Denisse Vaillant, 2003, y “Apuntes para el mejoramiento curricular del Plan 1996 del Ciclo Básico de educación media del MEMFOD (Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente)”, coordinada por Renato Opertti, mayo de 2003. Junto a estas investigaciones también surgen artículos como “Una aproximación a la evaluación de la práctica docente desde una perspectiva colaborativa”, en una producción de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP): Evaluación para la Mejora de la Enseñanza.

Hasta esta etapa las autoridades, dentro de ciertas reglas de juego, habían ignorado en términos relativos la opinión sistematizada, ordenada, de los sindicatos o de los organismos técnicos legales y profesionales (asocia-

ciones profesionales). Ese procedimiento, si bien puede ser considerado más o menos responsable, abarca el comportamiento general del proyecto, aun cuando en ciertas oportunidades este no puede dejar de reconocer la presencia sindical. Hasta la fecha, las autoridades tenían una misión política y la cumplían en esos términos. Si reconocían o desconocían los indicadores y las fuerzas de la realidad, era en términos que se acomodaban a sus intereses políticos.

En esta instancia el salto cualitativo es el de los organismos de investigación asociados al proyecto oficial, integrados por profesionales universitarios, quienes asumen ese comportamiento en la investigación, con lo que ésta pierde toda afinidad con los procedimientos científicos. En efecto, instala un procedimiento político en su metodología que debió haber sido ser científica: establece primero las conclusiones a las que quiere llegar y después selecciona las porciones de la realidad que parte del criterio que las confirma.

En general, con todas las variantes, estas investigaciones establecen conclusiones en sus evaluaciones que ratifican la validez inicial del proyecto, pero que reconocen que sus éxitos no han estado a la altura de las previsiones. Los distintos trabajos señalan la presencia del factor docente. El significado que se le otorga a ese factor es el exclusivamente individual. Está condicionado por la presunta incapacidad de adaptarse a la propuesta y otorgarle el impulso necesario. Desconoce el concepto de opinión y, en consecuencia, el de opinión colectiva, y, mucho más, el concepto de opinión colectiva diversificada en sindical, profesional, técnica. Esta exclusión de la opinión docente como un factor se hace más grave en tanto la misma es absolutamente inocultable por el lugar que ocupó desde 1996 hasta la fecha en la vida pública (incluyendo huelgas, movilizaciones, etcétera).

Esto tiene particular significación en la medida en que las opiniones contrarias a la reforma defendidas por los docentes fueron las que no sólo estigmatizaron al proyecto (lo aislaron y lo redujeron a un mero hecho de instrumentación institucional), sino que estigmatizaron también a los realizadores de los informes académicos en el ámbito universitario e intelectual del país.

En el primer ciclo de investigaciones (que fueron producidas por la CEPAL y no por ANEP), no estaba presente el proyecto de Reforma Educativa. En realidad, las investigaciones eran preparatorias del proyecto de reforma. En consecuencia, transcurrieron en una etapa en que los conflictos ocupaban un espacio menor en la vida de la educación.

La reforma instaló el gran conflicto. Todo el sistema educativo fue cuestionado por los docentes de secundaria y de la educación técnico-profesional. La confrontación generó un estado de opinión en el resto de la sociedad,

sobre todo en los ámbitos institucionalizados. El ejemplo más claro fue la central de trabajadores (el PIT-CNT; ver texto en el capítulo dedicado a *Educación, sociedad y cambio*).

Este segundo paquete de investigaciones contiene una innovación. Se trata de investigaciones socio-pedagógicas que asumen como conclusión algo predeterminado políticamente. Eso explica que, cuando se analizan los factores de la resistencia al proyecto político, nunca se reconoce esa resistencia, se desconoce el conflicto.

El conflicto se instala en la cotidianidad, en el enfrentamiento, en las movilizaciones, pero la investigación no lo registra como parte de la realidad. Solamente existe, por un lado, el proyecto; por el otro, los docentes que no lo entienden o que se resisten a integrarlo. En su expresión más original, se alude a la responsabilidad de los supervisores (inspectores) que, en su falta de compromiso, no han convencido a los docentes de integrar el proyecto.

“En primera instancia, se hace necesario considerar que a las complejas circunstancias de implantación del Plan se sumó la insuficiencia de los apoyos institucionales. Las nuevas exigencias que imponía el nuevo modelo curricular suponían ciertas iniciativas por parte de los Subsistemas en la adopción de acciones de soporte. Sin embargo, el proceso de Reforma resultó inconcluso en el sentido que se apunta. Al impulso hacia la pretendida modernización de la gestión de los centros no se agregó la modernización de las estructuras de gestión central. Sobre viejos moldes no logró implantarse de manera sostenida la nueva propuesta. Los problemas se materializaron en diversos sentidos: por un lado, no ha existido apropiación por parte de las inspecciones que integran el Área de Ciencias Sociales y Ciencias de la Naturaleza en lo que tiene que ver con las nuevas propuestas programáticas”⁶⁰.

“Se visualiza al colectivo docente con características disímiles a otros grupos profesionales. Mientras que se da por supuesto que los médicos, ingenieros, veterinarios, psiquiatras, incorporan permanentemente las últimas técnicas en sus respectivas áreas profesionales para evitar riesgos de evidenciables atrasos, no ocurre lo mismo con los educadores. Prueba de ello es la percepción que muchos padres tienen de los métodos similares que son empleados con sus hijos que les recuerdan a los utilizados con ellos mismos, años antes”⁶¹.

Ahora bien, toda la movilización social, que tuvo su principal amplificador en el movimiento estudiantil y que llegó en determinados momentos, como

60 MEMFOD (Mejoramiento de la Educación Media y Formación Docente) 2003 *Apuntes para el mejoramiento curricular del Plan 1996 del Ciclo Básico de Educación Media*, mayo, 28. [Coordinado por Renato Opertti].

61 Careaga, Adriana 2003 *Evaluación para la Mejora de la Enseñanza* (ANEP/AECI) 111.

en 1996, a transformarse en el hecho político más significativo del escenario del país, es científicamente desconocida. Lo perverso del modelo de investigación es que “ignora” el hecho más trascendente vinculado a su función, con lo que no sólo se invalidan sus conclusiones sino también lo general del modelo científico.

Para los sindicatos, el docente es alguien que trabaja en un aula o en un cargo de docencia indirecta, pero también es un sujeto que interactúa con el resto de sus compañeros. Lo hace en los ámbitos técnicos –como las ATD–, en ámbitos sindicales –como el sindicato–, en ámbitos profesionales. Dicho con otras palabras: integrado a los otros docentes, elaborador de su propia visión profesional y sobre todo explicitador de ella en el marco de sus instituciones ya sean técnicas, sindicales o profesionales. Esa visión que resulta elemental verificarla –ya que es claro que existen las ATD, los sindicatos, las asociaciones profesionales– es desconocida por el informe. Es tan autista la concepción de este informe (y la de otros) que niega la existencia de todo lo que coloca sus insuficiencias a la luz, e inventa un factor fantasma para explicar sus fracasos. Al hacerlo, se niega el hecho de que los docentes han enfrentado el proyecto de reforma.

En definitiva, queda claro que no hubo una simple falta de adaptación de los docentes. Decididamente los profesores han resistido y confrontado ideológicamente el proyecto, y han ganado la opinión de la sociedad y de muchas de sus instituciones.

5. MALESTAR DOCENTE

En el marco de las investigaciones oficiales y de sus conclusiones se ha planteado recientemente que en Uruguay no existe “el malestar docente”. Hasta ahora no se ha transformado en un enunciado público pero forma parte del paquete investigación-discurso institucional.

“En grandes líneas [...] los datos indican la inexistencia de señales claras de la presencia de lo que se ha dado en llamar malestar docente, constatación relativamente corriente en los sistemas educativos de muchos países occidentales”⁶².

La realidad, siempre tan porfiada, impone otros análisis y otras conclusiones.

La alta proporción de alumnos que llegan al ciclo básico provenientes de sectores sociales desfavorecidos ha ido cambiando los requerimientos del

62 Prólogo de Javier Bonilla (presidente de ANEP) a *Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización* (IIPE/UNESCO) 2003.

rol docente, desdibujando la función educativa y reemplazándola por la asistencial. Los docentes se han visto obligados a asumir tareas que no les competían y a enfrentar una redefinición de su rol en la institución educativa que incluye la atención de necesidades básicas insatisfechas de los jóvenes. Paralelamente a este proceso se operó el decaimiento de las condiciones laborales y salariales.

Desde el Estado neoliberal se aplicaron estrategias de fuerte disciplinamiento, controles de tareas, cambio del papel de los directores, introducción de nuevos mecanismos de contralor, aumento de la precarización de la labor docente por la falta de concursos de efectivización y la generalización de contrataciones a término (interinatos), que provocan inestabilidad e incertidumbre. Todo ello, generando temor a la pérdida del empleo en el contexto de un país con altísimos índices de desocupación, subocupación e informalización.

El panorama que se articula con esta situación y que desencadena la “fatiga o malestar docente” se relaciona con las malas condiciones de trabajo y la sobrecarga laboral. Es imposible aspirar a elevar la calidad (pensada en términos pedagógicos y no mercantilistas) de la enseñanza, si no se tiene en cuenta a uno de los elementos centrales del proceso educativo que es el docente y en el que influyen una multiplicidad de hechos que pueden hacer más fructífera su labor, o, por el contrario, entorpecerla. De aquí emanan algunas necesidades urgentes del sector, relacionadas a las condiciones de trabajo, a la satisfacción de las necesidades materiales, a la implementación de inversiones que tiendan a mejorarlas.

La rebaja salarial (considerada ampliamente en otra parte de este trabajo) obliga al trabajador de la enseñanza a incrementar las horas de docencia directa. Las 20 horas semanales de docencia directa, máximo concebido internacionalmente como condición imprescindible para un buen desempeño docente, se han ido extendiendo hasta alcanzar las 48 horas, a lo que deben sumarse las horas extra aula de preparación de clases, corrección, etc.; el aumento del número de alumnos por grupos; la práctica docente en edificios muchas veces ruinosos; la inexistencia o escasez de bibliotecas y materiales de apoyo.

Un sistema de previsión social que ha elevado los requisitos que los docentes deben alcanzar para configurar causal jubilatoria, pasando de 30 a 35 años de servicio y 60 años de edad, y la carencia total de cobertura de salud, son otros dos aspectos que contribuyen al referido malestar docente.

6. PROPUESTAS SINDICALES

Las propuestas sindicales han partido del reconocimiento de que la profesionalización en la educación formal es un hecho institucional inserto den-

tro de una política educativa, y como tal se trata de reconstruir la institucionalidad que lo rodea para percibir no sólo su naturaleza, sino las condiciones que debe reunir el sistema educativo para generar niveles de profesionalización satisfactorios.

Algunas conclusiones son de consenso en el ámbito sindical. Cuando una crisis cala profundamente dentro de un ámbito cultural muy grande –y la educación media lo es–, debe jerarquizar sus instrumentos y apostar a que el proceso de reconstrucción será lento. Por eso se reconocen algunos centros, como puntos de partida, sin los cuales cualquier intento de superar los niveles profesionales será inútil:

- despartidización de la conducción de la enseñanza y ruptura con el diseño internacional de toda la política educativa. Creación de una única vía que habilite la existencia de proyectos generales de desarrollo, independientes de los avatares electorales y de las condicionantes de los créditos;

- salarios adecuados y condiciones de trabajo que permitan al docente equilibrar su tarea de aula con su continua actualización;

- reducción de la cantidad de tiempo trabajado en el aula;

- desarrollo y armonización del IPA e INET con las necesidades de secundaria y educación técnica.

A este nivel es imprescindible agregar otros más concretos:

- ponderación del título docente;

- búsqueda real de instrumentos para concentrar al docente en un centro de trabajo;

- desarrollo de políticas que extiendan la situación de efectividad laboral a la mayor parte de los docentes;

- desarrollo de una política que rescate docentes valiosos, que se retiran en forma prematura de la enseñanza, presionados por las condiciones laborales;

- una política equilibrada que atienda tanto a la formación como al perfeccionamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Abella, M. J.; Fernández, W.; Fernández, P.; Guarneiro, S. y Vallarino, H. 1995 *Análisis de la Evolución del Presupuesto Nacional 1963-1994* (Ministerio de Economía y Finanzas/CGN).
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) 1995 *Proyecto de Ley de Presupuesto de sueldos, gastos e inversiones de la Administración Nacional de Educación Pública 1995-1999* [5 tomos].
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) 1998 *La inversión en educación 1984-1997* (Montevideo) N° 1, diciembre. Cuadernos de trabajo, Serie Estudios económicos sobre la educación.
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) 1999 *La incidencia distributiva del gasto en educación* (Montevideo) N° 2, abril. Cuadernos de trabajo, Serie Estudios económicos sobre la educación.
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) 2000 *La educación uruguaya: situación y perspectivas, año 1999* (Montevideo).
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) 2000 *Memoria 1995-1999* (Montevideo).
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) 2000 *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999* (Montevideo).
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) s/d *Boletín*.
- Agencia Española de Cooperación Internacional/Administración Nacional de Educación Pública (AECI/ANEP) 2003 *Evaluación para la Mejora de la Enseñanza* (Montevideo).
- Arce, G.; Quartino, J.; Rocca, J. y Tajam, H. 1992 *Sur, Mercosur y después* (Montevideo: TAE).
- Arce, G.; Rocca, J. y Tajam, H. 1991 *Banco Mundial y política económica* (Montevideo: FONDAD).
- Arce, G.; Rocca, J. y Tajam, H. 1995 *El comienzo de una historia* (Montevideo: FCU).
- Asociación de Educadores de América Latina y el Caribe (AELAC) 1997/2003 *Voces*, capítulo Uruguay, N° 1 al 14.
- Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU), *Boletín mensual*.
- Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU), *Revista de la Asociación*.
- Becker, G. S 1975 *El Capital Humano* (Columbia University Press).

- Bértola, L. y Bertoni, R. 2000 *Educación y aprendizaje: su contribución a la definición de escenarios de convergencia y divergencia* (Montevideo) N° 46, mayo. Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, DT.
- BID 2001 *Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, UR-0132* (Washington) Acuerdo con el gobierno uruguayo.
- BID 2001 *Uruguay. El sistema educativo uruguayo. Estudio de diagnóstico y propuestas de política pública para el sector* (Montevideo).
- Boyer, R. y Saillard, Y. 1996 *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones/CBC).
- Cámara de Representantes *Presupuesto Nacional y Rendiciones de Cuenta*, varios.
- CEPAL 1992 *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay* (Montevideo).
- CEPAL 2000/2002 “Panorama social de América Latina 1994 y 2001” en *Revista CEPAL*, Anuarios estadísticos.
- CGN *Balance de Ejecución Presupuestal y Boletines Estadísticos*, varios.
- CIDE 1965 *Plan de Desarrollo Económico y Social 1965-1975* (Montevideo) Sector Educación.
- Comisión TEMS (Transformación de la Educación Media Superior) 2002 *Propuesta de Diseño Curricular para la Educación Media Superior* (ANEP) septiembre.
- Confederación de Educadores Americanos (CEA) *CEA Hoy* (México DF).
- Confederación de Educadores Americanos (CEA) *Revista de la Confederación*.
- Corbo, D.; Menéndez, W. y Peri, A. 1989 *La evolución del gasto público en educación en el Uruguay en el período 1961-1988* (Centro de estudios para la democracia uruguayo) diciembre.
- Couriel, A. 1988 *El Uruguay empobrecido. Deuda externa y modelo neoliberal* (Montevideo: EBO).
- Cultelli, G. 1997 *El mundo de la globalización: apuntes para un análisis* (Montevideo: Nuevajarídica).
- Cultelli, G. s/f *La enseñanza primaria y media como salario indirecto en el Uruguay en las últimas cuatro décadas del siglo XX* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales) Tesis de Maestría Historia Económica.
- Cultelli, G. y Galán, L. 2003 *La educación pública en los niveles primario y medio y el endeudamiento externo. Uruguay 1961-2000* (Montevideo) Ponencia a las III Jornadas de Historia Económica.
- Davrieux, H. 1991 *Desigualdad y gasto público en los '80* (Montevideo: CINVE/EBO).
- Delpiazzo, A. 1987 *Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF)* (Montevideo).

- Equipo de Asistencia Académica del Rector 1999 *El Gasto Público en Educación en el Uruguay*.
- Federación de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) 1996 *Presupuesto, salario, condiciones de trabajo* (Montevideo).
- Federación de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) 1997/1999/2001 *Revista Bienal de resoluciones de congresos* (Montevideo).
- Federación de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) 1999 *Educación Secundaria. Bases para el proyecto educativo* (Montevideo) agosto.
- Federación de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) 1999 *Educación Secundaria, Condiciones de trabajo y necesidades emergentes* (Montevideo) septiembre.
- Federación de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) 2001 *Educación Secundaria. La Reforma Impuesta. Diez visiones críticas* (Montevideo: Nordan/Comunidad) noviembre. [Bertolini, Cultelli, Faraone, Galán, Klein, Miraldi, Parrilla, Pedretti, Tajam, Zavala, Zibechi].
- Federación de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) *Boletín mensual*.
- Figari, Pedro 1965 “Exposición de Fundamentos de un programa para la Transformación de la Escuela Nacional de Artes y Oficios en Educación y Arte” en *Clásicos Uruguayos* (Montevideo: Biblioteca Artigas/Ministerio de Instrucción Pública) Vol. 81.
- FMI *Estadísticas del Balance de Pagos*, varios.
- FMI *Estadísticas financieras del gobierno*, varios.
- FMI *Estadísticas financieras internacionales*, varios.
- Hobsbawm, E. 1998 *Historia del siglo XX* (Buenos Aires: Grijalbo).
- Ianni, O. 1995 *Teorias da globalização* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Iglesias, Enrique 1996 *Brecha* (Montevideo) 4 de abril. Declaraciones a propósito de la 37ª Asamblea del BID.
- IPEE/UNESCO/ANEP 2003 *Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización* (ANEP) Coordinación a cargo de Juan Carlos Tedesco y Denisse Vaillant.
- Instituto de Economía (INE) 1998 *Uruguay: estimaciones y proyecciones de la población por sexo y edad total del país 1950-2050* (Montevideo).
- Instituto de Economía (INE) 2001 *El Uruguay del siglo XX. La Economía* (EBO).
- Instituto de Economía (INE) *Boletines estadísticos*, varios.
- Instituto de Economía (INE) *Informes de coyuntura*, varios.
- Marx, C. 1973 *Discurso pronunciado en la fiesta de aniversario del People's Paper* (Buenos Aires: Progreso).
- Marx, C. 1973 *Trabajo asalariado y capital* (Buenos Aires: Progreso).

- MEMFOD-Modernización de la Educación Media y la Formación Docente
2002 *Informe Anual de Actividades y Resultados*.
- MEMFOD-Modernización de la Educación Media y la Formación Docente
2003 *Apuntes para el mejoramiento curricular del Plan 1996 del Ciclo Básico de Educación Media* (MEMFOD/ANEP) mayo.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) *Anuario estadístico de educación*, varios.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) *Incidencia del ajuste estructural en el empleo y la formación del personal docente* (Ginebra) Programa de actividades sectoriales.
- PNUD 1999/2000/2002 *Informes sobre el desarrollo humano*.
- Ponce, A. 1978 *Educación y lucha de clases* (México: Cultura Popular).
- Quartino, J. 2000 *Apertura, integración y transnacionalización* (Montevideo: Valgraf).
- Rama, Germán 1999 *Reforma de la Educación. Una alternativa real* (ANEP) Asesoría de Comunicaciones.
- Rodríguez de Artucio, E. 1985 *El proceso educativo uruguayo* (Montevideo: FCU).
- Schultz, T. W. 1968 *Valor económico de la educación* (México DF: Hispano-Americana).
- Thorp, R. 1998 *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX* (BID/Unión Europea).
- Tornaría, Carmen 1997 “Editorial” en *Boletín* (ANEP) N° 3, agosto.
- UNESCO 2000 *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica. 2º Informe* (Santiago de Chile) octubre.
- UNESCO 2001 *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile).
- Universidad de la República/Cámara de Senadores *Descripción y análisis del Presupuesto 1985-1994*.
- UTU 1978 *Cien años. Exposición Conmemorativa del Centenario 1878-1978* (Montevideo: UTU). Ley del 9 de septiembre de 1942.
- Vigorito, A. 1999 “Desigualdades educativas y distribución del ingreso en los 90” en *Educación, equidad y desarrollo en la perspectiva de la Integración* (Montevideo: IFO) Cuaderno 1.
- Wallerstein, I. 1956 *El moderno sistema mundial* (México: Siglo XXI).
- Yáñez, C. 2001 “El capital humano y las políticas sociales en la agenda del desarrollo centrado en las personas” en *Desafíos de un Desarrollo Humano*, N° 8 y 9, mayo.