

Reformas neoliberales, condiciones laborales y estatutos docentes

Analia Jaimovic, Adriana Migliavacca,
Yael Pasmanik, M. Fernanda Saforcada.



Reformas neoliberales, condiciones laborales y estatutos docentes

Anaía Jaimovic, Adriana Migliavacca,
Yael Pasmanik, M. Fernanda Saforcada.

Las ilustraciones de tapa están realizadas por jóvenes becarios del
Departamento de Ideas Visuales del Centro Cultural de la Cooperación,
coordinado por el artista plástico Ernesto Morales

CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN
EDICIONES DEL INSTITUTO MOVILIZADOR DE FONDOS COOPERATIVOS
Av. Corrientes 1543 - C1042AAB - Ciudad de Buenos Aires - Argentina
<http://www.culturalcoop.org.ar>
e-mail: uninfo@culturalcoop.org.ar
Director del CCC: Floreal Gorini
Departamento de Educación
Coordinador: Pablo Imen

ISSN: 1666-8405



Departamento de Educación



Cuaderno de Trabajo Nº 37

Reformas neoliberales,
condiciones laborales y estatutos docentes

Anaía Jaimovic, Adriana Migliavacca,
Yael Pasmanik, M. Fernanda Saforcada.

Enero de 2004

CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN

EDICIONES DEL INSTITUTO MOVILIZADOR DE FONDOS COOPERATIVOS

Av. Corrientes 1543

C1042AAB Ciudad de Buenos Aires

Argentina

Tel. (5411) 5077-8000

<http://www.cculturalcoop.org.ar>

e-mail: uninfo@cculturalcoop.org.ar

Director: Floreal Gorini

Consejo editorial: Mario José Grabivker (coordinador)

Daniel Campione / Ana María Ramb / José Luis Bournasell

Ilustración de tapa: Carolina Iglesias

© Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser reproducida gráficamente hasta 1000 palabras, citando la fuente. No puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en, ni transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo por escrito de la editorial.

ISSN: 1666-8405

Índice general

Prólogo	7
Introducción	13
Los '90: El escenario político-económico	15
Hacia una hegemonía neoliberal-neoconservadora	15
Algunas consideraciones sobre el contexto económico y político en Argentina	20
Reforma y retórica neoliberal: La educación en los '90	29
La reforma educativa	29
La construcción de un nuevo sentido común	32
La retórica de la profesionalización en el marco de la reforma	37
El ojo de la tormenta: Las condiciones laborales en los estatutos docentes	43
Estabilidad: ¿Privilegio corporativo o condición necesaria?	45
Remuneraciones: Qué se discute y qué se omite	47
Licencias: De regulaciones legales y controles prácticos	52
Perfeccionamiento: Entre el derecho y el deber; entre el saber y el ascender	54
Algunas consideraciones finales	62
¿En qué contexto se discuten los estatutos?	63
¿Qué dicen los estatutos?	65
Bibliografía	69

Estatutos Docentes como campo de batalla: análisis y alternativas de las regulaciones laborales docentes. Un aporte para la contrahegemonía.

La presentación de estos primeros cuadernos del Departamento de Educación del CCC, en el marco de un proceso de una compleja y rica construcción política y teórica de intelectuales comprometidos con el movimiento popular, es un motivo de celebración y de esperanza.

Nuestras opciones doctrinarias y políticas, como parte del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, tienen una direccionalidad que fue explicitada desde sus orígenes: se trata de promover los pensamientos, discursos y acciones que contribuyan a la democratización del conocimiento, el poder y la riqueza. Y de hacerlo participativamente, entre todos.

Nuestro Departamento, como parte de la apuesta del Centro Cultural de la Cooperación, asumió como desafío las tareas de producir saberes que circularan en el evanescente espacio de lo público –de esto se trata esta misma publicación– para poner en debate ideas, análisis y prácticas capaces de contribuir a la construcción de contrahegemonía.

En primer lugar, vale referir a los sentidos de nuestra práctica en la producción de conocimiento. Desnaturalizar el orden existente, denunciar profundas injusticias que operan en el mundo social –y específicamente en el campo educativo– desarrollar un análisis agudo tanto de lo que se dice como de lo que se oculta, anunciar otros futuros posibles y estimular las prácticas efectivamente contestatarias, se vienen constituyendo como aspectos de un «saber hacer de una intelectualidad crítica».

En segundo lugar, damos cuenta de una mirada dialéctica en los modos de entender la educación. Nuestra perspectiva sugiere, por otra parte, que la educación sólo puede comprenderse en el marco de su tiempo histórico y de su contexto. Entiende, por tanto, que hablar de educación involucra múltiples dimensiones que se articulan complejamente: lo social, lo cultural, lo económico, lo político, lo histórico están fuertemente imbricados con la educación. Y sólo pueden comprenderse en su trama de relaciones y mediaciones.

En tercer término, la apuesta a una construcción colectiva y plural entraña riesgos, rupturas y aprendizajes que realizamos en la marcha. Lo dicho supone admitir la posibilidad del desacuerdo sobre la base de valores y objetivos aceptados por quienes intentan conocer el mundo, conocimiento que ayude a su transformación.

La educación pública en contextos de capitalismo subordinado y dependiente

En nuestro país el proyecto de socializar las pérdidas y privatizar las ganancias, inaugurado a sangre y fuego –y como política de Estado– con la dictadura de 1976, tuvo obvias implicancias en todas las esferas de la vida de los sectores populares (así como, obviamente, de la clase dominante) y se proyectó con una dinámica específica en el campo educativo.

Desde estos encuadres, la defensa de la educación pública nos ubica en una encrucijada de difícil resolución, ya que no pretendemos ni justificamos la crítica profunda al presente desde la reivindicación en bloque del pasado.

Si desde sus orígenes a fines del siglo XIX el sistema educativo asumió un carácter clasista, autoritario, jerárquico, sexista, racista y excluyente –más allá de la retórica oficial tradicional de una «escuela común»– con resultados incontestablemente desigualadores a lo largo de todo el siglo XX, cabe señalar que las políticas desarrolladas durante la década de Menem y De la Rúa no hicieron más que acelerar los procesos de descomposición y desmantelamiento de la tradicional y clasista educación pública, reconfigurada como una doble red hacia el mercado por un lado y la beneficencia por el otro. «Escuelas para ricos, comedores educativos para pobres» podría ser la fórmula para resumir las tendencias neoliberales como resultado tanto de sus políticas educativas como de las económico-sociales.

La crítica que desarrollamos sobre las políticas educativas neoliberales no se proponen desde la convalidación apologetica del modelo tradicional de instrucción pública, cuya caracterización adjetivamos abundantemente unos párrafos arriba.

Lo mismo ocurre con el propio «trabajo docente», cuya naturaleza y modificaciones deben revisarse seriamente –si queremos avanzar en una pedagogía sustantivamente democrática y emancipatoria– impugnando las propuestas de la Nueva Derecha pero sin defender acriticamente prácticas pedagógicas que funcionaron para la domesticación, la negación de lo diverso, la rotulación y el dogmatismo.

En todo este proceso, han sido los niños y jóvenes –y sus padres– las primeras víctimas de unas políticas educativas que profundizaron la fragmentación del sistema educativo.

Los segundos y directos afectados de la lista de víctimas del «Consenso de Washington a la criolla» fueron los propios trabajadores de la educación, sometidos al deterioro sistemático de sus condiciones laborales, bajo los más diversos e

inaceptables argumentos difundidos desde las esferas oficiales y privadas.

La vocinglería neoliberal no deja de reclamar de las instituciones educativas y los docentes el logro de objetivos, funciones y tareas para los cuales no se brindan los más elementales recursos, a la vez que inducen una lectura empresarial del mundo educativo.

La utopía reaccionaria exige, como paradigma de la calidad educativa, una apropiación acritica de paquetes de conocimientos elaborados por expertos, redactados por empresas editoriales, organizados para la labor de ejecución de docentes y medidos al final de cada ciclo por una evaluación estandarizada que dará cuenta de quién es quién dentro del sistema. Desde este esquema presuntamente neutral se produce un proceso de despolitización del acto educativo y de alienación del trabajo docente. La educación no se trataría ya de una práctica ético-política, donde se ponen en juego valores, donde se producen fuertes apuestas a la conformación de seres humanos para un tipo de sociedad, sino una rutina evaluable de absorción de conocimientos medibles.

Y dado que todo ello se aplica en el marco de políticas de fuerte ajuste, además de las nuevas presiones se registran medidas que provocan crecientes desgaste de los docentes del sistema educativo. Las garantías laborales establecidas por los estatutos docentes son cuestionadas por presuponer una condiciones privilegiadas y nuevos llamamientos al pago por rendimiento intentan reemplazar a las viejas escalas estatutarias. En esta misma dirección, entre los embates de la política pública se distinguieron ataques directos a los derechos adquiridos, en el marco de una reforma educativa que tuvo continuidades y rupturas con un modelo de trabajo docente enajenado y reproductor de la desigualdad en el saber y el poder puestos en juego en la relación pedagógica, en la escuela, y en la totalidad del sistema educativo.

Dichas relaciones pedagógicas dominantes operaron en consonancia con unas relaciones sociales igualmente asimétricas y jerárquicas diseminadas en múltiples instituciones. Hubo alternativas, sin embargo, desde prácticas docentes liberadoras, con un fuerte compromiso político democrático, que aparecieron de modo parcial y fragmentario pero que deberán ser rescatadas como parte del acervo de una verdadera educación popular, siempre en construcción. Carlos Vergara, Florencia Fossati, las hermanas Cossetini, Luis Iglesias, Jesualdo Sosa y otros tantos que inventaron otra pedagogía y esperan su turno de convertirse en referencia de un movimiento pedagógico que aún está por construirse.

Neoliberalismo y condiciones laborales docentes

En el actual escenario, el colectivo de investigación que tomó como cuestiones relevantes las regulaciones laborales docentes viene a indagar un ojo de tormenta de una ofensiva del capital contra los trabajadores de la educación: las luchas en torno del Estatuto del Docente.

Y aquí optamos por sostener -como ya fue mencionado- una crítica a las propuestas precarizadoras que no implique una reivindicación de un modelo de estructuración del trabajo docente que fue funcional a la escuela clasista que nos empeñamos en transformar en un sentido emancipador y solidario.

Este cuaderno analiza dentro del contexto global operado en nuestro país en los noventa -y como parte de un fenómeno internacionalizado- los lineamientos de las políticas educativas, desentrañando algunos de sus presupuestos y significados, y delineando posibles consecuencias de su aplicación. Luego se introduce en una primera aproximación de la ofensiva de los intelectuales de la Nueva Derecha y los múltiples argumentos que apuntaron a cuestionar las relaciones laborales docentes sostenidas desde mediados de los cincuenta por los Estatutos.

Su lectura resulta en varios aspectos válida. Esto es así porque en nuestro país la existencia de textos críticos de análisis frente a la Transformación Educativa y a las condiciones laborales docentes no son suficientes para dar cuenta de las urgencias que nos convocan. Y esperamos que esta producción ayude tanto a elaborar una composición de lugar como a marcar algunos caminos posibles.

En particular, la cuestión de los estatutos docentes, su análisis cuestionador, entraña asumir algunos riesgos que es pertinente explicitar y que llevaron a las autoras de este texto a mantener un difícil equilibrio: la crítica a las posiciones oficiales no debe hacerse desde la reivindicación acrítica de los estatutos y las prácticas docente *in toto*. Justamente, se trata de pensar cómo serían aquellas regulaciones válidas para una institución educativa formadora de seres humanos libres y comprometidos con un destino colectivo.

Así, convalidar aspectos estatutarios que otorgan algunas garantías para el desarrollo de una tarea en condiciones mínimas de dignidad, no implica convalidar regulaciones que orientan un trabajo jerárquico, individualista, conservador y autoritario.

Complementariamente, valorizar el papel de los docentes que luchan en las aulas, en las instituciones y en las calles es imperioso, cuando éstos trabajadores han sido cuestiona-

dos, despreciados, empobrecidos y enajenados desde las políticas oficiales y sus apologistas. Este reconocimiento de partida es indispensable, sobre todo si tenemos en cuenta que la educación pública, como quiera que sea, fue posible sólo por el trabajo cotidiano de nuestros maestros y profesores por sobre los escombros que la política educativa deja tras diez años de transformaciones inconsultas, privatizadoras y asistencialistas.

Admitir esto, sin embargo, no debe implicar la negación de prácticas escolares que promovieron la subordinación, la mediocridad, el silencio y la desigualdad, antes y después de la Ley Federal de Educación.

El equilibrio de difícil resolución que intentamos desde posiciones de defensa de lo popular parece encontrar un cauce en este escrito.

El mérito es de las compañeras que trabajosamente, durante dos años, lidiaron con el papel escrito de los estatutos, con las instituciones, con sus propios juicios y prejuicios, con Myriam Feldfeber y conmigo para dar lugar a una producción que a la vez que denuncia discursos y prácticas de sometimiento y alienación, se pregunta por caminos que permitan rearmar -en tiempos de crisis orgánica- una propuesta desde quienes fueron privados del pan y las rosas para construir una escuela democrática que será obra, entre otros actores, de los propios trabajadores de la educación.

Con la voluntad de contribuir a la denuncia del orden existente y anunciar unos futuros de dignidad para todos, acercamos a nuestros lectores un intento de entender qué palabras y qué silencios disputan las condiciones laborales docentes y, con su suerte, los caminos posibles de la educación pública.

Pablo Imen

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, particularmente a partir de la reforma educativa, han circulado diversos tipos de documentos con propuestas tendientes a la derogación o modificación de los estatutos docentes; propuestas que pretenden avanzar en el cercenamiento de aquellos derechos que los trabajadores de la educación han conquistado en el marco de una lucha histórico-política. Su introducción en la «agenda educativa» se encuentra íntimamente asociada al avance que la Nueva Derecha ha venido operando, a lo largo de estas últimas décadas, en el ámbito de las políticas públicas.

La reforma educativa le imprimió nuevos sentidos al trabajo docente. Así, algunas de las tendencias presentes en la reforma —la descentralización, la evaluación de resultados, la autonomía, la «reconversión» o reciclaje docente, la eficiencia, la competencia— impactan en la forma en que es pensado el trabajo de los educadores. Desde estos discursos se los interpela como únicos responsables que deben rendir cuentas frente a la sociedad, como profesionales que deben acopiar un cuerpo de conocimientos técnicos, de tal modo que sus condiciones laborales queden sujetas a estas variables. Así, por ejemplo, se propone atar el salario a los resultados y a la capacitación; alterar los sistemas de selección de los docentes introduciendo mecanismos individualistas y competitivos¹; relativizar la estabilidad como derecho, subordinándola a criterios eficientistas de desempeño o anularla dado que la seguridad que entraña para el trabajador genera una desincentivación de la tarea.

Paralelamente, durante los '90 se implementaron políticas de reforma laboral, en un escenario signado por la desocupación y la subocupación generalizadas, la flexibilización, la intensificación y la precarización del trabajo. Estas políticas de reforma laboral implicaron, por ejemplo, el crecimiento del mercado informal, la pérdida de la estabilidad por la introducción de contratos por tiempo determinado, la precarización por la extensión de los períodos de prueba, el incremento de la jornada de trabajo y la reducción de hecho de los salarios producto del congelamiento de los mismos a partir de la convertibilidad.

Las propuestas de modificación o derogación de los estatutos encuentran su anclaje en los dos procesos descriptos, intentando introducir en el campo laboral docente estas transformaciones. Frente a estas propuestas, los docentes y sus organizaciones sindicales se posicionaron en la defensa de los estatutos docentes con la finalidad de proteger los derechos laborales adquiridos, no aceptando abrir la discusión de su contenido con estos sectores.

1. Nos referimos aquí a aquellas propuestas que promueven que la selección de docentes sea hecha por los directivos de cada institución, sin que medien mecanismos claros e iguales para todos en el acceso a los cargos.

² El análisis completo de los estatutos docentes se encuentra en Jaimovich, A.; Migliavacca, A.; Pasmanik, Y.; Saforcada, M. F.: *¿Qué regulan los estatutos docentes? Trabajadores de la educación, relaciones sociales y normativa*, Buenos Aires, Cuaderno de Trabajo n° 46, Edic. del Centro Cultural de la Cooperación, IMFC, 2004.

Es en este contexto que surge nuestro interés por introducirnos en el texto de estas leyes que regulan el trabajo docente, particularmente en aquellas disposiciones que hacen a las condiciones de trabajo. Así, esta tarea fue impulsada por la necesidad de producir algunas reflexiones que permitieran participar de estos debates, desde la convicción de que la preservación de los derechos laborales docentes resulta insoslayable a la hora de proyectar una política educativa vertebrada en el principio de igualdad.

Este trabajo es parte de una investigación más amplia sobre los estatutos docentes, que comprende diversos ejes de análisis: el contexto de sanción de los estatutos, el proceso histórico de reconocimiento de los derechos laborales, diversas concepciones acerca de la docencia, la educación y el trabajo, entre otros². En este documento, en primer lugar, se caracteriza el contexto económico-político y educativo en el cual se suscitaban los debates aludidos anteriormente y, en segundo lugar, se describe y analiza lo que los estatutos establecen en relación con las condiciones laborales docentes, ya que este fue el punto en el que más se centraron los cuestionamientos de aquellos sectores que avanzaron con las propuestas de modificación o derogación ya mencionadas.

Este trabajo se ha realizado con el asesoramiento del Lic. Pablo Imen y de la Lic. Myriam Feldfeber, quienes nos han orientado a lo largo del proceso, así como han brindado múltiples aportes.

LOS '90: EL ESCENARIO POLÍTICO- ECONÓMICO

Nuestro país ha transitado a lo largo de la última década una situación de crisis en las capacidades políticas del Estado¹ que, si bien ya venía evidenciándose desde varios años antes, en este tiempo se agudizó notablemente. El desmantelamiento del Estado Keynesiano y la aplicación de las «recetas» propias del programa neoliberal sustentado por la Nueva Derecha² —especialmente los organismos financieros internacionales—, tuvieron un efecto especialmente adverso no sólo en el terreno económico, sino también en los sistemas públicos de salud, educación y asistencia social.

En el sistema de educación pública, como parte de las políticas desarrolladas, se llevaron adelante numerosos debates en torno a diferentes temas como, por ejemplo, las condiciones de trabajo docente, el financiamiento, la formación docente, la intervención de distintos actores sociales en la definición de ciertos aspectos de la educación, la relación del Estado Nacional con los estados provinciales, etc. Estos debates adquirieron mayor resonancia y nuevos contenidos en el marco de la reforma educativa lanzada durante el gobierno menemista. Sin embargo, en los mismos se discutieron, y aún se siguen discutiendo, cuestiones que trascienden la reforma. Esto último es factible de afirmarse dado que en esas discusiones se están dirimiendo «puntos de vista»³, formas de pensar la educación. Estos «puntos de vista» pueden expresarse o no en políticas implementadas desde los gobiernos, pero impactan en el sentido común, orientando o configurando una determinada perspectiva o manera de pensar lo educativo, generando así consenso o, por el contrario, oposición a la consecución de ciertas políticas.

Hacia una hegemonía neoliberal-neoconservadora

Los '90 se han caracterizado por la hegemonía del pensamiento y las políticas neoliberales en los centros de poder político y económico, tanto a nivel nacional como internacional, imponiéndose un nuevo sentido común en torno del Estado y de lo público. Lo público pasó a ser mirado a través del filtro económico y de los criterios propios de ciertas corrientes económicas. A su vez, comenzaron a circular los discursos, propios de la Nueva Derecha, que identificaban los grandes problemas de la sociedad como originados por un Estado sobredimensionado, que era necesario reformar.

Sin embargo, tal como Sidicaro (2001) sostiene, los diagnósticos sobre la situación estatal pueden ser presentados como técnicos, pero responden a conflictos de intereses y están siempre asociados a determinadas concepciones sociales, políticas y económicas. Nunca son neutros y, por lo tanto,

las propuestas que de ellos se derivan tienen consecuencias que repercuten de diferente modo en distintos sectores sociales. En este sentido, este proceso de diagnosticar una serie de problemas como ocasionados por el Estado no fue un «proceso natural», y las soluciones propuestas, en general asociadas a la reforma del Estado, no fueron neutrales ni técnicas. Ciertos sectores de poder tenían interés en modificar el modelo de Estado vigente y en debilitar la hegemonía de las concepciones a él asociadas en cuanto a lo público y al rol del Estado. Desde diversos ámbitos fue instalándose un fuerte cuestionamiento al Estado de Bienestar Keynesiano y se fueron divulgando ideas propias de un nuevo modelo de Estado, acorde a la concepción neoliberal. Así, en el discurso de estos sectores se sostenía que el Estado debería ser acotado en su poder y funciones, y sin intervención en el mercado, el cual, liberado y a salvo de la carga que implicaba un Estado sobredimensionado, permitiría un crecimiento económico que beneficiaría a toda la población.

Uno de los argumentos del fuerte cuestionamiento al Estado de Bienestar, a nivel internacional, giró en torno a la «crisis de gobernabilidad». El origen del uso actual del término 'gobernabilidad' se debe a la Comisión Trilateral y los documentos producidos por ella, durante los años '70. La Comisión Trilateral surge como un grupo dedicado al análisis y proposición de políticas, integrado por representantes de Norteamérica (Canadá y Estados Unidos), Europa Occidental y Japón. En uno de los informes centrales de esta Comisión⁴, se señalaba que las democracias de ese momento estaban atravesando una «crisis de gobernabilidad» que se debía a una sobrecarga de demandas sociales frente al Estado. Los autores del reporte sostenían que, al profundizarse la democracia, en el contexto del Estado de Bienestar, se incrementaban las demandas y se volvía ingobernable la sociedad. «La democracia, según este razonamiento, cuando se profundiza, alimenta ofertas y demandas, vuelve ingobernable a la sociedad. (...) Y como este tipo de sociedades no limita la participación popular, el resultado es una desconfianza hacia la democracia misma» (Torres Rivas, citado por Filmus, 1995:1). Así, desde este documento se presentan estos dos términos, democracia y gobernabilidad, como antagónicos: «... un exceso de democracia significaría un déficit de gobernabilidad; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente...» (Rojas Bolaños, citado por Filmus, 1995:1). De este modo, la «crisis del Estado» a la que referían cuando hablaban de «crisis de gobernabilidad», era más bien crisis de un modelo determinado de Estado, 'demasiado democrático', al que se buscaba sustituir por otro.

Según Filmus (1995), «desde esta visión, el único protagonista capaz de crear condiciones de gobernabilidad es la elite gover-

nante a partir de una determinada ingeniería social, de modificaciones en el nivel procedimental de los sistemas políticos o de apelar a la ayuda de mass media a efectos de incrementar los niveles de legitimidad. De esta manera, las estrategias que se proponen frente a esta situación también conllevan una impronta conservadora: disciplinar a través de mecanismos ideológicos o coercitivos a la sociedad, a fin de limitar su capacidad de demanda. (...) Estas perspectivas son retomadas para América Latina en los años '90, a partir de los documentos elaborados por los organismos de financiamiento internacional, en particular el Banco Mundial y el BID» (Filmus, 1995:2).

Otro de los argumentos utilizados para hablar de crisis del Estado y sostener la necesidad de la reforma del Estado, más tardío que el anterior, apelaba al proceso de globalización. La globalización es un tema que ha generado numerosos desarrollos y debates, pero que a la vez opera políticamente con fuerza. Desde muchos sectores se habla de globalización, pero el término es utilizado con significados diversos y, fundamentalmente, con objetivos muy distintos. Así, mientras algunos apelan a la globalización para explicar el nuevo signo del progreso, otros lo usan, especialmente en América Latina, para justificar un determinado direccionamiento político y económico; otros más, lo utilizan buscando dar cuenta de las relaciones de dominación a nivel internacional y/ o en la relación capital-Estado. A veces refieren con él sólo a un fenómeno económico, otras, a uno más amplio que abarca también lo cultural en general.

Podríamos decir, entonces, que este concepto se articula en diferentes tipos de discursos. En general, el sostenido desde las agencias internacionales, los centros de poder o los intelectuales funcionales a estos sectores, habla de la globalización sólo en términos descriptivos, haciendo permanente referencia a «los tiempos globalizados» como contexto que explica un sinnúmero de hechos. Se la presenta como algo que «nos pasa», como un fenómeno natural, y con este movimiento, se desvincula a aquellos personajes, instituciones, empresas, fundaciones, etc., cuyas acciones son causa de los 'efectos globales'. Se habla de la globalización como de una realidad en la que estamos inmersos y a la que debemos resignarnos, a pesar de que conlleve ciertas consecuencias «no deseadas»; lo único que se debe hacer es decidir cómo se ubica uno lo mejor posible en esa realidad.

Estos discursos, en el marco de la globalización, presentan la reforma del Estado como inevitable y con un único sentido posible. López plantea que «La globalización es irreversible (...) Quienes -Estados o sociedades, o si se prefiere, actores nacionales y subnacionales- no se incorporen deberán asumir el riesgo -y eventualmente el costo- de quedar al margen de una

recomposición capitalista llamada a ser dominante en el mundo, en el tiempo por venir. Quienes sí lo hagan, deberán definir los modos de esa incorporación y deberán, asimismo, satisfacer algunos requisitos» (López, 1997: 41). Así, para no quedar al margen de la recomposición capitalista se deben satisfacer algunas condiciones que les son requeridas a los «países emergentes». Estas condiciones son de tres tipos: de confiabilidad, de estabilidad y de competitividad. Respecto de la última, este autor concluye que existe una correlación directa entre mayor protección social, mayor costo laboral y mayor colaboración estatal, de lo que «se deriva un neto problema de competitividad» (López, 1997). De este modo, la fractura entre dinámica económica y problemática social genera un enfrentamiento entre, por un lado, la exigencia de competitividad y, por el otro, los requerimientos de inclusión. La superación de la antinomia competitividad/inclusión sólo podría tener un principio de solución a través de la regulación del Estado. Esta regulación no sería del orden económico, pues una de las condiciones del mercado es la desregulación, sino de algunos aspectos del trabajo y de políticas sociales. De acuerdo con esta mirada, la crisis del Estado estaría asociada a la incapacidad de ajustarse a los nuevos requerimientos del mercado. La solución, para quienes sostienen esta postura, es cumplir con las condiciones antes mencionadas para «no quedarnos afuera», optando, frente a la antinomia competitividad/inclusión, por el primer término y proponiendo el desarrollo de políticas sociales como paliativos para las consecuencias del «deber» de responder al imperativo de la competitividad.

Este tipo de discurso, como con claridad dicen Bourdieu y Wacquant, tienen «por efecto, si no por función, sumergir en el ecumenismo cultural o el fatalismo economista los efectos del imperialismo y hacer aparecer una relación de fuerza transnacional como una necesidad natural» (Bourdieu y Wacquant, 1999: 10).

Otro discurso, en cambio, se distancia e intenta dilucidar cuáles son esos efectos globales, cómo se produjeron, qué actores intervienen en ellos, qué relaciones establecen y cuáles son las consecuencias para los diferentes sectores sociales. En esta línea, André Gorz (1998) sostiene que la globalización responde a la necesidad del capital de independizarse de los Estados nacionales y de liberarse de las restricciones sociales, para poder hacer regir el imperativo de competitividad a nivel mundial (lo que le permite a las empresas bajar costos y maximizar ganancias) por un lado, y mover el capital financiero sin restricciones, por el otro. Se buscaba, y en muchos casos se logró, una inversión de fuerzas: «que el Estado se pusiera al servicio de la

‘competitividad’ de las empresas, aceptando la supremacía de las «leyes del mercado» (Gorz, 1998: 22). Para esto, se generó, en palabras de Gorz, un «Estado supranacional, omnipresente, poseedor de sus propias instituciones, sus aparatos y sus redes de influencia. Sus instituciones son (...) el FMI, el Banco Mundial, la OCDE» (Gorz, 1998: 24). Para lograr esa inversión de fuerzas no sólo debió montarse ese Estado supranacional, sino también, y en paralelo, una campaña ideológica que permitió que la lógica económica se volviera predominante y que las razones económicas adquirieran un peso específico superior al de cualquier otra clase de razón.

Este autor señala que el proceso de globalización se halla íntimamente vinculado en sus orígenes con lo que se identificó como «crisis de gobernabilidad», palabras con las que se buscaba dar cuenta de que, finalmente, el Estado de bienestar no había reconciliado a la población con la sociedad capitalista ni había permitido superar los antagonismos sociales, pero sí había logrado ponerse a la cabeza de todo. «En consecuencia era urgente –y en esto residía el proyecto no dicho de la Trilateral– sustituir a ese ordenador demasiado visible y atacable por un ordenador invisible y anónimo, cuyas leyes sin autor se impondrían a todos por la fuerza de las cosas como ‘leyes de la naturaleza’, de manera irresistible. Ese ordenador era el mercado» (Gorz, 1998: 20).

De acuerdo con Bauman (1999), la crisis del Estado puede ser pensada como crisis de soberanía. La soberanía del Estado moderno descansaba sobre un ‘trípode’ constituido por las soberanías militar, económica y cultural, y, asociado a lo anterior, sobre el dominio estatal de los recursos necesarios para el mantenimiento del orden administrado. Esas tres patas de la soberanía se han quebrado, particularmente la económica: «los Estados nacionales se convierten cada vez más en ejecutores y plenipotenciarios de fuerzas sobre las cuales no tienen la menor esperanza de ejercer algún control» (Bauman, 1999: 89). Actúan como fusibles, apareciendo como los responsables que deben dar soluciones a los problemas que surgen como consecuencia del «libre mercado» y, en última instancia (que cada vez se vuelve la más frecuente) controlar mediante la fuerza los movimientos sociales que pudieran producirse. Así, los Estados débiles e impotentes son especialmente funcionales a la nueva extraterritorialidad del capital; particularmente aquellos con una deuda externa de tal magnitud que inhibe toda posibilidad de independencia en la toma de decisiones. Bauman lo dice crudamente: «Los Estados débiles son justamente lo que necesita el Nuevo Orden Mundial, que con frecuencia se parece a un nuevo desorden mundial, para sustentarse y reproducirse. Es fácil reducir un cuasi Estado débil a la función (útil) de una estación de policía local, capaz de asegurar el

mínimo de orden necesario para los negocios, pero sin despertar temores de que pueda limitar la libertad de las compañías globales» (Bauman, 1999: 92). Más aún si se cuenta con el endeudamiento como arma para controlar fuerte y directamente toda la política, no sólo la económica. Desde esta visión, puede entenderse claramente por qué se exige la implementación de medidas para solucionar los problemas del Estado que se inscriben en la misma lógica que dio origen a esos problemas, apelando a la necesidad de profundizar la reforma del Estado.

Algunas consideraciones sobre el contexto económico y político en Argentina

Como se señaló anteriormente, buena parte de las fuertes críticas al Estado de Bienestar Keynesiano se difundieron con la intención de lograr una reforma del Estado que permitiría sustituir a ese ordenador demasiado visible por otro menos evidente, el mercado. La crisis del Estado Keynesiano argentino puede ser leída, también, en esta clave. El retraimiento del Estado constituye la cara de una moneda en cuyo anverso se encuentra la primacía del mercado. Incluso en aquellas áreas en las que no puede suprimirse la intervención del Estado, se busca introducir la lógica del mercado, de tal modo que funcionen bajo el Estado pero con una dinámica acorde a la del mercado. Esto se ha visto en las áreas de políticas sociales. Para lograrlo, se apela a un discurso que es presentado como «técnico», no político.

El discurso neoliberal se asienta, para su legitimación, en ciertas relaciones entre política y técnica. Es posible, con Pucciarelli (2002), caracterizar este discurso por el énfasis que pone en la separación de la política respecto de la administración técnica de la cosa pública. Separación que adquiere en este discurso la forma de una contraposición. Desde el neoliberalismo, entonces, se menosprecia la actividad política en tanto que confrontación de intereses diversos, y se hace hincapié en las soluciones técnicas a la crisis (y por lo tanto, las únicas posibles). Dice Pucciarelli: «el neoliberalismo, en su variante más fundamentalista, es la matriz socio cultural de la sociedad de mercado que, como se ha dicho reiteradamente, tiene un punto de partida que es, a la vez, uno de sus objetivos fundamentales: llevar hasta su punto más extremo el proceso de auto extinción de la política mediante el desgaste y la descalificación del valor de la práctica política hegemónica por los partidos políticos en el seno de las actuales democracias realmente existentes. Ese no es, obviamente, su único propósito, pero ocupa un lugar destacado en su búsqueda de hegemonía y trata de ser implementado poniendo en movimiento un complejo operativo destinado a consolidar el proceso de redefinición de la subjetividad social iniciado en la década del noventa» (Pucciarelli, 2002: 59).

Dentro de esta misma línea, Centeno (2001) considera que el neoliberalismo es mucho más que un conjunto de prescripciones políticas que se enmarcan dentro de la línea trazada desde el Consenso de Washington. Una característica fundamental de este discurso es el involucrar cambios en los tipos de lógicas empleados en la formulación e implementación de políticas públicas. Así, la lógica política es reemplazada por la lógica económica. Para este discurso aparece como necesaria la conformación de un espacio autónomo de toma de decisiones respecto de las demandas sociales. «Mucho más que en los regímenes «políticos», los tomadores de decisiones necesitan creer más en su sabiduría antes que en su representatividad» (Centeno, 2001: 2).

Esta característica del discurso neoliberal tiene para O'Donnell un fuerte contenido autoritario, en tanto se establece una distinción entre aquellos pocos que conocen el rumbo correcto y una población que no sabe lo que en realidad le conviene. Es un discurso que «no les habla a ciudadanos sino a sujetos, cuyo descontento interpreta, claro está, como confirmación de su irracionalidad e ignorancia» (O'Donnell, s/f: 5). De este modo, la política pública resulta sustraída de la discusión pública sobre la base de que sólo algunos tienen la información adecuada para decidir.

Esta manera de considerar la política y la técnica forma parte de una estrategia de legitimación de dicho discurso que busca construir como natural una visión particular de la sociedad y el Estado. Esta visión está caracterizada, como dijimos, por el pregonar la reducción de las funciones estatales basándose en el argumento de que el mercado es un asignador de recursos más eficiente, que a la vez respeta más la libertad individual al no entrometerse en la esfera privada del individuo.

El proceso de desmantelamiento del Estado Keynesiano, en América Latina, comenzó en los '70 por presión de los países centrales, a través de las dictaduras latinoamericanas. Ya a partir de los '90, la presión desde los mismos sectores es canalizada, en buena medida, a través de los organismos de financiamiento internacionales. Se instala un nuevo modelo de Estado, propio del neoliberalismo, caracterizado por ser un Estado pequeño, que delega en la sociedad civil funciones que había asumido durante el keynesianismo, pero conserva y refuerza sus funciones de control y coerción. Es un Estado que responde prioritariamente a las demandas de los sectores de mayor poder en la sociedad, a la vez que concentra sus vínculos con ese mismo sector.

En nuestro país también se observó este proceso. Desde 1930 hasta 1976, el Estado argentino se caracterizó por ser claramente intervencionista, acorde a las teorías imperantes propias del keynesianismo. Es a partir de la instauración del último gobierno de facto que se plantea el sobredimensionamiento del Estado y la

necesidad de una reforma que permitiera volverlo más eficiente. Esta mirada fue imponiéndose a lo largo de los años, generando cierto consenso en torno a la aplicación de medidas propias de lo que se llamó «el desmantelamiento del Estado keynesiano o del Estado de Bienestar»⁵. Comenzaron a circular cierto tipo de diagnósticos de acuerdo con los cuales era necesaria una reforma del Estado, ya que el mismo se había burocratizado de tal modo que le impedía cumplir sus funciones con eficiencia.

A su vez, durante la dictadura de 1976 a 1983, se pasó de una deuda de 7.800 millones de dólares en 1975, a una de 45.000 millones en 1983⁶ (Calcagno y Calcagno, 1999). El enorme crecimiento de la deuda externa introdujo, como nuevos actores socioeconómicos, a los acreedores externos y, en particular, a dos poderosos interlocutores: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Significó «la entrada en el entonces incipiente proceso de globalización, cuyas consecuencias perjudicaron la autonomía de toma de decisiones de todos los gobiernos posteriores a la dictadura» (Sidicaro, 2001: 43).

Es decir que en el período que va de 1976 a 1989, comenzó a conformarse la base necesaria para la implementación del Estado neoliberal. La concentración de poder en cierto sector empresarial, articulado con el poder adquirido a través de la deuda externa por los organismos de financiamiento internacional y con el logro de un cierto consenso en la opinión pública en torno a la crítica del Estado y a la necesidad de reformarlo, constituyeron dicha base.

Ya en los '90, el gobierno de Carlos Menem asumió como propio el programa neoliberal, desarrollando políticas tendientes a poner en práctica los postulados de dicho programa en diversas áreas. La primacía de las políticas económicas y la subordinación absoluta de las demás carteras, no sólo en las acciones sino también en los discursos y en las agendas, dan cuenta de hasta qué punto el gobierno se había consubstanciado con el pensamiento neoliberal. «Al comienzo de la gestión del presidente Menem, se adoptó un discurso de fuerte crítica al funcionamiento de la economía precedente. El diagnóstico insistía en que la economía estaba trabada por una relación inadecuada entre el Estado y el mercado. El primero se había «entrometido» con escasa eficacia en actividades productivas de bienes y servicios propias del sector privado, y este se había acomodado a la situación desarrollando una serie de comportamientos poco competitivos que no concordaban con los requerimientos de una economía capitalista dinámica. El resultado de esta compleja relación era, según el gobierno de Menem, el bajo

crecimiento económico, la escasa modernización de la economía, la inflación, la corrupción, los malos servicios públicos y la falta de una perspectiva de progreso para la población. Por consiguiente, la propuesta consistía en reubicar a cada uno de los actores en sus «verdaderos» papeles, concentrándose en realizar adecuadamente las actividades que les eran propias, para maximizar el bienestar social a través del crecimiento» (Aronskind, 2001: 27 y 28).

De este modo, durante este período, como puede verse en diversos trabajos que abordan esta temática (Aronskind, 2001; Neffa, 1998; Schwarzer, 1998), la política económica se centró en la apertura de la economía, la convertibilidad, la desregulación económica, la implementación de políticas para atraer el capital extranjero y las privatizaciones de las empresas públicas. A su vez, se desarrollaron diversos procesos de reforma, como parte de esta política económica. Dos de ellos resultan especialmente significativos para el presente trabajo. Son:

- La descentralización del gasto público social, que consistió en la transferencia de responsabilidades y acciones del Estado Nacional a los estados provinciales.

- La reforma laboral o flexibilización laboral, es decir, una batería de medidas y leyes que modificaron sustancialmente las relaciones laborales

Las consecuencias de estos cambios fueron, y aún lo son, impactantes. Si bien el PBI creció a lo largo de la mayor parte de la década, la distribución de la riqueza evidenció un claro retroceso y la brecha entre los sectores de mayores ingresos y los de menores se amplió notoriamente. El porcentaje de pobres e indigentes aumentó y los índices de desocupación y subocupación alcanzaron niveles altísimos. Los salarios se redujeron y, en general, el trabajo se precarizó, producto de las reformas en el mercado laboral tendientes a lograr una flexibilización y a reducir los costos de producción (Auyero, 2001; Aronskind, 2001; Neffa, 1998).

Algunas cifras dejan en evidencia lo brutal de todo este proceso. Según el INDEC, en octubre de 1974, el índice de desocupación era del 3,4% y el de subocupación, del 4,6%. En octubre de 1989, el índice de desocupación era del 7,1% y el de subocupación, de 8,6%. Ya en 1995, la desocupación llegaba a 16,6% y la subocupación, al 12,5%. En el 2002, las cifras ascienden a 17,8% y 19,9%, respectivamente.

Auyero (2001) señala la existencia de un nuevo régimen de marginalidad urbana que se caracteriza por el carácter estructural del desempleo, la masificación del subempleo y creciente inseguridad de la fuerza de trabajo, la desconexión de

los cambios macroeconómicos y la retirada del «Estado de semibienestar/ populista» de su función social.

«El deterioro de los ingresos de los sectores más desprotegidos se expresó en una serie de indicadores sociales que muestran una fuerte declinación de las condiciones de vida: aumento del analfabetismo, reaparición de enfermedades que habían sido erradicadas, desnutrición, franjas de población joven sin acceso a la educación y el trabajo, incremento de diversas formas de violencia social y personal» (Aronskind, 2001: 74). Por otra parte, tal como señala Auyero (2001), la degradación de los sistemas públicos de educación, de salud y de vivienda, sumada a —y en parte producto de— la reducción de los recursos destinados a estos sectores y a las políticas de asistencia social, hizo que los sectores de menos recursos se vieran cada vez más desprotegidos. En sí, el gasto público creció, pero su composición cambió, adquiriendo mayor peso el pago de intereses de la deuda externa mientras los recursos destinados a las áreas sociales disminuyeron (Aronskind, 2001). Esta situación llegó a su máximo nivel de gravedad en los últimos dos años, en los que, según datos del INDEC correspondientes a octubre de 2002, el 57,5% de los habitantes se encuentra bajo la línea de pobreza y el 27,5%, bajo la línea de indigencia.

El conjunto de políticas implementadas durante la última década del siglo XX, no sólo tuvo un profundo y terrible impacto en la estructura social de nuestro país, sino que también afectó las capacidades estatales, limitándolas, como veremos a continuación.

La deuda externa se incrementó exponencialmente, no sólo en su monto en sí, sino en términos relativos al PBI. Paralelamente —producto de la desregulación económica, la reforma laboral, el proceso de privatizaciones, la convertibilidad y el tipo de cambio fijo—, se produjo un incremento sustancial de capital extranjero en el mercado local, especialmente el financiero (Pucciarelli, 1998), que implicó una transferencia importante de capitales al exterior y, nuevamente, una pérdida de poder por parte del Estado nacional.

Así, el Estado se vio afectado en sus capacidades políticas debido a que se debilitó la capacidad pública de inversión y a que la deuda externa condicionó las posibilidades de intervención de dos formas: por presión de los organismos de financiamiento internacional respecto de las medidas a adoptar y por asignación de recursos al pago de la deuda que si no se podrían haber orientado a políticas de desarrollo económico y social.

Por otro lado, en los diferentes espacios de discusión y definición de las políticas públicas comenzaron a intervenir una serie de analistas políticos y económicos, y de fundaciones e instituciones con fuertes vinculaciones con los sectores de poder. Camou (1999) considera que el proceso de elaboración y puesta en práctica de políticas ha experimentado un cambio significativo, que tiene relación tanto con el contenido (neoliberal) de las políticas como con la forma misma en que se llega a la implementación de estas políticas. En los noventa aparece en las sociedades latinoamericanas un conjunto de personajes que se han denominado «analistas simbólicos» o «tecnopolíticos», fenómeno que se relaciona con una nueva ligazón entre saber técnico y política que tiene tres características fundamentales. La primera de ellas es la aparición de un circuito de fundaciones, centros de investigación, tanques de pensamiento y consultoras especializadas que elaboran análisis de la situación y recomendaciones de políticas. «Es muy difícil sostener una causalidad lineal que va de los «intereses» de los actores (empresarios u organismos multilaterales, por caso) a las decisiones de políticas públicas, y lo que más bien encontramos es la mediación de estos *circuitos de expertise* que, a la vez que contribuyen a configurar esos mismos intereses, también inciden sobre las políticas estatales a fin de disciplinar a los agentes económicos y al propio Estado de acuerdo con patrones de análisis y evaluación derivados de modelos y teorías económicas» (Camou, 1999: 93). La segunda característica es el carácter semi público o semi privado de estas organizaciones, que son solventadas por medio de una amplia gama de fuentes de financiamiento entre las que se encuentra el propio Estado. Esta característica distingue a estas organizaciones de otras propias del período desarrollista. Finalmente, la tercer característica consiste en que crecientemente en América Latina la gestión directa de los asuntos económicos ha sido llevada adelante por técnicos, que se encuentran en dicha posición bajo el argumento de que son sus conocimientos técnicos y no por su posicionamiento político lo que determina su desempeño.

Sostiene Camou que los «tecnopolíticos» cumplen una función de producción de una visión común de la situación y de soluciones análogas: «estos 'tecnopolíticos' vienen cumpliendo, dentro de las élites dirigentes, una importante función de amalgama, de producción de visiones y creencias congruentes, y más específicamente de alegatos de políticas públicas (...) Por diversos motivos —desde la común formación académica hasta la dependencia profesional y econó-

mica de redes institucionales (separadas de filiaciones partidarias orgánicas)—este circuito del expertise tiende a generar una visión análoga de los problemas y de las soluciones políticas disponibles (...) y favorece —al apelar al expediente autoritativo del saber especializado— la reducción de la complejidad de posibles soluciones políticas alternativas fincadas en el principio de la soberanía popular. En definitiva, la gran mayoría de los «analistas simbólicos» ligados al proceso de elaboración de políticas operan como catalizadores del consenso, una especie de «partido transversal» que atraviesa diferentes formaciones políticas, y que más allá de los cambios producidos por las elecciones, mantiene por un mismo rumbo las orientaciones básicas de un conjunto de políticas estratégicas» (Camou, 1999: 97).

El programa neoliberal pudo llevarse a cabo con tal amplitud y celeridad porque concitaba el apoyo de diversos sectores⁷. En primer término, a nivel internacional, ya que respondía a un proyecto en boga en los países centrales y sostenido por los acreedores externos. El poder exhibido por los organismos financieros internacionales y sus intervenciones concretas para operar en ese sentido son una muestra. Organismos de los cuales, a su vez, Argentina dependía cada vez en mayor medida, dado no sólo el volumen de la deuda externa, sino también el déficit que se producía año a año como resultado inevitable del sistema económico implementado (privatizaciones y convertibilidad). En segundo lugar, lograba el apoyo de los principales sectores empresariales —los más tradicionales del poder económico local— que veían a un gobierno dispuesto a cederles amplios espacios al interior del mismo y, además, proclive a implementar aquello que ellos venían pregonando, es decir, la libre regulación de la economía. En tercer término, dado que el gobierno que llevó adelante esta reforma era el de un partido que históricamente tuvo significativas relaciones con los sindicatos, buena parte de ellos quedaron neutralizados en la arena política por las fuertes vinculaciones con quienes ejercían el poder. Por último, la opinión pública se mostró complacida por el proceso de privatización y, más importante aún, encontró palabras que parecían explicar la causa de los problemas y las soluciones a ellos, instalándose de este modo un discurso a favor de la reforma del Estado, que no era otra cosa que la lógica del neoliberalismo devenida —no inocentemente— sentido común (Sidicaro, 2001; Schvarzer, 1998).

El Estado redefinió sus funciones en relación con su intervención en lo social, mientras sectores empresariales y los organismos internacionales ganaban cada vez más poder a

través de los procesos de privatización y del incremento de la deuda externa. Endeudamiento que ya no sólo respondía a solicitudes del gobierno para destinar esos fondos según sus decisiones, sino que también era producto de préstamos ofrecidos desde los organismos mismos para aplicar determinadas políticas preestablecidas. Esto último sucedió reiteradamente en el campo social con fondos dados por el Banco Mundial. En cuanto a las privatizaciones, los nuevos propietarios se convirtieron en poderosos interlocutores de un Estado que no contaba, por acción misma del gobierno, con los instrumentos necesarios para regular su accionar. «La merma de soberanía propia de la época de la globalización, se potenció en el caso argentino y la aceptación de la posición internacionalmente subordinada adquirió el carácter de discurso oficial» (Sidicaro, 2001: 106 y 107).

Como se señaló anteriormente, el nuevo modelo de Estado se caracteriza por ser un Estado que delega en la sociedad civil funciones que antes ejercía, pero conserva y refuerza sus funciones de control y coerción. Así, es necesario observar que, en paralelo al debilitamiento de las capacidades estatales frente a los organismos internacionales, las multinacionales y otros grupos de poder, el Estado retuvo o generó mecanismos que permitieron acrecentar el control en ciertas áreas, especialmente la social. Esto se observó particularmente en Educación y fue logrado a través de un doble juego de descentralización/ recentralización: la transferencia de la totalidad de los establecimientos educativos, por un lado; la implementación de tres dispositivos políticos —los Contenidos Básicos Comunes, el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa y la Red Federal de Formación Docente Continua—, que permitieron un mayor control por parte del Estado, por otro, como veremos a continuación.

Notas a «Los '90: El escenario político-económico»

¹ Max Weber caracteriza al Estado moderno señalando que «lo que actualmente estimamos como funciones básicas del Estado —el establecimiento del derecho (función legislativa), la protección de la seguridad personal y del orden público (policía), la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, político-sociales (las diferentes ramas de la administración) y especialmente la enérgica protección organizada dirigida hacia fuera (régimen militar)—, todas estas cosas no han existido antes en absoluto o no han existido en forma de disposiciones racionales» (Weber, citado en Sidicaro, 2001: 13). Si los Estados modernos se constituyen en torno del desempeño previsible y racional de estas funciones básicas, entonces es inevitable hablar de crisis del Estado moderno en la medida en que, en todas estas funciones, es factible observar un debilitamiento del Estado o una alteración de las mismas. Ricardo Sidicaro (2001) toma esta caracterización que hace Weber y, a partir de ella, propone que la crisis del Estado puede ser abordada en relación con determinadas dimensiones empíricas en las que se observa con claridad la pérdida de las capacidades políticas del Estado. Así, las funciones legislativas, judiciales, de policía, de

defensa, de recaudación fiscal y de protección de la seguridad, propiedad y orden público; las funciones vinculadas a la salud, la educación y la política social; en todas es sencillo encontrar ejemplos múltiples que dan cuenta del debilitamiento de las capacidades estatales.

2 Sara Morgenstern de Finkel (1990) define a la Nueva Derecha como una conjunción de dos corrientes: el neoliberalismo y el neoconservadurismo. Mientras la primera interpela al individuo, defiende la libertad de elección de éste y la sociedad de mercado, y propugna el establecimiento de un gobierno mínimo, la segunda corriente está más orientada a pensar en un gobierno fuerte, caracterizado por defender la sociedad disciplinaria, por medio de la jerarquía, la subordinación, y el autoritarismo social. Dicha confluencia responde a la necesidad de restaurar la disciplina social a cualquier precio. Finkel argumenta que el éxito de la Nueva Derecha radica en la adecuación de sus programas políticos a las fracciones burguesas dominantes.

3 Nos referimos a «punto de vista» como lo entiende Bourdieu, es decir, como «principio de una visión perspectiva, de una comprensión, de una representación del mundo. (...) este punto de vista se mantiene como una vista tomada a partir de un punto situado en el espacio social, una perspectiva definida en su forma y su contenido por esa posición objetiva.» (Bourdieu, 1989: 39)

4 Nos referimos al reporte presentado por M. Crozier, S. Huntington y J. Watanuki: «La crisis de la democracia. Reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral», de 1975.

5 Muchos autores distinguen uno de otro y, de hecho, la conceptualización difiere: en el primero el eje está puesto en lo económico; en el segundo, en lo social. El Estado de Bienestar no existió, como tal, en Argentina, pero ambos dan cuenta de una determinada forma de pensar lo político, lo económico y lo social, que fue hegemónica durante buena parte del siglo XX.

6 Este notable crecimiento fue producto de una decisión de política económica en la cual, al inicio de los ochenta, el entonces funcionario del BCRA, Domingo Cavallo, resolvió asumir como deuda estatal la deuda privada de los grupos empresarios locales que acompañaron el proceso de vaciamiento del Estado.

7 Es necesario tener también en cuenta el papel que tuvo en la aceptación del programa neoliberal la imposición de importantes mecanismos de disciplinamiento social, como los desarrollados durante la dictadura militar, la hiperinflación de los '80, el hiperdesempleo e hiperpobreza ya en los '90.

REFORMA Y RETÓRICA NEOLIBERAL: LA EDUCACIÓN EN LOS '90

Como ya fuera dicho, Gorz (1998) sostiene que en los '70 comienza a adquirir fuerza la preocupación de ciertos sectores de poder político y económico por el desarrollo del Estado keynesiano y el poder que había concentrado, dado su lugar central en todas las dimensiones. En consecuencia, adquiere fuerza también la idea de que era necesario sustituir al Estado por el mercado. El discurso se centraba en la necesidad de la libertad de mercado y el crecimiento que esto produciría, por un lado, y en todos los problemas que generaba un aparato estatal sobredimensionado, por otro.

Estas ideas, propias del neoliberalismo, penetran en el ámbito educativo, donde comienzan a generarse cantidad de desarrollos buscando mostrar la ineficacia de la educación y la necesidad de realizar reformas sustanciales en los sistemas educativos nacionales. Tiramonti (2001) entiende el proceso de reforma educativa a partir de su consideración como un fenómeno que forma parte de la reestructuración neoliberal del Estado, en el marco de la globalización. «Las reformas educativas sólo pueden ser visualizadas como variables interviniendo que acompañaron, reforzando o resistiendo, algunas de las tendencias emergentes, construyendo condiciones favorables para el desarrollo de alguna de ellas o intentando contrarrestar o neutralizar otras. Las reformas han actuado, en realidad, como resignificadoras de los movimientos que atravesaron y aún atraviesan el conjunto de nuestras sociedades» (Tiramonti, 2001: 66 y 98).

En la Argentina, la reforma neoliberal se lleva a cabo por dos vías. Una, más visible, consistente en acciones concretas: cambios en la estructura del sistema, transferencia de las instituciones educativas a los gobiernos provinciales, acciones de capacitación de docentes, etc. Otra, que actúa de manera más difícilmente registrable, por construcción de un nuevo sentido común en torno a la educación, introduciendo conceptos, ideas, «formas de pensar» propias del ámbito empresarial o de otras culturas (especialmente la estadounidense).

La reforma educativa

Las políticas públicas en educación durante el gobierno de Menem estuvieron destinadas a producir una profunda transformación de las características del sistema educativo argentino. La reforma educativa que llevó adelante este gobierno se articuló, básicamente, en torno a tres instrumentos legales: la ley de transferencias de 1992, la Ley Federal de Educación de 1993, y la Ley de Educación Superior de 1995.

Las transferencias de instituciones educativas no comenzaron en el gobierno menemista. Ya durante la última dictadura

militar se realizó un traspaso compulsivo de las instituciones correspondientes a la educación básica dependientes de Nación, a las provincias, sin acompañar esta acción con un incremento de recursos para hacer frente a los nuevos gastos que esto ocasionaba¹. Durante el gobierno menemista, la descentralización significó que todas las instituciones de educación media y superior no universitaria nacionales pasaran a depender también de las provincias. El discurso oficial sobre esta medida giraba en torno a la «verdadera federalización» del sistema educativo y a la necesidad de descentralizar para lograr una mayor eficiencia. Este discurso se articulaba con uno más amplio, referido al Estado en general, que sostenía la necesidad de descentralizar y desregular las políticas públicas, fundamentándolo en las críticas que se le hacían al Estado de Bienestar que ya fueran señaladas. Pero las razones que operaban eran, también, razones económicas: la necesidad de liberar al Estado Nacional de al menos parte del peso que implicaba el financiamiento de este sector de la educación. Tal como dice Héctor Bravo, «este proyecto responde a una política acordada con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a partir de la carta de intención y los convenios celebrados por el actual gobierno nacional [el gobierno de C. Menem] en 1990 y 1991, para alivio de la deuda externa» (Bravo, 1994: 62).

La federalización en la que fundaban este traspaso no fue tal, ya que el Ministerio Nacional conservó los resortes de poder para determinar las políticas educativas e imponerlas, lo que resultó más claro en la siguiente etapa de la reforma, con la sanción de la Ley Federal. Con ella, el Estado Nacional es responsable de la definición de los Contenidos Básicos Comunes, obligatorios para todas las jurisdicciones. En segundo lugar, a lo anterior se agregó un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, que, definiendo los parámetros unilateralmente, evalúa a todos los establecimientos a nivel nacional. La tendencia, y de hecho la exigencia desde el Banco Mundial y diversas fundaciones, estuvo orientada a ligar el financiamiento de las escuelas o los salarios docentes a esos resultados, o responsabilizarlos cuando los resultados no fueran los esperados. Así, por ejemplo, el Banco Mundial sostiene que «si bien se están observando progresos significativos, aún subsisten algunos obstáculos para construir una cultura de rendición de cuentas, entre ellos, (...) los directores de escuela y los profesores no son responsabilizados por los resultados» (Experton, 1999: vii). En tercer término, otra política de re-centralización fue la de conformar la Red Federal de Formación Docente Continua, mediante la cual el Ministerio de Educación se aseguraba el control sobre las acciones de capacitación para los docentes, ya que todo

curso, para que tuviera validez, debía ser aprobado e integrarse a dicha red. De hecho, podría considerarse que este dispositivo, más que una red, constituía una estructura verticalista.

La característica central de esta ley, tal como fue finalmente sancionada, es la asignación de un papel subsidiario al Estado en materia de educación. «Otorga al estado un papel subsidiario, o sea que la función del Estado consiste en favorecer el desarrollo del sector privado a través de medidas pedagógicas, organizativas y financieras» (Paviglianiti, 1996: 133). Esta situación se evidencia en varias disposiciones de la ley, entre las que podemos mencionar: el colocar en pie de igualdad al sistema de educación pública y privado (al reconocer el principio que la Iglesia católica denomina «libertad de opciones educativas»); la ambigüedad en la definición de a quién corresponde la responsabilidad principal de la educación (al Estado, la familia, la Iglesia Católica u otras confesiones religiosas, según los artículos 3° y 4° de la ley); la flexibilización de las regulaciones que sobre el sector privado establecían leyes anteriores; el asegurar al sector privado el sostenimiento financiero parcial con fondos públicos mientras se establece que para las universidades nacionales podrán existir fuentes complementarias de financiamiento más allá de los aportes del Estado, además de que los programas para financiar emergencias educativas y servicios asistenciales dejan de estar incluidos en la inversión pública incorporada a los presupuestos de las jurisdicciones y pasan a depender de recursos adicionales o partidas especiales. Vemos así en los contenidos de la Ley Federal de Educación la tendencia hacia un rol subsidiario del Estado en la prestación, que se condice con los contenidos del discurso neoliberal previamente analizados y con las políticas implementadas durante el gobierno de Menem en otros sectores.

La política educativa del gobierno de Menem generó una fuerte oposición en la comunidad, liderada particularmente por los gremios docentes. La oposición se centró fundamentalmente en el cuestionamiento al rol subsidiario del Estado en materia educativa. En las conclusiones del II Congreso Educativo de CTERA se sostiene que «Para garantizar la educación como derecho social, público y popular, es decir, el acceso, permanencia, reinserción y egreso de todos los habitantes del país en el sistema educativo se considera que el Estado posee la responsabilidad principal de la política educativa y que debe ser capaz de asegurar con recursos legítimos y un financiamiento adecuado la gratuidad y justicia en la producción y apropiación de conocimientos por parte de las mayorías populares. (...) Entendemos la obligatoriedad de la educación como una responsabilidad tanto individual como del Estado, siendo este último el garante del efectivo ejercicio de este

derecho. Desde esta perspectiva, el Estado está obligado a garantizar las condiciones para que sea posible la universalización de la enseñanza en el tramo de la educación definido como obligatoria, es decir, brindar una cobertura que garantice el acceso, permanencia y egreso al cien por ciento de la población correspondiente.»

Feldfeber analiza este proceso de reforma considerándola como una «reforma ilustrada», concebida desde instancias centrales por equipos técnicos, diseñada desde el gobierno central e implementada en tiempos tecnocráticos. Desde esta concepción de la política, «las reformas consisten en propuestas totalizadoras, presentadas como programas técnicos y racionales de política. (...) La lógica de la concertación funcionó básicamente como una instancia de legitimación de las propuestas diseñadas en las instancias centrales con participación de los expertos» (Feldfeber, 2000: 8-9 y 12).

Si bien el rol del gobierno fue central en el desarrollo de la reforma, al igual que en otras áreas tanto sociales como económicas, el rol de los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, BID, CEPAL/ UNESCO) también fue significativo. Según Feldfeber, la reforma educativa en la Argentina es una reforma implementada desde el gobierno, pero impulsada desde los organismos internacionales. «El proceso de reforma del sistema educativo, al igual que gran parte de los procesos en curso en los países latinoamericanos, retomó los lineamientos de política de los organismos financieros internacionales, en especial el Banco Mundial, el FMI y el BID (...) También se retomaron las recomendaciones de la propuesta de transformación productiva con equidad de CEPAL/ UNESCO.» (Feldfeber, 2000: 10).

La construcción de un nuevo sentido común

Así como sucedió en la política en general, también en educación se fueron instalando una serie de ideas presentadas como técnicas y neutrales, lo que las hacía ver como revestidas de un plus de valor. Como dicen Bourdieu y Wacquant (1999), ciertos términos son «importados» y comienzan a ser utilizados en otros contextos naturalizando una visión que no es la propia o dándole un sentido distinto a términos que ya eran utilizados. Esto fue evidente en numerosos desarrollos que referían a educación, pero los términos y la lógica eran propios de la economía o del ámbito empresarial. Un ejemplo paradigmático es el libro «Libertad de Elegir», de Milton y Rose Friedman, donde, entre otras cosas, puede leerse que «En la educación, los padres y los hijos son los consumidores y el profesor y el administrador de la escuela, los productores» (Friedman y Friedman, 1980: 220).

Las discusiones públicas sobre diferentes temas referidos al Estado han resultado, dentro del programa neoliberal, un espacio im-

portante de producción de nuevos sentidos, de imposición y legitimación de nuevas maneras de pensar cuestiones sociales. En educación, esto se ha observado fuertemente durante el proceso de reforma, con la construcción de un discurso plagado de nociones propias de otras culturas (especialmente la estadounidense) o de otros ámbitos (el empresarial); nociones, como señalan Bourdieu y Wacquant, «con las cuales se argumenta pero sobre las cuales no se argumenta». Así sucedió, por ejemplo, con términos como equidad², calidad, evaluación, que eran utilizados en tiempos anteriores en educación, pero con la hegemonía del neoliberalismo y la preeminencia cultural norteamericana, comenzaron a ser utilizados con otros sentidos, asociados a ideas de competencia y de «moderna ciudadanía.» También sucedió con términos como gestión que eran ajenos al ámbito de la educación y se introducen con aires de neutralidad técnica.

Estas ideas y estos términos provenían fundamentalmente desde dos sectores: los organismos internacionales y los circuitos de expertise, es decir, miembros de diferentes instituciones sin fines de lucro, pero con fuertes vinculaciones con diferentes actores implicados en las definiciones de políticas públicas. Tal como señala Antonio Camou (1999), en general no se encuentran relaciones lineales entre los intereses de los actores y las decisiones de políticas públicas, pero sí se encuentra una mediación llevada a cabo por estos «circuitos de expertos».

Esto sucedió en el terreno educativo, donde la influencia de numerosas fundaciones como Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Banco de Boston (Grupo Sophia), Gobierno y Sociedad, etc., y de otros actores de mayor peso, principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue notable tanto en los Ministerios de Educación como en la comunidad educativa en general, a través de incontables publicaciones, eventos como mesas, jornadas y congresos, *papers* circulantes a nivel académico, folletos y revistas que llegaban a las escuelas, etc.

Estas organizaciones adquieren un carácter semi-público o semi-privado (Camou, 1999) ya que, como dijimos, son entidades civiles sin fines de lucro pero están sostenidas por diversas fuentes de financiamiento que incluyen empresas, fundaciones internacionales y hasta el Estado nacional o los estados provinciales, que las contratan para tareas de consultoría o asesoramiento.

Un aspecto que es necesario tener en cuenta es que estas fundaciones y centros de investigación que intervienen en las políticas públicas en educación no son instituciones que hayan sido fundadas específicamente para estudiar este tema, sino que son instituciones que han sido creadas y son dirigidas en su

mayoría por economistas, cuya función principal es el análisis de la política económica y que crean una rama destinada a las políticas sociales y entre ellas la educación. De este modo, podríamos afirmar que estas instituciones tienen un rol preponderante en la extrapolación de características propias del discurso neoliberal en economía hacia el discurso neoliberal en educación debido a que las formas de análisis y argumentación, así como también presupuestos filosóficos e ideológicos que subyacen a las primeras son reutilizados en las segundas. La lógica económica basada en principios neoclásicos se constituye en explicación de toda la vida social.

La política educativa del gobierno de De la Rúa se inscribió en la misma línea que la del decenio menemista. Si bien no se llevaron a cabo acciones concretas, sí hubo diferentes intentos que abrieron debates importantes, especialmente dos: 1) el proyecto de Pacto Federal Educativo II y 2) el Documento de Trabajo «Análisis y Estudio de los Criterios Básicos Comunes para la Jerarquización de la Profesión Docente», que contenía una propuesta de modificación de la regulación existente sobre el trabajo docente, es decir, los estatutos.

El Pacto Federal Educativo II presentado³ durante la gestión del Ministro Llach, promovía una mercantilización del sistema educativo al impulsar que las escuelas compitieran entre sí por estudiantes y recursos en un libre mercado. En el pacto se propone: asignar el 98% del presupuesto *directamente* a las escuelas; que las escuelas desarrollen un *folleto institucional* en el cual «...se volcarán los resultados alcanzados y las propuestas para mejorarlos, con el fin de informar permanentemente a los estudiantes y a sus familias» (lo que en otras palabras podríamos decir promocionarse a sí mismas para ganar estudiantes y así conseguir mayor presupuesto, ya que también se especifica que se distribuirán los presupuestos educativos entre las escuelas de modo directamente proporcional al número de alumnos inscriptos); el establecimiento de *Consejos Escolares* en los que participarán el director, docentes, padres de alumnos y representantes de la comunidad local.

Estos tres puntos hacen a lo esencial de la propuesta en cuanto a reformas institucionales y tienden, si se los considera *en conjunto*, al establecimiento de un mercado de servicios educativos a nivel internacional. Además, aquí hay que tener en consideración un cuarto punto que hace a este aspecto: el «reconocimiento a las escuelas que mejoren sostenidamente su desempeño institucional, lo cual podrá redundar en mejoras salariales para todo su personal».

Podemos así considerar que la política impulsada por el Ministerio de Educación a través del Pacto Federal Educativo II se diri-

gía hacia un rol subsidiario del Estado en la materia, como el que hemos descrito más arriba, en una política que profundizaría (de haberse aplicado) la impronta que dejara el gobierno de Menem en este ámbito.

Otro tema fuerte de debate durante esta gestión fue aquel que giraba en torno a las condiciones de trabajo docente y a la regulación de las mismas.

Según Auyero: «la orientación neoliberal del gobierno de Menem implicó, entre otras cosas, una serie de políticas que van contra los intereses del trabajo organizado, incluyendo prohibiciones de aumentos de salarios no ligados a aumentos en la productividad, el aliento a negociaciones colectivas a nivel de firmas y no de industrias —minando la solidaridad sindical y reduciendo la capacidad de actuar de los sindicatos, los límites a las vacaciones pagas, etc.» (Auyero, 2001: 52). Sin embargo, esta reforma laboral implementada por el menemismo y continuada durante el gobierno de la Alianza, que alteró sustancialmente las condiciones laborales de los trabajadores, no afectó en la misma medida a los docentes que trabajaban en el sistema público, ya que se encontraban protegidos por los estatutos docentes.

Esto explica la ofensiva en esta área, impulsada desde el Banco Mundial⁴ y diversas fundaciones, particularmente, FIEL⁵ y el Grupo Sophia⁶. Por ejemplo, FIEL (2000) realiza las siguientes recomendaciones: «La estabilidad laboral absoluta debe ser eliminada», «debe eliminarse la remuneración por antigüedad y cualquier otro concepto que implique la fijación de valores remunerativos mínimos por cualquier motivo», las licencias deben ser las normales de la ley de contrato de trabajo, «deben eliminarse las restricciones a la contratación como maestros y profesores de profesionales que no hayan hecho una carrera docente», arancelamiento de la formación docente, etc. En el mismo libro, y bajo los títulos «El régimen laboral incentiva la ineficiencia y desincentiva la calidad» y «El Estatuto del docente es demasiado permisivo», esta fundación sostiene que «la posibilidad de perder el empleo, la existencia de un sistema remunerativo que dependa del rendimiento del maestro y la inexistencia de un régimen de licencias que fomenten la irresponsabilidad laboral, son todas condiciones necesarias para incentivar el esfuerzo y la dedicación del docente» (FIEL, 2000: 166).

La introducción en la agenda pública de la necesidad de reforma de la carrera docente provino fuertemente desde el propio gobierno (tanto el gobierno de Menem como el de De la Rúa), a partir de diversas iniciativas que han conformado lo que podríamos llamar una producción material (en tanto leyes y documentos) y simbólica, en tanto instala y legitima un determinado discurso en torno de la carrera docente. Retomemos los ejemplos ya mencionados: 35

· El proyecto de Pacto Federal Educativo II que fuera impulsado por el ministro Llach durante el gobierno de De la Rúa en el año 2000, cuyo punto 1 («Jerarquización de la profesión docente») se propone: «estrictas limitaciones a los regímenes de comisiones de servicio, horas cátedra fuera de los centros de enseñanza, licencias, ausentismo y suplencias, con metas concretas respecto de la proporción de docentes asignados a tareas áulicas y a los centros de enseñanza; reconocimiento a las escuelas que mejoren sostenidamente su desempeño institucional, lo cual podrá redundar en mejoras salariales para todo su personal; la carrera profesional y los postítulos, el presentismo, la mejora en los resultados de las escuelas y la dedicación a las escuelas consideradas prioritarias serán los criterios para futuros incrementos salariales para directivos, profesores, maestros y personal de apoyo.»

· El documento de trabajo *Análisis y estudio de los criterios básicos comunes para la jerarquización de la profesión docente*, de abril de 2001⁷. Este documento, dedicado totalmente al análisis y propuestas de reforma de la carrera docente, se estructura en torno de las siguientes propuestas: la construcción de un escalafón básico común, la concentración horaria, el aumento del tiempo de trabajo con los colegas; la valoración de la tarea docente a partir del estímulo por mérito e incentivos no salariales; el fortalecimiento de la gestión a nivel institucional a partir de brindar mayor autonomía a los equipos directivos; el cuestionamiento de la estabilidad laboral docente; la reformulación de los regímenes de licencias; la descentralización a nivel de la escuela de la selección de los docentes.

La continuidad en el tema de carrera docente entre estos documentos y las anteriores políticas del gobierno menemista es evidente si se tiene en cuenta el proyecto de ley enviado al Congreso por el gobierno del entonces presidente Menem, el 24 de octubre de 1997, denominado «Fondo de Profesionalización Docente». En ese proyecto se establecía que, para acceder al fondo, las jurisdicciones debían modificar los estatutos docentes contemplando «el establecimiento de una relación laboral con un régimen de ingreso y promoción en la carrera docente basados en la capacitación, la calificación profesional y la evaluación del desempeño profesional», la «simplificación de la estructura salarial e incorporación de módulos variables remunerativos que contemplen la mayor dedicación funcional, el desempeño profesional y la capacitación como elementos de medición del rendimiento en la tarea docente» y la «asimilación del régimen de licencias especiales y enfermedades incurables a los criterios del Régimen de Contrato de Trabajo» (Feldfeber, 2000). Hay una gran similitud entre muchas de las propuestas de estos documentos y aquellas propuestas que sobre la carrera docente

impulsan el Banco Mundial, FIEL y Grupo Sophia, entre otros. En su conjunto, podríamos resumir los puntos concordantes de estas propuestas en los siguientes:

- La modificación de la lógica de la composición salarial docente, que pasaría a estar atada al rendimiento y la capacitación en lugar de a la antigüedad.
- El cuestionamiento a la estabilidad laboral docente.
- Un sistema de licencias mucho más rígido y limitado.
- La contratación de los docentes directamente por parte de las instituciones.

Es sobre la base de estas similitudes que podría hablarse de un movimiento *que excede al gobierno, pero que lo incluye*, a favor de la problematización de este asunto para su incorporación como cuestión en la agenda pública *con estas características, es decir, con esta definición de la cuestión*. Este conjunto de propuestas se nutre tanto de los procesos de flexibilización laboral como del proceso de reforma educativa.

La retórica de la profesionalización en el marco de la reforma

El debate sobre la profesionalización del trabajo de los maestros se inició en los Estados Unidos con la política neoconservadora impulsada por la administración Reagan a fines de la década del setenta (Batallán, 1996). En el caso particular de Argentina, dicho discurso adquiere especial relevancia en el marco del proceso de reforma educativa impulsado desde el gobierno nacional a principios de la década del noventa.

En los Estados Unidos, «el papel profesionalizante atribuido a los educadores en el contexto de las políticas de ajuste en el decenio de 1980, tendía a limitar la estructura burocrática del sistema educacional fortaleciendo 'el control de los profesores sobre el proceso de enseñanza en las escuelas'. El modelo, inspirado en la sociología de las profesiones, suponía que una mayor autonomía de los maestros en la sala de clase aumentaría su liderazgo, llevando a limitar la burocracia» (Batallán, 1996: 3).

En este tipo de análisis se parte de seleccionar aquellas características o rasgos que supuestamente reúnen los profesionales, tomándose como modelo a profesiones liberales tales como la medicina o el derecho. Así, un conjunto de rasgos que se les atribuyen son: competencia (o cualificación en un campo de conocimientos), vocación (o sentido de servicio a sus semejantes), licencia (o exclusividad en su campo de ejercicio), independencia (o autonomía, tanto frente a las organizaciones como frente a los clientes), autorregulación (o regulación y control ejercido por el propio colectivo profesional) (Fernández Enguita, citado en Contreras, 1997).

Desde esta perspectiva, cuando se compara a los docentes con los atributos de las profesiones liberales, algunos autores concluyen que la docencia es una semiprofesión, debido a que carece de algunas de las características enumeradas (autonomía respecto del Estado, conocimiento especializado propio, organización monopolista propia que regule el acceso y el código profesional), si bien otras están presentes, como la idea de vocación o ideal de servicio. La solución al problema de la baja calidad de la educación se encuentra, en este tipo de análisis, en «profesionalizar» al docente. De este modo, se le exige que reúna los requisitos anteriormente mencionados, con especial énfasis en la autonomía.

El tipo de análisis que efectúa el gobierno argentino durante los '90 se inscribe en esta misma línea. Desde el discurso del gobierno central, la transformación educativa en marcha sólo sería posible si los docentes se profesionalizaban.

El discurso acerca de la profesionalización elaborado desde el gobierno central hace así hincapié en la necesidad de que los docentes asuman un rol protagónico en el cambio educativo (Batallán, 1996). Sin embargo, las medidas asumidas dejaron escaso margen a la acción docente en tanto la orientación de la reforma, así como los modos de implementación, fueron definidos en las instancias centrales con escasa participación docente.

Desde una perspectiva crítica a este tipo de análisis, es posible considerar que la retórica profesionalizante, y las políticas que se implementaron en esta línea, tuvieron en la reforma argentina un papel a la vez de legitimación y control. Por un lado, de legitimación de las políticas implementadas a través del recurso a un discurso que estaba presente en el sistema educativo con sentidos diversos a los que fue adquiriendo a lo largo de la década del '90. Ya las primeras organizaciones docentes en nuestro país reivindicaban el reconocimiento de su condición de profesionales, condición que aparecía entonces ligada a un conocimiento específico (científico) que se obtenía a través del pasaje por la escuela normal.

Por otro lado —y de un modo sólo aparentemente contradictorio con sus propios postulados— la retórica y las políticas «profesionalizantes» significaron un aumento del control sobre el trabajo docente. En este sentido, las políticas de los '90 llevan a un proceso de proletarianización, precarización e intensificación del trabajo docente, como consecuencia de un conjunto de elementos: las condiciones sociales en que se desarrolla la práctica educativa, los imperativos de profesionalización en la formación docente, la centralización de las decisiones en los ámbitos ministeriales, la fuerte segmentación que se produce entre los «expertos» y los docentes, la no modificación de las condiciones laborales, etc..

Principal, pero no únicamente, el discurso acerca de la profesionalización sustentó un proceso de «reconversión» docente gestionado desde las instancias centrales de gobierno a través de la Red Federal de Formación Docente Continua, cuyo objetivo era capacitar a los docentes en las «nuevas formas» de gestión basadas en la autonomía institucional y en la responsabilidad por los resultados educativos, así como también «actualizarlos» en los nuevos contenidos. De este modo, la formación docente se constituye en uno de los ámbitos privilegiados de regulación y control. Tras el imperativo de la profesionalización, el poder central impulsa una reforma centrada en la estructuración de nuevos contenidos, la organización de nuevos sistemas de evaluación y de una nueva estructura de capacitación establecidas en escala nacional (Feldfeber, 2000).

La reforma del currículum supone que el «reciclaje» de la formación docente debe acompañar a los cambios en los contenidos de enseñanza para todos los ciclos y niveles del sistema educativo. Para la formación docente, se definen Contenidos Básicos Comunes que implican la organización del saber en torno a un cuerpo de conocimientos de «Educación» y a los contenidos específicos de las materias que serán enseñadas en la escuela. Davini y Birgin (1998) resaltan la elevada proporción que ocupan estos últimos en relación a los primeros, así como la baja presencia de núcleos políticos culturales en los contenidos destinados a la formación de la conciencia docente. Las propuestas de capacitación, orientadas a la formación de aquellos profesionales que están prestando servicios, apelan a la difusión del conocimiento disciplinar a través de cursos que se ofertan en diferentes circuitos. Señalan las citadas autoras que se establece una relación con el conocimiento fuertemente atravesada por supuestos de racionalidad instrumental y de neutralidad valorativa, en donde la presencia de los expertos se perfila como deslegitimadora de los saberes que los docentes han construido en su práctica educativa.

Por otro lado, la Red de Formación Docente Continua ha significado una centralización de las decisiones en las instancias del gobierno central. Encomendada a establecer los requerimientos de acreditación de las Instituciones de formación, ha reservado para su cabecera nacional una serie de decisiones vinculadas a la evaluación, al monitoreo de los programas y a su financiamiento. «...su funcionamiento —contrariamente a la definición más extendida de red como intercambios múltiples— da cuenta de un flujo unidireccional que va del centro a las cabeceras de las provincias y de estas a los docentes.» (Birgin, citado en Feldfeber, 1999).

La segmentación entre los «expertos» y los docentes que se produce en el marco de la reforma queda evidenciada a través del

proceso de formulación de los Contenidos Básicos Comunes para todos los niveles de enseñanza: los contenidos, elaborados con la participación de expertos de diversas disciplinas, fueron luego reelaborados para el «consumo» docente a través de cuadernillos de «capacitación». Asimismo, la división intelectual del trabajo al interior del campo queda bien delimitada cuando se considera el poder simbólico de las pruebas nacionales —diseñadas por el Ministerio de Educación— para demarcar en dónde deben enfocarse los esfuerzos de enseñanza en las aulas. A esto se suma la influencia que ejercen una variedad de textos —reglamentaciones, documentos académicos— en la regulación y el control del propio trabajo docente, desde los cuales se concibe a las instituciones «(...) como suspendidas en el espacio y en el tiempo y no implicadas en una trama de articulaciones sociales que organizan sus identidades y generan condiciones muy diferenciales para la recepción y reconfiguración de las prácticas institucionales» (Birgin, Duchatzky y Dussel, 1998: 25).

A partir del análisis de estas políticas, se puede sostener que ellas implicaron un proceso de proletarianización del trabajo docente. Según Derber, en los trabajos que tienen un componente intelectual se puede distinguir entre dos procesos de proletarianización: la técnica, según la cual se produce una pérdida de control sobre las formas de realización del trabajo; y la ideológica, relacionada con la pérdida de control sobre los fines y los propósitos sociales a los que se dirige el trabajo (Derber, citada en Contreras, 1997). De este modo, la proletarianización técnica está asociada con los procesos de racionalización del trabajo que implican: separación entre concepción y ejecución en el proceso productivo, donde el trabajador es un ejecutor de tareas sobre las que no decide; la descualificación como pérdida de conocimientos y habilidades para planificar, comprender y actuar sobre la producción; pérdida de control sobre su propio trabajo.

En el caso argentino, podría considerarse que están presentes ambas formas de proletarianización. Por un lado, el conjunto de políticas que describimos anteriormente llevan implícita una disociación entre concepción y ejecución, en la cual los enseñantes quedan reducidos a «aplicadores» de políticas que se definen en otras instancias. En ese sentido, si bien no es posible afirmar que esta proletarianización se produzca en un anterior marco de autonomía, sí es posible sostener que existe un proceso de regulación, tecnificación y centralización creciente, que lleva aparejado una intensificación del trabajo docente.

Por otro lado, también es posible sostener con Contreras que se produce fundamentalmente una proletarianización ideológica. «Si bien el análisis de los procesos de proletarianización suele hacer referencia fundamentalmente a la pérdida de competencias téc-

nicas y a su desgajamiento de las funciones de concepción, con las que atribuir significación a su trabajo, lo cierto es que en el ámbito educativo hay un aspecto más importante que el de la descualificación técnica, y que es más bien de naturaleza ideológica. En el contexto educativo, la proletarianización, si algo significa, es sobre todo la pérdida de un sentido ético implícito en el trabajo docente. (...) hay procesos de control ideológico sobre el profesorado que pueden quedar encubiertos bajo un aumento de la sofisticación técnica y la apariencia de una mayor cualificación profesional. Una cierta recuperación de habilidades y de decisiones profesionales puede convertirse en una manera más sutil de control ideológico. Si la posición clásica de la proletarianización era la pérdida de autonomía ocasionada por la reducción del profesorado a meros ejecutantes de decisiones externas, la recuperación de cierto control puede no ser más que el paso del simple sometimiento a directrices ajenas, a la 'autogestión del control externo'» (Contreras, 1997: 33).

Este es el sentido en el que se orientan las políticas de «autonomía» cuando se producen en un marco de recentralización de las decisiones y de segmentación entre «expertos» y docentes, sumado a la precarización de las condiciones de trabajo docente.

De este modo, a la proletarianización contribuye la precarización de las condiciones de trabajo docente, fenómeno que se ha agudizado notoriamente durante la década de los '90 como consecuencia de las políticas de ajuste estructural, que han llevado a una falta de equipamiento del aula, didáctico, técnico y administrativo (Mendizábal, 1995), así como también a un profundo deterioro de los salarios (OIT, 1996).

En este sentido, el discurso de la profesionalización y la autonomía resulta encubridor de la precarización y proletarianización del trabajo docente, a la vez que legitimador, en tanto se ocultan dichos procesos y en cambio se pone el foco sobre la responsabilidad individual de los docentes sobre las condiciones en que se desarrolla la praxis educativa.

Sin embargo, renunciar a pensar al docente como profesional profundiza el carácter legitimador de estos discursos. Por lo tanto, plantear la profesionalización desde una concepción de profesión diferente se vuelve central. Sería interesante comenzar a pensar este concepto en relación con una concepción que pondere los aspectos intelectuales y de profundización en ciertas áreas de conocimiento que atraviesan la enseñanza a la vez que resalte las dimensiones éticas, políticas y filosóficas de la educación.

Notas a «Reforma y retórica neoliberal: La educación en los '90»

1 De hecho, las primeras transferencias datan del año 1955.

2 Héctor F. Bravo sostiene que «el término equidad no nace con el neoconservadurismo, aunque con esta corriente ideológica adquiere un nuevo significado». Este autor señala que «el principio de equidad consiste en que la real igualdad de oportunidades para grupos con muy distintos capitales culturales requiere asignar más recursos y prestar una atención especial a los grupos cultural y socialmente más pobres del país. En otras palabras: cuando la gratuidad no basta para garantizar la igualdad de oportunidades en el tránsito del alumno a lo largo del sistema, el Estado (Nación y jurisdicciones locales) debe proveer a aquellos que lo necesitan medios suficientes para acceder a la educación y permanecer en ella, transitando satisfactoriamente los distintos niveles». Así, la equidad es un principio que debe gobernar la política educacional, como todas las políticas sociales. Sin embargo, «la inclusión del término 'equidad' [en la Constitución Nacional, luego de la reforma de 1994] reconoce hoy una inspiración neoconservadora conforme a la política de FIEL y el Banco Mundial.» «(...) cuando se coloca equidad al lado de gratuidad lo que se pretende es condicionar y limitar los alcances de ésta.» (Bravo, 1998:17)

3 Este proyecto suscitó una fuerte oposición y numerosas polémicas en la comunidad educativa, siendo finalmente descartado y llevando al ministro que lo había impulsado, a renunciar.

4 Ver Experton, William: «desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina», LCSHD, Banco Mundial, Washington, 1999.

5 Ver Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas: Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma. Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires, 2000.

6 Ver Blanco Etchegaray, A. Et al.: La escuela protagonista, Temas Grupo Editorial, Fundación Grupo Sophia, Buenos Aires, 1999.

7 Para un análisis en profundidad de este documento, ver: Imen P., Ivanier, A.; Migliavacca, A.; Pasmanik, Y.; Saforcada, F. (2001) Retórica profesionalizante, realidad precarizadora. Un análisis crítico de la propuesta gubernamental de modificación de los estatutos docentes. Centro Cultural de la Cooperación.

EL OJO DE LA TORMENTA: LAS CONDICIONES LABORALES EN LOS ESTATUTOS DOCENTES

Los estatutos docentes constituyen regulaciones del trabajo de enseñar que comprenden, entre otras cuestiones, concepciones de la docencia, su ubicación en una red de relaciones de poder y garantías de derechos frente a la arbitrariedad del poder político. La importancia del estudio de estas leyes radica en considerarlas, en los términos de Guillermo Pérez Crespo (2002), «herramientas tanto de dominación como de resistencia». Así, el espacio de lo legal es, al igual que otros espacios, un lugar de lucha de los trabajadores. En este sentido, las regulaciones estudiadas representan los acuerdos entre distintos sectores sociales, así como la posibilidad de alterar las relaciones sociales existentes.

Entendidos así, los estatutos docentes son leyes que, lejos de ser normas técnicas y neutrales, cristalizan un momento determinado de las relaciones entre los trabajadores de la educación y ciertos sectores sociales hegemónicos. Desde esta perspectiva, es necesario considerar a estas leyes como espacios donde se explicitan y objetivan determinadas relaciones de poder. Así, los estatutos son herramientas legales resultantes de acuerdos que reflejan cómo se definieron, en cierto momento, determinadas disputas de poder entre los trabajadores, el Estado, el mercado y otros sectores sociales.

El Estatuto Nacional —ley 14.473— fue sancionado el 12 de septiembre de 1958. Según Pablo Imen, la sanción del Estatuto del Docente «debe ser leída en su complejidad. De un lado, recogía legítimas aspiraciones históricas de los trabajadores docentes frente a la arbitrariedad preexistente durante la fundación del sistema educativo. (...) De otro lado, estas regulaciones eran funcionales a un modelo de instrucción pública autoritario, individualista y competitivo.» (Imen, 2000:5). Dicha regulación no ha sido derogada formalmente, a pesar de que su ámbito de aplicación ha quedado restringido¹ luego de los sucesivos procesos de transferencia a las provincias de las instituciones educativas nacionales, iniciados en la década del '60. Por otra parte, esta ley se constituyó en el modelo a partir del cual las provincias desarrollaron sus propios estatutos, razón por la cual se tomó como referente en nuestro análisis. Se trabajó con el Estatuto de Nación y las 24 leyes jurisdiccionales con sus modificaciones hasta el año 2001², sin considerar las reglamentaciones³.

Las cuestiones que hacen a las condiciones laborales de los docentes en los estatutos son múltiples. Hemos tomado las que nos parecieron más significativas: la estabilidad en el cargo, las remuneraciones, las licencias y el perfeccionamiento o capacitación.

Las conquistas laborales que se plasman en las dimensiones tomadas constituyen el producto de una lucha, protagonizada por los trabajadores de la educación, que se expresa en la sanción del Estatuto Nacional del docente. Su conquista fundamental se halla íntimamente vinculada con la posibilidad de que en la letra del estatuto se avance sobre la regulación de aspectos sustanciales de los derechos laborales docentes.

La estabilidad es uno de los reclamos históricos de los docentes. En 1924, en la Declaración de la Confederación Nacional de Maestros⁴, es posible ver que la estabilidad constituye uno de los tópicos del programa que la Confederación se propone realizar. Este reclamo es retomado periódicamente hasta la sanción del Estatuto Nacional, en el que es reconocido este derecho (Nigro; 1984).

En relación con los salarios, también los reclamos son históricos, abarcando todo el siglo XX. Estos reclamos se articulan, básicamente, en torno a dos cuestiones: la instauración de una escala progresiva de sueldos y la necesidad de aumentos salariales. El primero es uno de los puntos que aparece sistemáticamente en las declaraciones, pedidos y acciones de los docentes, registrándose hasta la sanción del Estatuto Nacional, en el que, al igual que con el derecho de estabilidad, se da respuesta a este pedido (Nigro; 1984). El segundo continúa vigente, siendo una constante en la movilización gremial y en el reclamo del conjunto de los docentes en general.

De este modo, esta regulación pretende resolver necesidades y reclamos significativos de los docentes. De hecho, implica que el Estado adopta el compromiso de garantizar los derechos de formación, estabilidad, licencias y remuneraciones, y las condiciones en que estos rigen y se hacen efectivos.

La importancia del resguardo que estas leyes sostienen para los docentes, en un contexto de flexibilización y precarización laboral, se vuelve evidente cuando se analizan las múltiples críticas e intentos de modificación o derogación propuestos con énfasis desde ciertos sectores de poder.

Como ya dijimos, a lo largo de los '90 se operó una brutal reforma en el mercado laboral. Los salarios se redujeron y, en general, el trabajo se precarizó producto de las sucesivas modificaciones a las regulaciones laborales, tendientes a lograr una flexibilización y a reducir los costos de producción. Sin embargo, esta reforma laboral no afectó en la misma magnitud a los docentes que trabajaban en el sistema público, en buena medida por encontrarse protegidos por los estatutos docentes. A esto se debe, probablemente, las propuestas de reforma fuertemente impulsadas desde el Banco Mundial y diversas fundaciones, particularmente, FIEL y el Grupo Sophia, así como también desde el propio

gobierno, orientadas a eliminar la estabilidad laboral, la remuneración por antigüedad, la existencia de un salario mínimo y determinado tipo de licencias.

Vemos así como una ley sancionada en un contexto de implementación de políticas desarrollistas, así como el conjunto de leyes provinciales que de ella se derivan, adquieren hoy una importancia central, a pesar de los desajustes que puedan presentar dado que han transcurrido 40 años desde su sanción.

Estabilidad: ¿Privilegio corporativo o condición necesaria?

Ante el marcado retroceso del poder de negociación de los trabajadores en general, la amenaza de la inestabilidad se integra con un sesgo de naturalidad a sus vidas cotidianas tiéndolas de incertidumbre. Por otra parte, ya vimos que a lo largo de la década del noventa –y en estrecha consonancia con la implementación de reformas neoliberales– se produce la afluencia de discursos y propuestas que contribuyen a legitimar la relativización de este derecho. Así, encontramos afirmaciones como «La estabilidad laboral absoluta debe ser eliminada» (FIEL, 2000: 166) o «Se presenta claramente la necesidad de dar más armas a los directivos para la definición de la permanencia o no de los docentes en su cargo» (Grupo Sophia, 1999: 176).

Es por el tenor que cobran este tipo de afirmaciones que insistimos en que la recuperación de la letra de los estatutos -tanto del nacional como de los provinciales- se vuelve central.

En todas estas leyes la estabilidad es concebida como derecho de cumplimiento efectivo, que aparece garantizado expresamente. En varias se explicita, además, que los docentes no podrán ser removidos de su cargo sin que se sustancie un sumario previo. De este modo, la regulación establece límites a posibles arbitrariedades que pudieran ejercerse en situaciones de abuso de poder.

Así como todos los estatutos reconocen explícitamente este derecho, también disponen cuáles son las limitaciones o las situaciones en que no rige. Un primer aspecto que condiciona este derecho es su restricción a la categoría de titular. En muchas jurisdicciones la garantía de la estabilidad queda circunscripta a los docentes titulares. En el resto, esto se da de hecho en la medida en que los nombramientos de suplentes e interinos tienen siempre un carácter provisorio, cesando en el cargo cuando se reincorpora el titular. Es de destacar que en la Provincia de Tierra del Fuego queda expresamente exceptuado de esta garantía el personal que esté contratado de manera provisorio o transitoria. Algo similar ocurre en la Provincia de Buenos Aires, dado que ésta contempla la posibilidad de incorporar docentes a través de contratos por tiempos limitados.

De este modo, la estabilidad como derecho queda limitada al nivel de la normativa, si se tiene en cuenta que actualmente una cantidad considerable de los trabajadores de la educación se encuentran en situación de suplentes e interinos y que el acceso a la titularización es cada vez más dificultoso, a la vez que se han producido ciertos avances en la contratación de personal en carácter transitorio.⁵

Prácticamente todos los estatutos establecen condiciones para que rija la estabilidad. El Estatuto Nacional, por ejemplo, prevé al respecto que «el personal docente tendrá derecho a la estabilidad en el cargo, mientras dure su buena conducta y conserve las condiciones morales, la eficiencia docente y la capacidad física necesarias para el desempeño de las funciones asignadas». Como se observa, los determinantes están relacionados con la preservación de ciertas actitudes y con el sostenimiento de una capacidad física, psíquica, profesional y/o técnica. Las provincias recuperan estos condicionantes de la estabilidad de diversos modos, pero con grandes similitudes con el de Nación. Por un lado, la gran mayoría hace alusión al mantenimiento de «buena conducta» y/o «condiciones de moralidad», como así también a las capacidades físicas o psicofísicas. Por otro lado, casi la totalidad condiciona este derecho al sostenimiento de la «eficiencia docente», de las aptitudes pedagógicas, de la idoneidad profesional o de las condiciones técnicas.

Respecto de estos condicionantes, en primer término, es importante tener presente que estas leyes deben tener por objetivo último el cumplimiento del derecho a la educación. En este sentido, al exigir el mantenimiento de la idoneidad, el Estado estaría asumiendo la responsabilidad de ejercer un control al interior del campo profesional que brindaría garantías para que se respete el derecho a la educación de los ciudadanos. No obstante, habría que indagar cuáles son los canales y los modos mediante los cuales se efectiviza dicho control, qué sentidos se le imprimen al mismo y con qué parámetros se opera.

Pocas jurisdicciones enumeran los motivos que justifican la pérdida de la estabilidad. Estos son: calificación insuficiente, sanción expulsiva, tramitación o aceptación de cargos violando las normas que fija el estatuto y reunir los requisitos para obtener la jubilación. Este último condicionante del derecho a la estabilidad implicaría el riesgo de que se disponga la jubilación de docentes de manera compulsiva, sin que medien razones de aptitud ni la decisión del trabajador de retirarse.

En algunos estatutos se explicitan los motivos por los cuales los docentes no podrán perder la estabilidad. Entre ellos figuran razones políticas, gremiales, religiosas, raciales y filosóficas, así como la participación en movimientos de defensa de sus intere-

ses profesionales. Aquí merece destacarse la importancia de que el derecho a la estabilidad sea preservado de posibles violaciones a libertades individuales.

Otra de las garantías a la estabilidad que se plantea en todos los estatutos está dada por la conservación del cargo en caso de cambio de plan de estudios o clausura de escuelas o cursos. Si por estas causas se suprimen cargos docentes, las normas establecen que los titulares quedarán en disponibilidad con goce de sueldo, teniendo prioridad para ocupar las vacantes que se produzcan en la zona.

Remuneraciones: Qué se discute y qué se omite

Las críticas que se han efectuado sobre el tratamiento de las remuneraciones en los estatutos se encuentran fuertemente centradas en la antigüedad como categoría que posee mayor peso a la hora de definir el salario de los trabajadores de la educación. Consecuentemente, las propuestas formuladas se orientan a modificar esta lógica, sosteniendo, por ejemplo, que «Debe eliminarse la remuneración por antigüedad y cualquier otro concepto que implique la fijación de valores remunerativos mínimos» (FIEL, 2000: 166) o que «La carrera profesional y los postítulos, el presentismo, la mejora en los resultados de las escuelas y la dedicación a las escuelas consideradas prioritarias, serán los criterios para futuros incrementos salariales» (Pacto Federal educativo II).

Para comprender con mayor profundidad la composición del salario docente y sus características, es necesario recuperar la letra de los estatutos. Por lo general, las categorías que conforman el salario docente son retomadas del Estatuto Nacional. Ellas son: cargo, antigüedad, ubicación, función diferenciada o especializada, prolongación habitual de la jornada y asignaciones familiares. En el Estatuto Nacional aparece también una asignación por dedicación exclusiva, que les corresponde cobrar a quienes son nombrados en cargos jerárquicos con requerimientos de tiempo completo. Esta asignación sólo es retomada por algunas jurisdicciones.

En las provincias encontramos algunas categorías más, que el Estatuto Nacional no considera. Por ejemplo, algunas provincias establecen una asignación por «estado docente»; otras, una bonificación por atención a practicantes y residentes; otras más, una bonificación por presentismo.

El ítem que posee mayor peso en el salario docente es el de la antigüedad, previsto por el Estatuto Nacional y recuperado por todos los estatutos provinciales. Los porcentajes que se determinan para el personal docente en el estatuto sancionado en 1958 son los que se detallan a continuación:

2 años de antigüedad	15%
5 años de antigüedad	30%
7 años de antigüedad	40%
10 años de antigüedad	50%
12 años de antigüedad	60%
15 años de antigüedad	70%
17 años de antigüedad	80%
20 años de antigüedad	100%
22 años de antigüedad	110%

Estos porcentajes presentan variaciones significativas entre las provincias. Un ejemplo ilustrativo es la diferencia de antigüedad que se establece a los 10 años de ejercicio: mientras en la provincia de Misiones se reconoce el 38% adicional sobre el básico, en Capital Federal y Tierra del Fuego, el índice es del 60%.

Los estatutos establecen que los sueldos se compondrán de índices, de modo que lo que se estipula es la cantidad de índices para cada cargo o función, siendo variable el valor de dichos índices y, por supuesto, los porcentajes de bonificación o asignación por antigüedad, ubicación, etc., que deban aplicarse. Así, si se decide un aumento salarial, lo que aumenta es el valor del índice, sin modificarse la estructura. De todos modos, esto ha sido modificado de hecho en las dos últimas décadas, debido a las decisiones de los sucesivos gobiernos de otorgar incrementos salariales, no de la manera prevista por los estatutos, sino a través de la asignación de sumas fijas que se añaden al sueldo «reglamentario», pero que no implican un aumento del valor del índice.

Existen diferentes modalidades para definir este valor: en algunos casos se establece que deberá estipularlo el Poder Ejecutivo. En otros, es el Poder Legislativo, pero por propuesta del Ejecutivo. En Chaco y Tierra del Fuego, se contempla la posibilidad de que intervenga asesorando una comisión integrada por representantes del poder central y de los sindicatos. Si bien, la definición recae finalmente en el Congreso, que es quien debe aprobarlo, esta instancia marca un distanciamiento respecto de los otros estatutos y del de Nación, ya que abre la discusión sobre los salarios, permitiendo que al interior de la misma participen los gremios.

El establecimiento de esta estructura salarial implicó, para los docentes que trabajan en el sistema público, un resguardo central en la última década, cuando comenzaron a implementarse diferentes medidas, propias de la reforma laboral desarrollada, tendientes a flexibilizar el trabajo. Sin embargo, también es necesario decir que los sueldos docentes -al menos en la educación

elemental— han sido históricamente bajos, y lo siguen siendo, obligando a los trabajadores de la educación a sostener un permanente reclamo.

Las discusiones en torno de la conformación de los salarios y las propuestas de modificación de los mismos estuvieron presentes a lo largo de la última década y aún se sostienen. De hecho, aquellos sectores que propician la modificación de los estatutos docentes suelen confluír en un fuerte cuestionamiento a la estructura salarial establecida por estas regulaciones, sin hacer referencia alguna al valor del salario. El punto que suscita más debates es la alta ponderación que recibe la antigüedad dentro de esta estructura. El argumento que sostiene este cuestionamiento es la suposición de que la antigüedad implica que el docente reciba aumentos de sueldo por «permanecer», lo que desincentiva el esfuerzo individual por superarse y obtener mejores resultados. Otro punto de discusión es el hecho de que los sueldos estén estipulados por escalafón, con una escala única por jurisdicción.

Desde estos sectores, el objetivo es instalar una nueva lógica en relación con la conformación del salario docente, en la que la antigüedad y el puesto sean reemplazados por nuevas variables. Estas opciones alternativas proponen que parte del sueldo se defina en función de la capacitación y del desempeño, el cual es mensurado a partir de los resultados de aprendizaje de los alumnos y/o de la evaluación del director.

Un avance en este sentido se observa en el estatuto de Salta —el único sancionado luego de la Ley Federal de Educación—. Si bien en el capítulo sobre remuneraciones no hace referencia a la posibilidad de atar el sueldo, o parte de él, a la capacitación, sí introduce esta variable en el artículo que aborda los derechos del docente. Los estatutos de todas las jurisdicciones sólo establecen que los docentes tienen derecho a percibir una remuneración justa por su tarea. No indican cómo ni con qué criterios se define esa remuneración justa. Salta, en cambio, refiere a «una remuneración justa por sus tareas y por su capacitación», aclarando además que «la mayor capacitación constituye causa legítima de diferencias en la retribución».

Introducir estas variables —desempeño y capacitación— en la composición del salario conlleva algunas consecuencias que merecen cierto detenimiento. En primer término, hoy las posibilidades de acceso a instancias de capacitación son muy desiguales, la realidad es que el volumen de la oferta varía notoriamente de acuerdo a la localidad. Compárese, para llevarlo a un extremo, las alternativas que se le ofrecen a un maestro de la Ciudad de Buenos Aires o del conurbano bonaerense, con las que pueden

presentársele a uno de una pequeña localidad rural. Estas diferencias en la oferta se cruzan con cuestiones económicas, ya que, de acuerdo a la disponibilidad de recursos del docente o de la escuela donde se desempeña, podrán costearse los gastos de traslado para participar de cursos u otras instancias organizadas en otras localidades. Por otra parte, los docentes que más directamente dependen su trabajo para vivir, suelen tener más de un cargo y, en consecuencia, menos disponibilidad de tiempos para integrarse en cursos que se deben realizar fuera del horario de trabajo. A su vez, muchas de las instancias de capacitación ofrecidas son pagas, de manera que, nuevamente, dependerán de las posibilidades económicas para acceder a ellas. De este modo, si se implementara esta variante, se estaría introduciendo un elemento más de desigualdad al interior del cuerpo docente, ya que, quien tiene menores recursos económicos o depende más de sus sueldos docentes cuenta con menos posibilidades de capacitarse y, por lo tanto, percibiría un menor salario. Si no se garantizan iguales posibilidades reales en relación con la capacitación, no sería justo que el salario estuviese condicionado por ella.

En segundo lugar, si parte o todo el sueldo se asocia a los resultados, las escuelas que tienen poblaciones con mayores problemas socio económicos, tendrán docentes con sueldos menores, ya que los resultados de esas escuelas son, en general, más bajos. Además de ser injusto para con quienes en ellas trabajan, hacer efectiva esta propuesta podría propiciar que los maestros no quieran incorporarse a estas instituciones. Por otro lado, se está dando por hecho que los resultados de aprendizaje de los alumnos dependen sólo del esfuerzo del docente, cuando es obvio que en él inciden fuertemente otras variables sociales e institucionales. Por último, esta propuesta introduciría un elemento mercantil en la relación de los maestros con los estudiantes, debido a que, si sus salarios dependen de los resultados del alumno, éstos tendrán ya no sólo un valor educativo, sino también un valor monetario.

En tercer término, si la ponderación del desempeño para estipular el sueldo se hace, no por los resultados de los alumnos, sino de acuerdo a la evaluación del director, se estaría abriendo un espacio de discrecionalidad y posible arbitrariedad. La existencia de este espacio fue, justamente, uno de los motivos que llevó a los docentes a reclamar largamente por una estructura salarial definida para todos. Reclamo que se vio satisfecho con la sanción del Estatuto Nacional.

En cuarto y último lugar, dejar sin efecto el sueldo por escalafón y/o atarlo a la capacitación o el desempeño llevaría a una dispersión e individualización de los salarios, que debilitaría la posibilidad de articular reclamos colectivos.

Ahora bien, las consideraciones que deben hacerse no solamente giran en torno a las consecuencias que podrían derivarse de la aplicación de estas propuestas. También debe pensarse en las implicancias de abrir este tipo de discusiones desconociendo la realidad socio económica de los docentes.

Según los datos aportados por una encuesta implementada por la CTERA en 2000, la maestra típica del nuevo siglo es mujer de entre 25 a 45 años. El 40% de ellas es jefa de hogar con 2 a 5 personas a cargo; hogares que en el 50% de los casos se encuentran ubicados por debajo de la línea de pobreza. En el promedio nacional el 50% de los docentes entrevistados tiene ingresos por debajo de los \$500 mensuales, y existen regiones postergadas como el NEA y Cuyo, donde en promedio el 70% de los docentes gana menos de \$500 mensuales. Sólo el 10% de los docentes entrevistados alcanza la canasta familiar (\$1.200) (CTERA - Instituto de investigaciones pedagógicas «Marina Vilte», *Consulta nacional docente. La educación argentina: ¿qué dicen los maestros?*, 2000).

Según un documento publicado en el 2000 por el IPE-Buenos Aires, el 11,6% de los maestros se encuentran bajo la línea de pobreza y el 63,6%, en un nivel socio económico bajo o medio bajo⁶. Es dable suponer que estas cifras se hayan incrementado luego de la crisis del 2001. En este mismo estudio, se sostiene que «Cuanto más depende una familia del salario de los docentes, más probabilidades tiene de ser pobre. En efecto, entre quienes aportan la totalidad del ingreso familiar la incidencia de la pobreza es más de dos veces superior a la existente entre quienes son proveedores minoritarios. Esto nos da un parámetro del impacto social de las remuneraciones docentes: ¿en qué medida un docente está en condiciones de afrontar un proyecto de familia y garantizar bienestar a la misma a partir de su profesión? Como simple indicador que nos acerca una respuesta a este interrogante, cabe destacar que a partir de sus remuneraciones actuales el 45% de los maestros y el 25% de los profesores no están en condiciones de sostener a una familia tipo por encima de la línea de pobreza. Coherentemente con esta información, vemos que en aquellos hogares en que los docentes son jefes de su hogares la incidencia de la pobreza duplica a la de aquellos donde no» (IPE, 2000: 7-8).

En el contexto de esta realidad socio económica, si se aborda el tema de los sueldos docentes no puede desconocerse la situación en la que están viviendo una amplia mayoría. Sin embargo, como ya fuera dicho, muchas de estas propuestas no hacen referencia a los bajos sueldos ni a la situación en la que se encuentran estos trabajadores. Sólo en un caso se hace mención⁷, pero sin tomarlo como un elemento que deba ser incorpo-

rado al análisis y, por lo tanto, a la propuesta que de él resulte. De este modo, se niega que, respecto del tema salarial, el problema más urgente es el monto de los salarios y el pago a término.

Licencias: De regulaciones legales y controles prácticos

El régimen de licencias es otro de los puntos fuertemente cuestionados desde las posiciones que bogaban por una modificación o derogación de los estatutos. Es también uno de los puntos que más repercusión tuvo en el sentido común de la población. Sin embargo, para tener una adecuada perspectiva acerca de este tema, conviene detenerse brevemente en la forma en que las licencias son tratadas en los estatutos.

El tratamiento de las licencias es dispar en los estatutos. Mientras en ciertos casos la temática se omite, en otros queda sujeta a reglamentación o bien se alude a ella en forma muy genérica. Sólo en siete se incorpora en la letra de los estatutos un apartado referido específicamente a licencias, con algún grado de exhaustividad⁸. En estos, se especifican las causas por las que las mismas serán otorgadas y los tiempos. También se señala cuándo serán con goce de sueldo o sin él. Entre los motivos de licencia con percepción de haberes, se enumeran:

1. Licencia anual ordinaria, por vacaciones.
2. Afecciones de corto tratamiento.
3. Afecciones o lesiones de largo tratamiento.
4. Maternidad.
5. Adopción.
6. Matrimonio.
7. Cuidado de familiar enfermo.
8. Fallecimiento de familiar.
9. Exámenes.
10. Estudios de perfeccionamiento.
11. Participación en actividades deportivas por federaciones nacionales u organismos deportivos internacionales.
12. Causas particulares.

Otras causas que aparecen no son tratadas uniformemente en cuanto a la percepción de haberes durante el goce de estas licencias. Es el caso de la licencia por cargos electivos y de la licencia gremial.⁹

En determinados estatutos es posible identificar diferencias entre la condición de titular y la condición de suplente. Algunos establecen una reglamentación paralela para el personal interino y transitorio. Otros disponen un tiempo mínimo de servicio para poder tener derecho a las licencias.

Algunas provincias hacen mención de sanciones para determinadas situaciones en relación con la asistencia. En general, re-

fieren a descuentos de haberes por faltas de puntualidad e inasistencias injustificadas, y a caratular como «abandono de cargo» las inasistencias consecutivas durante un determinado periodo de tiempo. Por otro lado, suelen estipular que se considera «falta grave» la invocación de falsa causa, lo que habilita la posibilidad de sanción disciplinaria. También, en algunos casos, se habla de sanción disciplinaria para quien tenga cierta cantidad de inasistencias sin justificar.

Como se señalara anteriormente, la regulación vigente sobre licencias ha sido sumamente cuestionada y constituye uno de los focos en los que han centrado sus críticas y propuestas de reforma tanto las distintas gestiones que estuvieron a cargo del Ministerio de Educación, como el Banco Mundial y variadas fundaciones.

En el documento «Análisis y estudio de los criterios básicos comunes para la jerarquización de la profesión docente», publicado por el Ministerio de Educación¹⁰, se hace referencia al tema. Este documento fue entregado a todos los sindicatos con personería gremial. En él se enumeran una serie de conclusiones a las que había arribado una Comisión constituida, dentro del Consejo Federal de Educación, por los ministros o representantes de cinco provincias. Entre esas conclusiones figuran:

- Crear las condiciones para mejorar la tarea profesional que redunde en la optimización del sistema educativo con el objeto de promover así mayores niveles de calidad y retención de los alumnos.

- Promover la profesionalización de la carrera Docente en base, principalmente, al mérito, buscando que los docentes sean valorados por su tarea y estimulando la adopción de una actitud de autosuperación permanente.

- Propiciar la reformulación de los regímenes de licencias adaptando la normativa a las características propias de un ejercicio profesional de la docencia.

A su vez, y como ejemplo de lo propulsado desde diversas fundaciones, FIEL sostiene que «en la Argentina, el régimen de licencias es extremadamente generoso, en especial las licencias por enfermedad de largo tratamiento y maternidad», señalando que «la inexistencia de un régimen de licencias que fomenten la irresponsabilidad laboral [es condición necesaria] para incentivar el esfuerzo y la dedicación del docente» (FIEL, 2000: 166).

Desde los sectores mencionados, la propuesta o exigencia es de modificación del régimen de licencias, acotando los beneficios, limitando o eliminando los distintos tipos de licencias. El principal argumento que se sostiene es que su actual conformación permite el abuso por parte de los docentes en el uso de éstas. Asociado

a este argumento, se suele sostener que el mantenimiento de este régimen significa erogaciones exageradas por parte del Estado, amén de injustificadas dado que sería un régimen que desincentiva el trabajo del docente promoviendo el ocio y consecuentemente tiene un impacto negativo en la calidad de la educación. No obstante, no se discute sobre qué tipo de licencias responden a causas justificadas o cuáles son sus razones.

Si el punto neurálgico de la discusión es el abuso por parte de los docentes en el uso de las licencias, los cuestionamientos deberían dirigirse en la dirección de analizar cuáles son las condiciones de control de dicho régimen que permiten la existencia de posibles fallas. En este sentido, el punto es analizar cómo mejorar las condiciones por las cuales el Estado puede intervenir en el control de las licencias, antes que centrarse en la falta de «vocación de trabajo» por parte de los docentes.

Si, por el contrario, lo que está en cuestión es la estructura en sí del régimen de licencias, es necesario considerar la validez de las causas que son invocadas en dicho régimen. Diversos estudios señalan que el trabajo docente, aún cuando sea realizado en condiciones adecuadas, es una actividad particularmente desgastante. Una perspectiva humana y pedagógica (y no un análisis centrado en la reducción del gasto) permite considerar que las causas de las licencias que en ellas se plasman están debidamente justificadas.

Perfeccionamiento: Entre el derecho y el deber; entre el saber y el ascender

La discusión acerca de qué se entiende por perfeccionamiento docente, su finalidad y las modalidades que éste puede asumir tiene connotaciones particulares a partir de la década del '90. Esto se debe a que, en este período, las políticas de formación docente adquieren un rol central a nivel discursivo en una doble vertiente, ya que tienen una presencia preponderante tanto en la retórica de la reforma educativa, como en las propuestas tendientes a la modificación o derogación de los estatutos. A su vez, estas políticas implican una estrategia de re-centralización en la toma de decisiones por parte del Poder Ejecutivo.

En relación con estas políticas de formación docente, Feldfeber (2000) considera como una de las características de la reforma educativa de los '90 el ser una reforma destinada a «reconvertir» a los docentes: «para aplicar los nuevos contenidos y capacitar a los docentes en las 'nuevas formas' de gestión basadas en la autonomía institucional y en la responsabilidad por los resultados educativos, se inició un proceso de 'reconversión' docente sustentado en el discurso de la profesionalización docente. Este proceso fue gestionado desde las instancias centrales de go-

bierno a través de la Red Federal de Formación Docente Continua» (Feldfeber, 2000: 19). En este sentido, la formación docente ocupó un lugar central en la retórica de la reforma como un componente necesario de la 'modernización' en curso.

Por otro lado, la formación docente tiene también un papel preponderante en los discursos relacionados con las propuestas de modificación o derogación de los estatutos. En estos discursos, adquiere un sentido que va más allá de la necesidad de 'adaptar' los docentes a las nuevas características del sistema educativo. Aquí está más bien vinculada con las propuestas de reforma de la carrera docente en las cuales se hace hincapié en relacionar las remuneraciones con la capacitación y el rendimiento.

Sin embargo, el perfeccionamiento docente, que es presentado como una novedad dentro de la retórica de la reforma, estaba ya presente, con sentidos diferentes a los mencionados hasta aquí, en los estatutos. Analizaremos a continuación cómo es concebido en relación con los siguientes ejes: cómo es definido, cuál es el rol del Estado, cuáles son los dispositivos por medio de los cuales se prevé su efectivización.

En relación con el primer punto, esto es, cómo es definido el perfeccionamiento, la totalidad de los estatutos lo consideran como un *deber* del docente. Estas leyes establecen entre los deberes del docente, el deber de *ampliar su cultura y perfeccionar su capacidad pedagógica*. Este deber tiene como correlato el derecho de los docentes a contar con licencias con goce de sueldo para perfeccionamiento. No obstante, resulta interesante destacar la forma que asume la formulación de este derecho: se refiere a las licencias, y no así al perfeccionamiento en sí como un derecho. De este modo, el Estado garantiza que los docentes dispongan del tiempo necesario para este fin, pero no garantiza la igualdad de oportunidades.

Entre los objetivos del perfeccionamiento, la mayoría de los estatutos se pronuncia por la «superación técnica y profesional», a la que algunos le añaden la «superación cultural». En unos pocos estatutos aparecen otros objetivos, como «la superación de la capacidad de los docentes», «el mejoramiento de los servicios educativos y del ejercicio profesional» o «el completar y renovar aspectos de la formación del trabajador de la educación y perfeccionarlo para el desempeño de funciones jerárquicas».

Los estatutos presentan diferencias significativas respecto de cómo es concebido el rol que le cabe al Estado en relación con el perfeccionamiento docente. Algunos refieren a un rol centrado en asegurar la prestación, mientras que otros sólo hablan de un papel de «estimulación» o «facilitación». Tanto el Estatuto Nacional como la mayoría de los estatutos provinciales se identifi-

can con este último, expresando que «el perfeccionamiento docente habrá de ser estimulado y facilitado por las autoridades educativas jurisdiccionales». Otros dicen que «las autoridades educacionales propenderán a la superación de la capacidad de los docentes por todos los medios a su alcance».

De esta forma, prácticamente la totalidad de los estatutos nada dicen del papel del Estado como garante de un sistema de perfeccionamiento docente que garantice la igualdad de oportunidades. Sólo dos casos definen el rol del Estado vinculado con asegurar el funcionamiento de un sistema de perfeccionamiento docente. Son la provincia de Chubut, que dice que «la planificación, organización y fiscalización de todas las acciones de perfeccionamiento docente se cumplirán a través de la Escuela Superior de Perfeccionamiento Docente, atendiendo las prioridades que establezca el Consejo Provincial de Educación», y la de Formosa, que estipula que «el Estado asegurará un sistema de perfeccionamiento organizado y administrado para obtener igualdad de oportunidades y posibilidades a los docentes de toda la provincia.»

Dentro de los dispositivos orientados a la efectivización del perfeccionamiento, se puede distinguir entre, por un lado, instancias que son creadas específicamente para este fin (como el dictado de cursos o la creación de institutos de formación) y, por otro lado, dispositivos que están destinados a generar condiciones posibilitadoras de la participación en las primeras instancias (como licencias o asignación de becas).

En relación con la forma en que es concebido el perfeccionamiento, en la mayoría de los estatutos se hace referencia a cursos de perfeccionamiento de manera genérica, sin aclarar si se dictan dentro o fuera del horario o lugar de trabajo. Sin embargo, se pueden distinguir unos pocos estatutos en los que se considera específicamente la posibilidad de realizar actividades de capacitación dentro del horario de trabajo: son los estatutos de Ciudad de Buenos Aires¹¹, Provincia de Buenos Aires, Formosa y Tierra del Fuego.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que las instancias de perfeccionamiento otorgan puntajes que son valorados en los concursos para ingresos o ascensos en la carrera docente. De este modo, la forma en que es tratado el tema no sólo guarda relación con las posibilidades de formación docente; también se vincula, junto a otros elementos, con la lógica y dinámica de la carrera docente.

La modalidad que adopta el perfeccionamiento en los estatutos analizados, así como la característica de los dispositivos utilizados para su efectivización, permite pensar tanto en la concepción de perfeccionamiento que subyace a las regulaciones, como

en el grado de responsabilidad que asume el Estado en la formación de los trabajadores de la educación.

En primer lugar, resulta interesante la conceptualización que realizan María Cristina Davini y Alejandra Birgin al referirse a las políticas y sistemas de formación. En su trabajo, diferencian las modalidades de capacitación y perfeccionamiento docente. Mientras que a la primera la definen como la apelación a la «difusión del conocimiento disciplinar (...) basada en el criterio de autoridad del experto», a la segunda la caracterizan como «una conceptualización del aprendizaje del adulto en su situación de trabajo» (Davini y Birgin, 1998). Estas autoras consideran que la modalidad de capacitación reproduce las lógicas tecnocráticas, asignando al conocimiento un carácter instrumental. Por el contrario, construir el perfeccionamiento docente implica trabajar con las representaciones, convicciones y dudas de los profesionales en los contextos concretos.

Esta diferenciación nos permite pensar en la concepción de formación docente que subyace en los estatutos. Observamos que un gran número de ellos refiere a la superación técnico-instrumental y profesional. Tanto la idea de superación como la concepción de docente como técnico, refuerzan el sentido instrumental de la tarea docente. En este sentido, por la manera en que aparece este tema en los estatutos, la formación se ve más ligada a sustituir un saber anterior, a aplicar un saber producido por expertos, que a reflexionar y enriquecer el propio trabajo desde una praxis valorada. Así, la formación docente establecida en los estatutos parece estar más ligada a la capacitación que al perfeccionamiento docente, en los términos definidos por Birgin y Davini, y estaría dando cuenta de una concepción tecnocrática del docente.

La caracterización del docente como técnico-profesional se construye en el marco de un estado desarrollista que, identificado con el paradigma tecnocrático, lo concibe como un ejecutor neutral de fórmulas planificadas por expertos. En ese contexto, pasa a un segundo plano aquella formación vinculada a recuperar saberes que promuevan la reflexión filosófica y política. Hoy en día podemos encontrar puntos de contacto entre esta caracterización y la que se sostiene, a partir de los noventa, en la retórica profesionalizante desplegada con la reforma educativa y, particularmente, desde las políticas de formación docente que se implementaron como parte de ella.

En segundo lugar, con relación al rol del Estado, las regulaciones provinciales establecen que las autoridades educativas se comprometen a estimular y a facilitar el perfeccionamiento docente. Sin embargo, ambas acciones no se encuentran necesariamente vinculadas con la garantía estatal de la formación de

sus agentes. Por el contrario, que la responsabilidad, así como los recursos o mecanismos a través de los cuales se efectiviza la formación, no se expliciten en las regulaciones permite pensar en el corrimiento del Estado de su función de garantizar la formación profesional.

Héctor Félix Bravo define al Estado Docente como aquel que posee la atribución de «crear, organizar, dirigir y sostener el servicio educativo adecuado a las necesidades e intereses de los habitantes» (Bravo, 1988: 43). Si consideramos que la formación docente constituye una condición necesaria para el sostenimiento de los servicios educativos, el Estado debe garantizar el derecho de la formación así como la igualdad de oportunidades y posibilidades para su concreción. En este sentido, el corrimiento del Estado de garantizar la formación profesional implica el debilitamiento de su función docente.

Tanto en los artículos de los estatutos que refieren a los deberes y derechos, como en los que hablan del perfeccionamiento, la formación docente es considerada un deber del docente. Sin embargo, no es garantizada por el Estado la posibilidad de cumplimiento de ese deber. Esto implica que el Estado define la obligatoriedad de la formación pero, a su vez, delega la responsabilidad de garantizarla a las posibilidades de los individuos o de las instituciones. De este modo, será la inquietud individual de cada sujeto por cumplir con su deber o por ascender en el escalafón, lo que permitirá sostener o mejorar la calidad de la educación.

Esto estaría dando cuenta de que se está pensando en el docente de manera individual. La formación y perfeccionamiento del cuerpo docente, como acción indispensable para que se tienda hacia una mejor educación, implica una política desarrollada por el Estado. Si, por el contrario, desde la ley el Estado no aparece como responsable, es porque no se piensa en la necesidad de trabajar con el colectivo, con el cuerpo docente. De este modo, predomina una concepción individualista, vinculada a pensar a los docentes que integran el sistema educativo como un agregado, como suma de individuos, que por su propia iniciativa perfeccionarán su formación y su labor.

De manera subyacente, parecería que se juegan ciertos supuestos darwinianos. Por un lado, cada docente tenderá a perfeccionarse por su propia inquietud, pero, como no se garantizan iguales posibilidades y los docentes se encuentran en desiguales condiciones sociales, económicas y geográficas, cada uno lo logrará con niveles diferenciales de éxito. Así, algunos podrán 'adaptarse' mejor que otros al sistema. Por otro lado, dado que el ingreso y las posibilidades de ascenso están fuertemente condicionadas por los cursos de capacitación y perfeccionamiento

hechos, se operará una selección en función de ese perfeccionamiento. 'Adaptación' y 'selección' de los docentes es lo que permitiría, de manera evolutiva, el sostenimiento o mejoramiento de la calidad de la educación.

En este sentido, la ecuación «formación como deber del docente - ausencia de garantía por parte del Estado» favorece la legitimación de la desigualdad al interior del cuerpo docente, la competencia entre ellos, la carrera meritocrática. Por otro lado, implica responsabilizar a los docentes de la calidad de la educación (de la que son responsables, pero en tanto estén dadas ciertas condiciones que competen al Estado), estableciendo que un elemento crucial de ella, como lo es la formación permanente de los agentes, dependa exclusivamente de los docentes, dado que el Estado se desentiende de su función de formación de los trabajadores de la educación.

La permanente formación es, simultáneamente, un deber y un derecho inalienable del docente, y es una responsabilidad indelegable del Estado. Para ello, el Estado debe financiar y crear la estructura de formación así como garantizar su funcionamiento y la igualdad de posibilidades de acceso. Sólo de este modo es posible que encuentre realización el principio de igualdad de oportunidades para los docentes, así como para los estudiantes.

Sintetizando, la formación docente constituyó uno de los ejes de la reforma educativa, que operó respaldando y nutriendo de un sustento ideológico importante a las acciones políticas destinadas a su implementación. Sin embargo, la lógica y las concepciones que atraviesan a dichas acciones no han adquirido un sentido muy diferente del que subyace al perfeccionamiento tal como es planteado al nivel de los propios estatutos.

En cuanto a las propuestas de modificación de los estatutos, como ya fuera dicho, éstas postulan que las remuneraciones sean «atadas» a la capacitación de los propios docentes. Sin embargo, si esta propuesta se hiciera efectiva sin modificar las condiciones y la lógica de la formación docente tal como son definidas hoy en los estatutos, posiblemente se profundizaría el carácter individualista y meritocrático al que antes aludíamos. De hecho, las propuestas mencionadas avanzan en esta dirección e incluso van más allá, con documentos que -como en el caso de FIEL- enfatizan la conveniencia de privatizar el perfeccionamiento o que sostienen que los programas de educación a distancia podrían representar una «forma de adiestramiento» más eficaz que la formación inicial, como se observa con el Banco Mundial (1992).

Notas a «El ojo de la tormenta: Las condiciones laborales en los estatutos docentes»

1 Con las transferencias realizadas durante la dictadura militar y el gobierno menemista de las instituciones educativas nacionales a las jurisdicciones provinciales, el ámbito de aplicación del Estatuto Nacional se ha reducido. Hoy sólo tiene vigencia en dos provincias -Santa Cruz y Santa Fe- que no han sancionado estatutos propios, adoptando (por ley) el nacional.

2 Ciudad de Buenos Aires: Ordenanza 40593/85; Provincia de Buenos Aires: Ley N° 10.579/87; Catamarca: Ley N° 3.122/76; Chaco: Ley N° 3.529/89; Chubut: Ley N° 1820/80; Córdoba: Decreto Ley N° 1.910/57; Corrientes: Ley N° 3.723/82; Entre Ríos: Ley N° 155/62; Formosa: Ley N° 931/90; Jujuy: Ley N° 2.531/60; La Pampa: Ley N° 1.124/88; La Rioja: Ley N° 2.691/61; Mendoza: Ley N° 4.934/84; Misiones: Ley N° 174/63; Neuquén: Ley N° 1.924/91; Río Negro: Ley N° 391/64; Salta: Ley N° 6.830/95; San Juan: Ley N° 2.492/60; San Luis: Ley N° 2.886/61; Santa Cruz: Ley Nacional N° 14.473 (Estatuto del Docente Nacional, homologada en el orden provincial por Ley N° 1.023/75); Santa Fe: rige la Ley Nacional N° 14.473/58 (Estatuto del Docente Nacional); Santiago del Estero: Ley N° 2.630/60; Tierra del Fuego: Ley N° 261/85; Tucumán: Ley N° 3.470/67

3 Cabe aclarar que las provincias de Santa Cruz y Santa Fe se rigen, hasta el momento de finalización del presente estudio, por el Estatuto Nacional. Por otra parte, el Estatuto de Tierra del Fuego fue derogado luego de comenzada nuestra tarea, pero fue contemplado igualmente en el análisis. También es necesario aclarar que las provincias se distinguen en que algunas han sancionado un único estatuto para todos los niveles de enseñanza, estableciendo algunas disposiciones especiales luego para cada nivel, mientras que en otras existen estatutos diferenciados para cada uno. Para el presente trabajo analizamos las disposiciones generales y las que refieren específicamente a la educación básica.

4 Declaración de la Confederación Nacional de Maestros publicada en Tribuna del Magisterio, citada por Nigro, Juan Carlos (1984: 40)

5 Nos referimos a numerosas experiencias en las que los docentes son incorporados por contratos transitorios para programas específicos o aquellas en las que quedan expresamente fuera de la regulación de los estatutos. Son ejemplos de esto último, entre otros, los programas «Zona de Acción Prioritaria» y «Adultos 2000», implementados en la Ciudad de Buenos Aires, o el proyecto «Escuelas 2001», más conocido como de escuelas autogestionadas, en la provincia de San Luis.

6 Según este estudio, el 36,45% de los maestros se encuentra en un nivel socio económico bajo; el 27,2%, en un nivel medio bajo; el 21,5%, en un nivel medio alto; por último, el 14,9%, en un nivel alto. (IPE, 2000)

7 Se trata del documento producido por el Consejo Federal de Cultura y Educación en el 2000: Análisis y estudio de los criterios básicos comunes para la jerarquización de la profesión docente.

8 Es el caso de Ciudad de Buenos Aires, Pcia. de Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén y Tierra del Fuego.

9 En el caso de La Pampa y Neuquén, tanto la «licencia por cargos electivos» como la «licencia gremial» incorporan la percepción de haberes. En Neuquén, además, se prevé la licencia con percepción de haberes por «actividad de interés público o del Estado». En Entre Ríos, este beneficio comprende sólo a la licencia gremial. En Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego tanto la licencia «gremial» como «por cargos electivos» se otorga sin goce de sueldo. En las Pcias. de Buenos Aires y Chaco no se especifica si corresponde o no percepción de haberes para estas licencias.

10 Ministerio de Educación (2001): Documento de trabajo. Análisis y estudio de los criterios básicos comunes para la jerarquización de la profesión docente.

11 En el caso de Ciudad de Buenos Aires, se señala que los cursos obligatorios destinados a titulares, interinos y suplentes se realizarán dentro del período escolar pero fuera del término lectivo, y serán sin asignación de puntaje, mientras que habrá cursos optativos, sin relevo de funciones, durante el ciclo lectivo, que sí devengarán puntaje. En referencia a los cursos destinados al personal de conducción, se contempla la posibilidad de que se efectúen fuera o dentro del período lectivo y en horario de servicio. Los mismos serán obligatorios durante el año de la toma de posesión de cada cargo y, posteriormente, cada tres años. Llama la atención la diferencia que se plantea entre personal «a cargo de grado» y personal de conducción. Mientras los últimos tiene la posibilidad de capacitarse con relevo de funciones, los docentes a cargo de grado carecen de este derecho.

Los estatutos docentes son leyes resultantes de acuerdos que reflejan cómo se definieron, en cierto momento histórico, determinadas disputas de poder entre los trabajadores de la educación, el Estado y otros sectores sociales, de tal modo que en ellas se explicitan y objetivan relaciones de poder. Desde este punto de vista, es posible observar cómo estas regulaciones contienen o enfatizan ciertas concepciones respecto de la docencia y del Estado, en desmedro de otras, a la vez que están presentes en ellas ciertas tensiones que han atravesado históricamente el campo de la educación.

La sanción del Estatuto Nacional en 1958 y de los estatutos provinciales luego, significó poner coto a las arbitrariedades y discrecionalidades que operaban en los nombramientos, estableciendo un sistema de ingresos y ascensos con iguales 'reglas de juego' para todos, que permitía que el conjunto de los docentes tuviera las mismas posibilidades de acceso a los cargos. A su vez, el derecho a la estabilidad también constituía un límite claro a las injusticias que pudieran cometerse, al asegurar la permanencia en el cargo y disponer que, para separar a alguien de él, se siguiera cierto proceso en el que se debe dar cuenta de las razones para tomar esta medida. Por otro lado, definir una escala salarial común para cada jurisdicción implicó que ciertos criterios de igualdad comenzaran a operar también en este aspecto, a la vez que se reconocía el derecho a la jubilación, que anteriormente no estaba garantizado para los docentes. Todo esto permite leer la sanción de los estatutos como expresión, dentro de la regulación laboral docente, de una tendencia democrática entendida, tal como lo hace Weber, como «toda tendencia de reducción a lo mínimo del 'dominio'» (1977: 735)

En relación con el Estado, y en tanto los estatutos son leyes laborales orientadas primordialmente a regular el trabajo de los docentes, es necesario también considerar qué elementos aparecen que hacen referencia al Estado como garante de derechos laborales básicos. En este sentido, los estatutos representan la institucionalización de un espacio de discusiones y negociaciones sostenidas en torno a estos derechos entre diferentes actores, principalmente los sindicatos docentes y el Estado. Tal como se ha mencionado en diferentes momentos, constituyó una fuerte motivación para el desarrollo de este trabajo la preocupación por el vertiginoso avance que viene operando la nueva derecha —tanto en el terreno de las relaciones materiales como al nivel del imaginario— en el cerceamiento de estas garantías. Así, la pregunta por el Estado y la garantía de derechos laborales en relación con los estatutos resultó especialmente significativa.

¿En qué contexto se discuten los estatutos?

Los '90 han constituido el apogeo de un proceso, comenzado al menos 20 años antes, orientado al desmantelamiento del Estado de Bienestar / Keynesiano y la instauración de una lógica neoliberal que acompañara la conformación de un nuevo modelo de Estado. Nos interesa recuperar algunas dimensiones y características de este proceso. En primer término, la última década del siglo XX se caracterizó por la hegemonía del pensamiento y las políticas neoliberales en los centros de poder político y económico, imponiéndose un nuevo sentido común en torno del Estado y de lo público.

En segundo lugar, la reforma impulsada en esos años implicó el retraimiento del Estado y la primacía del mercado, no sólo por las medidas económicas que se tomaron en pos del libre mercado, sino también por la introducción de una lógica de mercado aún en aquellas áreas que tradicionalmente se pensaban como lo opuesto a lo privado. De este modo, en relación con las políticas sociales, en las que la intervención del Estado no puede suprimirse, se desarrollaron reformas con la finalidad de lograr que estas áreas continúen funcionando en el ámbito estatal pero con una dinámica acorde a la del mercado.

En tercer término, la política económica implementada llevó a la polarización social, la profundización de las desigualdades, el crecimiento exponencial de la pobreza y de la desocupación y subocupación. Asimismo, los salarios se redujeron y el trabajo se precarizó, producto de las reformas en el mercado laboral que modificaron sustancialmente las relaciones laborales.

Por último, el conjunto de políticas implementadas no sólo tuvo un profundo y terrible impacto en la estructura social de nuestro país, sino que también afectó las capacidades políticas estatales. Por un lado, la deuda externa condicionó la definición de políticas por parte del Estado debido a la presión de los organismos de financiamiento internacional respecto de las medidas a adoptar. Por otro lado, en los diferentes espacios de discusión y definición de las políticas públicas comenzaron a intervenir una serie de analistas políticos y económicos, y de fundaciones e instituciones, con fuertes vinculaciones con diversos sectores de poder, en general empresariales. Esto se ha observado con claridad en el ámbito educativo, en el que principalmente el Banco Mundial, pero también una serie de fundaciones, han venido incidiendo fuertemente tanto en las discusiones que se impulsan desde el Estado como en las políticas que se implementan.

En este marco, los estatutos docentes aparecen como condensadores de una serie de tensiones y disputas. Por un lado, son testimonio de una lucha histórico-política de los do-

centes y son garantía de los derechos que, como trabajadores, han conquistado. En consecuencia, para los sindicatos y para los docentes en general constituyen, tanto desde lo concreto como desde lo simbólico, un eje central a la hora de pensar su propio trabajo. De allí que su defensa adquiriera tal importancia. Por otro lado, y por estas mismas razones, son objeto de fuertes cuestionamientos por parte de aquellos sectores identificados con la retórica neoliberal –como el Banco Mundial y ciertas fundaciones y analistas políticos–, que consideran que dichas garantías desincentivan el buen desempeño y el esfuerzo.

Son estos sectores los que comienzan a producir una cantidad de propuestas de modificación o derogación de los estatutos docentes a lo largo de los '90. Estas propuestas anclan en dos procesos. En primer lugar, la reforma laboral, que introdujo una serie de elementos que modificaban sustancialmente la relación laboral, como la extensión de la jornada de trabajo, la mayor facilidad para los despidos, los contratos a término, la extensión de los períodos de prueba. Estos cambios no afectaron, al menos no con la misma magnitud, a los docentes que se encuentran protegidos por los estatutos.

El segundo proceso en el que anclan las propuestas referidas es la reforma educativa, en relación con la cual no sólo deben considerarse las acciones concretas –como los cambios en la estructura, la transferencia de las instituciones, etc.–, sino que también resulta necesario considerar la forma en la que intervino en la construcción de un nuevo sentido común en torno de la educación. Las discusiones públicas sobre diferentes temas referidos al Estado han resultado, dentro del programa neoliberal, un espacio importante de producción de nuevos sentidos, de imposición y legitimación de nuevas maneras de pensar cuestiones sociales. En el caso de la educación, la reforma implicó la instauración de un discurso articulado en torno de la lógica de la calidad, la eficiencia y la competencia.

Las propuestas de modificación o derogación de los estatutos encuentran su fundamentación en estos dos procesos. En general, estas propuestas intentan introducir en el campo laboral docente las transformaciones de la reforma laboral. Justifican este intento sosteniendo que estos cambios permitirán mejorar la educación porque incentivarán a los docentes a esforzarse más para lograr un mejor desempeño.

Así, los puntos concordantes de las propuestas sostenidas por el gobierno, los organismos internacionales y las fundaciones son: 1) la modificación de la lógica de la composición salarial docente, que pasaría a estar atada al rendimiento y la capacitación en lugar de a la antigüedad; 2) el cuestionamiento a la estabilidad laboral docente; 3) un sistema de licencias mucho más

rígido y limitado, y 4) la contratación de los docentes directamente por parte de las instituciones. Estas propuestas se vieron a su vez sustentadas desde un discurso que apela a la profesionalización y autonomía de los docentes. Como sostuvimos en este trabajo, en un marco de creciente pauperización, el discurso de la profesionalización y la autonomía resulta encubridor de la precarización y proletarianización del trabajo docente, a la vez que legitimador, en tanto se ocultan dichos procesos y en cambio se pone el foco sobre la responsabilidad individual de los docentes respecto de las condiciones en que se desarrolla la praxis educativa.

¿Qué dicen los estatutos?

El Estatuto Nacional, matriz originaria de los estatutos docentes, fue sancionado en un contexto de hegemonía de un modelo de Estado Keynesiano / de Bienestar. Es en este marco que se amplían los espacios de participación de los docentes –a través de sus representantes gremiales– en la negociación por el reconocimiento material y legal del derecho a condiciones laborales más dignas y mecanismos transparentes en la selección de los trabajadores. Producto de estas discusiones, se materializan en estas normas algunas de las funciones propias de un Estado distribuidor: estabilidad en el cargo, goce de una remuneración y jubilación justas, ejercicio de la profesión en mejores condiciones de trabajo, reconocimiento de las necesidades del núcleo familiar, goce de vacaciones, libre afiliación, asistencia social, derecho a huelga y a indemnización. De estos, en el presente trabajo abordamos aquellos que aparecen más claramente cuestionados en las discusiones actuales: estabilidad, remuneraciones, licencias y perfeccionamiento.

La estabilidad es una de las garantías plasmadas en los estatutos que más fuertemente fue puesta en cuestión por las propuestas de modificación. Los principales argumentos que se esgrimen son que desincentiva el trabajo responsable por parte del docente (ya que la posibilidad de perder el trabajo operaría como un estímulo para el buen desempeño) y que es un elemento que introduce rigideces perjudiciales para otros aspectos del trabajo docente (como, por ejemplo, la conformación de equipos docentes por parte de los directores de las instituciones). Contrariamente a estos posicionamientos, en este trabajo hemos observado que la presencia de la garantía de estabilidad laboral en los estatutos docentes obedece a razones fundadas en el garantizar que la práctica pedagógica pueda desarrollarse en forma libre, sin estar atada a condicionamientos de tipo político, gremial, religioso, racial o filosófico. Paralelamente, en los estatutos se contempla, en virtud del cumplimiento del derecho a la educación, que los docentes pueden perder la estabilidad labo-

ral en caso de pérdida de la idoneidad profesional. Resulta importante considerar que el logro de la estabilidad laboral se dio en el marco de un Estado que garantizaba este derecho (al menos formalmente) para el conjunto de los ciudadanos. Asimismo, la estabilidad era un reclamo que las asociaciones docentes sostenían desde los años 30 (Nigro, 1984). Vemos de este modo que la estabilidad laboral docente obedece a razones relacionadas con los derechos de todos los trabajadores, pero, además, relacionadas con condiciones necesarias para la práctica pedagógica. Es teniendo en cuenta estos aspectos que resulta importante considerar la importancia de la estabilidad para el conjunto de los trabajadores de la educación, especialmente en un contexto de debilitamiento de este derecho por la dificultad para titularizarse, la gran cantidad de suplentes que permanecen en esa condición por mucho tiempo y la introducción de modos de contratación que no se rigen por el sistema de concursos.

En relación con las licencias, en las propuestas de los '90 ha cobrado gran envergadura el ataque a este sistema, que es caratulado como permisivo y excesivo. En relación con este punto, resulta necesario considerar tres aspectos diferentes. Por un lado, la discusión acerca de la conveniencia de la existencia de un régimen de licencias específico para los trabajadores docentes. En segundo lugar, el contenido y estructura de dicho régimen. Finalmente, el uso y los controles aplicados sobre el mismo. En la discusión acerca de las licencias que abrieron las propuestas de modificación o derogación de los estatutos, estos tres aspectos han ido entremezclados, atacándose la existencia de un régimen de licencias bajo el argumento de que su uso es incorrecto. En este sentido, consideramos que si las tendencias hacia la limitación de beneficios encuentran parte de su argumentación en los «abusos» que los docentes hacen de los mismos, el foco de la discusión no debería ser el régimen de licencias en sí mismo, sino el sistema de instrumentación del control sobre las mismas. La discusión sobre el régimen de licencias debería centrarse en la validez de las causas por las cuales está previsto que se contraigan, que a lo largo de este trabajo hemos observado que están justificadas. La asimilación de estas problemáticas distintas lleva a que queden soslayadas las cuestiones de justicia social que fundamentan la existencia de este derecho.

Respecto de las remuneraciones, como vimos, los estatutos otorgan en ellas un papel central a la antigüedad. Esto es intensamente cuestionado con el argumento de que desincentiva el buen desempeño docente al significar aumentos de sueldo sólo por «permanecer». Sin embargo, las razones por las cuales la antigüedad tiene un peso tan importante en la estructura de remuneraciones tienen que ver, entre otras cosas, con el recono-

cer la permanencia en el aula en el marco de una carrera docente en la cual todo ascenso implica la salida de ella.

Las propuestas de modificación de esta estructura salarial plantean la necesidad de que el sueldo quede condicionado por variables «meritorias» como la capacitación y la eficiencia (ponderada a partir de «resultados en el aprendizaje» y la evaluación del director) Atar las remuneraciones a la capacitación y los resultados generaría procesos de individualización y competencia al interior del cuerpo docente, desde el momento en que desarticulan la organización colectiva para la negociación. A su vez, introduciría elementos de mayor desigualdad ya que no todos tienen las mismas posibilidades de capacitación y perfeccionamiento, ya sea por las diferencias en la oferta de cursos de acuerdo con el lugar en que se encuentren, como por la situación particular económico-social en la que cada uno esté y la disponibilidad o imposibilidad que se derive para afrontar los costos o los tiempos de realización que las instancias de capacitación suponen.

Por otro lado, condicionar el sueldo o parte de él a los resultados supone dar por hecho que el aprendizaje de los alumnos depende sólo del esfuerzo del docente, cuando es para todos evidente que en él inciden otras variables sociales e institucionales. Además, esta propuesta introduciría un elemento mercantil en la relación de los maestros con los estudiantes, ya que los resultados de aprendizaje de los alumnos tendrían un correlato monetario.

En cuanto al perfeccionamiento docente, en los estatutos predomina una concepción de «capacitación docente» de sentido tecnocrático, vislumbrándose afinidades en relación con la retórica profesionalizante que le confiere sentido a las políticas de formación docente que se vienen implementando a partir de la reforma educativa; políticas que —por otro lado— han representado un fuerte punto de anclaje para la misma reforma. Asimismo, la mayoría de los estatutos (con la excepción de dos de ellos) nada dicen acerca del papel del Estado como garante de un sistema de perfeccionamiento docente que garantice la igualdad de oportunidades. Esta ausencia de garantía cobra énfasis cuando se repara en que el mismo perfeccionamiento es postulado como un «deber» del docente. Esta situación se agudiza cuando reparamos en la situación de sobreocupación y de pobreza por la que atraviesa una proporción significativa de la docencia, sumado a la existencia de un sistema de cursos arancelados que otorgan un puntaje superior a los que se ofrecen sin arancelamiento.

Por último, quisiéramos detenernos brevemente en el hecho de que derechos laborales significativos sólo estén contemplados —en la mayoría de los estatutos— para aquellos docentes que se encuentran dentro de la categoría de «titulares». Si tomamos en

cuenta que los procesos de desempleo y subempleo que inciden fuertemente hoy en la estructuración del mercado laboral avanzan sobre la situación laboral docente, los derechos consagrados al nivel de la normativa –muchos de los cuales sólo rigen para «titulares»– se ven relativizados para una franja sustancial del conjunto de los trabajadores de la educación. Si su defensa y preservación al nivel de la normativa resulta fundamental, creemos que no deja de ser importante la disputa por la inclusión del conjunto de los trabajadores al goce de las garantías que ofrecen los mismos.

Los estatutos docentes abordan una variedad de aspectos que hacen al trabajo docente, muchos de los cuales podrían ser replanteados y probablemente deberían ser modificados. Lo central en toda esta discusión es cuál es el sentido de las modificaciones que se proponen y qué consecuencias pueden tener. Quizá se pueda identificar en estos estatutos algunos elementos en los que lógicas burocráticas, autoritarias o corporativas se anteponen a la democrática. Nos proponemos analizar en profundidad esta cuestión en un próximo trabajo. No obstante, las propuestas de modificación sostenidas durante los '90, lejos de invertir esta situación, la profundizan, ya que representan un retroceso para la democratización de las condiciones y relaciones laborales docentes, así como de la educación en general.

Resta, entonces, la difícil tarea de pensar en propuestas que habiliten la discusión y reflexión sobre las leyes y los modos de regulación del trabajo de enseñar, pero con un sentido que permita articular de manera más acabada los derechos de los docentes como trabajadores con el derecho a la educación, y a la mejor educación posible, del conjunto de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aronskind, Ricardo: *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*. Buenos Aires, Libros del Rojas, UBA, 2001.
- Auyero, Javier: *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires, Manantial, 2001.
- Balduzzi, Juan; Vázquez, Silvia A.: *De apóstoles a trabajadores. Luchas por la unidad sindical docente 1957-1973*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Pedagógicas «Marina Vilte», CTERA, 2000.
- Batallán, G.: *¿Puede la docencia ser una profesión? Contradicciones en el marco de la escuela democrática*, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Educación organizado por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, Buenos Aires, 1996.
- Batallán G.; García, F.: «La especificidad del trabajo docente y la transformación educativa». En: Alliaud y Duschatzky (comp.) *Maestros. Formación, práctica y transformación escolar*. Buenos Aires, Miño y Dávila editores, 1992.
- Bauman, Zygmunt: *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires, FCE, 1999.
- Blanco Etcheagaray y otros: *La escuela protagonista*, Buenos Aires, Temas Grupo Editora, Fundación Grupo Sophia, 1999.
- Birgin, Alejandra: «La docencia como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión», en: Gentili, Pablo y Frigotto, Gaudencio (comp.): *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Buenos Aires, CLACSO, 2000.
- Birgin, Alejandra: *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires, Editorial Tróquel, 1999.
- Birgin, A.; Duchatzky, S.; Dussel, I.: «Las instituciones de formación docente frente a la reforma: estrategias y configuraciones de la identidad», en *Revista Propuesta Educativa*, Buenos Aires, año 9, N° 19, FLACSO, diciembre de 1998.
- Bourdieu, P.; Wacquant, L.: «Sobre las astucias de la razón imperialista», en *Apuntes de investigación del CECYP*, Buenos Aires, N° 4, 1999.
- Bourdieu, Pierre: *Sociología y Cultura*. México, Grijalbo, 1990.
- Bourdieu, Pierre: «Espacio social y espacio simbólico. Introducción a una lectura japonesa de *La Distinción*», conferencia pronunciada en la Casa Franco-Japonesa, Tokio, 4 de octubre de 1989.
- Bravo, Héctor F.: «La educación en la Constitución reformada», en *Boletín de la Academia Nacional de Educación*, Buenos Aires, N° 35, octubre de 1998.
- Bravo, Héctor F.: *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1994.
- Calcagno, Alfredo; Calcagno, Eric: *La deuda explicada a todos (los que tienen que pagarla)*, Buenos Aires, Editorial Catálogos, 1999.
- Camou, Antonio: «Los consejeros de Menem. Saber técnico y política en los orígenes del peronismo», *Cuadernos del CISH*, La Plata, N° 5, 1999.
- Centeno, Miguel Angel: *Isomorphic neoliberalism and the creation of inevitability*, Princeton University, EEUU. (Working draft), 2001.
- Contreras, J.: *La autonomía del profesorado*, Madrid, Editorial Morata, 1997.

Davini, M. C.; Birgin, A.: «Políticas de formación docente en el escenario de los '90. Continuidades y transformaciones», en AAVV: *Políticas y sistemas de formación*. Buenos Aires, Carrera de especialización de Posgrado en Formación de Formadores, Novedades Educativas/Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1998.

Davini, M. C.: «Formación y trabajo docente: realidades y discursos en la década del 90», *Revista Argentina de Educación*, Buenos Aires, Año XII, N° 21, 1994.

Experton, William y otros: «Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina», Washington, LCSHD, Banco Mundial, 1999.

Feldfeber, Myriam: «Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem», *Revista Versión*, Buenos Aires, N° 11, Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad de Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas, 2000.

Feldfeber, M.: «Las políticas de formación docente en el contexto de la reforma educativa», *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la educación*, Buenos Aires, Año VIII, N° 15, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1999.

Filmus, Daniel: «Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina», *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 12, Organización de Estados Iberoamericanos, 1995. Disponible en <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie12a01.htm>

Friedman, Milton; Friedman, Rose: *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, Buenos Aires, Ediciones Grijalbo, 1980.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas-FIEL: *Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma*, Buenos Aires, Centro de Estudios Públicos, 2000.

Gentili, Pablo: «Escuela, gobierno y mercado. Las privatizaciones en el campo educativo», *Cuadernos de Pedagogía*, Barcelona, N° 286, diciembre 1999.

Gorz, André: *Miserias del presente. riqueza de lo posible*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

IIPE-Buenos Aires: *Los docentes y los desafíos de la profesionalización*, volumen II, IIPE, Buenos Aires, diciembre de 2000.

Imen, Pablo: «Regulación del trabajo docente. Un debate debido», *Revista La Docente*, Buenos Aires, año 2, N° 5. Publicación de la Caja Complementaria de Prevención para la Actividad Docente, noviembre 2000.

Jaimovich, A.; Migliavacca, A.; Pasmanik, Y.; Saforcada, M. F.: *¿Qué regulan los estatutos docentes? Trabajadores de la educación, relaciones sociales y normativa*, COMPLETAR DATOS.

Jiménez Jaén, Marta: «Reforma educativa y profesionalización docente», en *Cuadernos de Pedagogía*, Barcelona, N° 220, Monográfico El Profesorado, diciembre de 1993.

López, Ernesto: «Globalización y democracia», Congreso Español de Ciencias Políticas, Salamanca, 2-4 octubre 1997.

Mendizábal: «Condiciones de trabajo y salud de los docentes primarios de la provincia de Buenos Aires», en *El sistema educativo como ámbito laboral*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.,

Morgenstern de Finkel, Sara: «Crisis de acumulación y respuesta educativa de la 'Nueva Derecha'», *Revista Argentina de Educación*, Buenos Aires, N° 14, AGCE, 1990.

Neffa, Julio César: *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998.

Nigro, Juan Carlos: *La lucha de los maestros*, Buenos Aires, Confederación de Maestros, 1984.

O'Donnell, Guillermo: «El capital financiero y el futuro de la Argentina» (mimeo).

OIT: «Incidencias del ajuste estructural en el empleo y la formación del personal docente», Ginebra, 1996.

Paviglianiti, Norma: «La ley federal de educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina. Sus orientaciones hacia la privatización, provincialización y retiro del Gobierno nacional del financiamiento del sistema de educación pública», *Revista Serie Pedagógica*, La Plata, N° 2, Universidad de La Plata, 1996.

Paviglianiti, Norma: *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina de los noventa*, Buenos Aires, Coquena Editora, 1991.

Pérez Crespo, Guillermo: «Las herramientas legales en la lucha sindical», Ciffarelli, V.; Martínez, O.; Pérez Crespo, G. y otros: *De eso no se habla. Organización y lucha en el lugar de trabajo*, Buenos Aires, Cuadernos del TEL, 2002.

Pucciarelli, Alfredo: *La democracia que tenemos. Declinación económica, decadencia social y degradación política en la Argentina actual*, Buenos Aires, Libros del Rojas, UBA, 2002.

Pucciarelli, Alfredo: «¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre el significado de algunas transformaciones recientes en la sociedad argentina», *Sociedad*, Buenos Aires, N° 12/13., 1998.

Puigrós, Adriana; Bernetti, Jorge Luis: *Historia de la Educación en la Argentina V. Peronismo: Cultura política y educación (1945-1955)*, Buenos Aires, Editorial Galerna, 1993.

Schvarzer, Jorge: *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, Buenos Aires, AZ Editores, 1998.

Sidicaro, Ricardo: *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Buenos Aires, Libros del Rojas, UBA, 2001.

Tiramonti, Guillermina: *Modernización educativa de los 90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 2001.

Weber, Max: *Economía y Sociedad*, Tomo II, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

Documentos consultados

Banco Mundial: «Educación primaria», Serie Documentos de Política del Banco Mundial, Washington, 1992.

Banco Mundial: «Prioridades y estrategias para la educación», Washington, 1995.

CTERA - Instituto de investigaciones pedagógicas «Marina Vilte»: «Consulta nacional docente. La educación argentina: ¿qué dicen los maestros?», 2000.

Ministerio de Educación: «Bases para el Pacto Federal Educativo II», 2000.

Ministerio de Educación: «Documento de trabajo. Análisis y estudio de los criterios básicos comunes para la jerarquización de la profesión docente», 2001.

Ley Federal de Educación 24.195, sancionada en 1993.

CUADERNOS PUBLICADOS

1. Departamento de Ciencias Sociales: *Prevención y promoción de la salud integral en la Ciudad de Buenos Aires. Organizaciones de la Sociedad Civil*. Natalia Bauni y Julieta Caffaratti.
2. Departamento de Ciencias Sociales: *Cooperativa de recuperadores de residuos. Exclusión social y autoorganización*. Julio Gabriel Fajn.
3. Unidad de Información: *Racionalización y democracia en la escuela pública. La educación durante el período 1916-1930*. Daniel Campione y Miguel Mazzeo.
4. Departamento de Cooperativismo: *La cooperación y los movimientos sociales. Consideraciones sobre el papel del cooperativismo en dos movimientos sociales*. Trabajo colectivo (MTD Matanza, MOI, Mario Racket y Gabriela Roffinelli).
5. Departamento de la Ciudad del Tango: *El tango en el teatro* (parte 1). Liliana Marchini.
6. Departamento de la Ciudad del Tango: *El tango en el teatro* (parte 2). Liliana Marchini.
7. Departamento de Economía y Política Internacional: *El petróleo en la estrategia económica de EE.UU.* Valeria Wainer, Andrea Makón y Carolina Espinosa.
8. Departamento de Economía y Política Internacional: *La globalización neoliberal y las nuevas redes de resistencia global*. Dolores Amat, Pedro Brieger, Luciana Ghiotto, Maité Llanos y Mariana Percovich.
9. Departamento de Estudios Políticos: *La construcción del ejército de reserva en Argentina a partir de 1976. La población excedente relativa en el área metropolitana de Buenos Aires, 1976-2002*. Javier Arakaki
10. Departamento de Ciencias Sociales: *La parte de los que no tienen parte. La dimensión simbólica y política de las protestas sociales: la experiencia de los piqueteros en Jujuy*. Maricel Rodríguez Blanco.
11. Departamento de Cooperativismo: *FUCVAM. Una aproximación teórica a la principal experiencia cooperativa de viviendas en Uruguay*. Analía Cafardo.
12. Unidad de Información: *La Calle. El diario de casi todos. Octubre a diciembre de 1974* (Parte 1). Gabriel Vommaro.
13. Departamento de Cooperativismo: *El cooperativismo agrario en Cuba*. Patricia Agosto.
14. Unidad de Información: *La Calle. El diario de casi todos. Octubre a diciembre de 1974* (Parte 2). Gabriel Vommaro.
15. Departamento de Estudios Políticos: *Las nuevas organizaciones populares: Una metodología radical* Fernando Stratta y Marcelo Barrera.
16. Departamento de Cooperativismo: *Empresas recuperadas. Aspectos doctrinarios, económicos y legales*. Alberto Rezzónico
17. Departamento de Economía y Política Internacional: *Alca y apropiación de recursos. El caso del agua*. María de los Milagros Martínez Garbino, Diego Sebastián Marenzi y Romina Kupellián
18. Departamento de Cooperativismo: *Género y Cooperativas. La participación femenina desde un enfoque de género* (Parte 1) Teresa Haydé Pousada.
19. Departamento de Cooperativismo: *Género y Cooperativas. La participación femenina desde un enfoque de género* (Parte 2) Teresa Haydé Pousada.
20. Departamento de Cooperativismo: *Dilemas del cooperativismo en la perspectiva de creación de poder popular*. Claudia Korol.
21. Departamento de Cooperativismo: *El zapatismo: hacia una transformación cooperativa "digna y rebelde"*. Patricia Agosto.
22. Departamento de Economía Política: *Imponernos. Progresividad y recaudación en el sistema tributario argentino* (Parte 1). Rodrigo M. G. López.
23. Departamento de Economía Política: *Imponernos. Progresividad y recaudación en el sistema tributario argentino* (Parte 2). Rodrigo M. G. López.
24. Departamento de La Ciudad del Tango: *Laburantes de la música. Apuntes de su historia sindical*. Mario A. Mittelman.
25. Departamento de Cooperativismo: *Debate sobre Empresas Recuperadas. Un aporte desde lo legal, lo jurídico y lo político*. Javier Echaide.
26. Departamento de Ciencias Sociales. *Asambleas barriales y mitologías: Una mirada a partir de las formas de intervención político cultural*. Hernán Fernández, Ana Enz, Evangelina Margiolakis y Paula Murphy.
27. Departamento de Cooperativismo. *Autogestión obrera en el siglo XXI: Cambios en la subjetividad de los trabajadores de empresas recuperadas, el camino hacia una nueva sociedad*. Analía Cafardo y Paula Domínguez Font.
28. Departamento de La Ciudad del Tango: *La escuela de todas las cosas. Tango: acercamiento a los modos de transmisión de la música popular a través de la reconstrucción oral*. María Mercedes Liska.
29. Departamento de Historia: *Las primeras experiencias guerrilleras en Argentina. La historia del «Vasco» Bengochea y las Fuerzas Armadas de la Revolución Nacional*. Sergio Nicanoff y Axel Castellano.
30. Departamento de Historia: *Estudios críticos sobre historia reciente. Los '60 y '70 en Argentina. Parte I: El PRT-ERP: Nueva Izquierda e Izquierda Tradicional*. Eduardo Weisz.
31. Departamento de Historia: *Estudios críticos sobre historia reciente. Los '60 y '70 en Argentina. Parte II: Militancia e historia en el peronismo revolucionario de los años 60: Ortega Peña y Duhalde*. Ariel Eidelman
32. Departamento de Historia: *Estudios críticos sobre historia reciente. Los '60 y '70 en Argentina. Parte III: Historia en celuloide: Cine militante en los '70 en la Argentina*. Paula Halperín.
33. Departamento de Historia: *Estudios críticos sobre historia reciente. Los '60 y '70 en Argentina. Parte IV: Mujeres, complicidad y Estado terrorista*. Débora C. D'Antonio.
34. Departamento de Economía Política: *Deuda externa: verdades que encandilan*. Colectivo del Departamento.
35. Departamento de Comunicación: *Los dueños de la palabra. La propiedad de los medios de comunicación en Argentina*. Luis Pablo Giniger.
36. Departamento de Ciencias Sociales: *Los discursos de la participación: Una mirada hacia la construcción de la figura del ciudadano en la prensa escrita de la Ciudad de Buenos Aires*. Matías Landau (coord), Alejandro Capriati, Nicolás Dallorso, Melina Di Falco, Lucas Gastiarena, Flavia Llanpart, Agustina Pérez Rial, Ivana Socoloff.
37. Departamento de Educación: *Reformas neoliberales, condiciones laborales y estatutos docentes*. Analía Jaimovic, Adriana Migliavacca, Yael Pasmanik, M. Fernanda Saforcada.
38. Departamento La Ciudad del Tango: *Los tangos testimoniales*. Julio César Páez.

39. Departamento de Comunicación: *Espectáculos de la realidad*. Cecilia Rovito.
40. Departamento de Literatura y Sociedad: Serie **El sujeto social en algunas obras narrativas argentinas del siglo XX. Parte I: *Acerca de La Forestal. La tragedia del quebracho colorado (ensayo de Gastón Gori)***. Pablo Marrero.
41. Departamento de Literatura y Sociedad: Serie **El sujeto social en algunas obras narrativas argentinas del siglo XX. Parte II: *Rodolfo Walsh. Hacia una nueva épica***. Nancy Denise Javelier.
42. Departamento de Cooperativismo: *La gestión en las empresas recuperadas*. C. Roberto Meyer; José E. Pons
43. Departamento de Historia: *La formación de la conciencia de clase en los trabajadores de la carne desde una perspectiva regional. Zárate 1920/1943*. Christian Gastón Poli.
44. Departamento de Literatura y Sociedad: *Griselda Gambaro: exilio textual y textos de exilio*. María Cecilia Di Mario.
45. Departamento de Economía Política: *Un análisis del acuerdo con el FMI: ¿un nuevo rumbo o el mismo camino?*. Diego Mansilla, Lucía Tumini