

La Argentina que viene.

Análisis y propuestas para una sociedad en transición

Aldo Isuani

Daniel Filmus

Emilio Tenti Fanfani

Ricardo A. Ferraro

Oscar Oszlak / Ruth Felder

Luis Moreno Ocampo

Alfredo Monza

Fabián Repetto

Gogna / Llovet / Ramos / Romero

Daniel García Delgado



Primera edición: septiembre de 1998
© 1998 Derechos reservados por Grupo
Editorial Norma S. A.

Empresa adherida a la Cámara Argentina
del Libro

I.S.B.N.: 987-9334-02-7

Libro de edición argentina

**Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos**

PRESENTACIÓN	11
UNA NUEVA ETAPA HISTÓRICA.....	17
Aldo Isuani	
LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL CENTRO DEL DEBATE.....	53
Daniel Filmus	
EL MAESTRO EN LA JAULA DE HIERRO.....	89
Emilio Tenti Fanfani	
AL SUR DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA.....	129
Ricardo A. Ferraro	
LA CAPACIDAD DE REGULACIÓN ESTATAL EN LA ARGENTINA. <i>QUIS CUSTODIET CUSTODES?</i>	165
Oscar Oszlak y Ruth Felder	
EL DESAFÍO DE LA LEY EN LA ARGENTINA	205
Luis Moreno Ocampo	
LA CRISIS DEL EMPLEO EN LA ARGENTINA DE LOS 90	223
Alfredo Monza	
LA POBREZA NO ES ETERNA: PROPUESTAS PARA ENFRENTARLA	263
Fabián Repetto	
LOS RETOS DE LA SALUD REPRODUCTIVA: DERECHOS HUMANOS Y EQUIDAD SOCIAL	313
Mónica Gogna, Juan José Llovet, Silvina Ramos, Mariana Romero	
CRISIS DE REPRESENTACIÓN EN LA ARGENTINA DE FIN DE SIGLO	367
Daniel García Delgado	

EL MAESTRO EN LA JAULA DE HIERRO

EMILIO TENTI FANFANI*

Introducción

Existen puestos hechos y puestos por hacerse. El de maestro es un oficio con mucha historia. Con una historia objetivada en las cosas (los reglamentos, los estatutos, las tecnologías, etc.) e incorporada en los agentes, es decir, en sus mentalidades, actitudes, modos de ver las cosas de la educación, modos de valorarlas y de actuar sobre ellas. En la Argentina todo parece indicar que, tanto las prácticas e instituciones educativas, como sus productores en su configuración actual ya no tienen la racionalidad que las caracterizó en el momento de su origen.

La crisis de la profesión docente es un indicador de la crisis de los oficios implicados en la prestación de servicios públicos. Las políticas que se enmarcan en la denominada "reforma del Estado" (en especial aquellas que se inician a partir de la implementación del Plan de Convertibilidad en 1991) tienen como consecuencia, entre otras cosas, un deterioro de las condiciones de trabajo de todos los agentes implicados en la prestación de servicios públicos esenciales (salud, justicia, seguridad, educación). Al respecto cabe recordar que, luego de la práctica desaparición del "Estado empresario" como efecto de los procesos de privatización, los docentes constituyen, hoy por hoy, el estamento más numeroso del "Estado que queda". A mediados de la presente década, el número de docentes excede, largamente, el total de agentes públicos que trabajan en los sectores de seguridad, justicia y salud de las principales provincias argentinas.

Los maestros y profesores constituyen el elemento estratégico del sistema. Todo lo demás, la infraestructura física, los recursos didácticos (las tecnologías educativas, los libros, etc.) sólo son eficientes si pasan por la mediación de estos agentes. Sin su contribución y competencia, los recursos son como letra muerta. Pese a las utopías interesadas, no existe socialización exitosa de las nuevas generaciones sin la intervención directa, "en vivo", del mundo adulto. Todo el conocimiento y la didáctica objetivados en los modernos medios de tratamiento de la información no pueden reemplazar el trabajo humano que se concreta en una relación personalizada, cara a cara, entre los aprendices y sus maestros. Por eso, es importante examinar su configuración actual, la formación que poseen y ponen en práctica, sus condiciones de trabajo y remuneración. A juzgar por las opiniones y juicios de muchos expertos y observadores de la educación, el oficio del maestro es un oficio en crisis. Sus elementos característicos y prestaciones no están a la altura de las expectativas y las demandas de la sociedad. Sin embargo, parecería existir una contradicción entre lo que los expertos opinan y lo que los usuarios directos (alumnos) e indirectos (las familias) perciben. De hecho, los maestros y la escuela son los agentes e instituciones más reconocidos socialmente. Las encuestas de opinión son contundentes al respecto. Y, sin embargo, las observaciones que ponen en tela de juicio su pertinencia tienen sus fundamentos en la objetividad de las cosas de la educación. Para demostrarlo basta una argumentación simple. Los resultados (por lo menos los que se miden en términos de rendimiento educativo: repitencia, evaluaciones periódicas de aprendizaje, etc.) de la educación general básica son deficientes, el factor docente es el elemento estratégico del proceso pedagógico), *ergo* algo no funciona en el oficio docente.

Pero hay otra serie de razones que justifican la crítica. La legitimidad de los maestros ante la opinión pública contrasta con la insatisfacción y el malestar de los propios docentes respecto de las condiciones de trabajo, las recompensas materiales y simbólicas que reciben y las oportunidades de formación que el sistema les ofrece. En otras palabras, el oficio está en crisis, porque sus propios protagonistas así lo perciben.¹

Los maestros desempeñan su oficio en un contexto estructural caracterizado por dos rasgos básicos:

* EMILIO TENTI FANFANI. Investigador del CONICET en UNICEF y titular de Sociología de la Educación en la UBA. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales (Mendoza, 1986) y Diplomado en el Tercer Ciclo de la Fondation Nationale des Sciences Politiques (París, 1968). Trabajó en universidades de Colombia, México y Francia. Publicó en México *El arte del buen maestro*, y en la Argentina son conocidos sus libros Estado democrático y política social (con E. A. Isuani), *La Argentina de los jóvenes* (con R. Sidicaro) y *La escuela vacía*.

¹ Al responder un cuestionario aplicado a una muestra en 1993, casi el 40% de los maestros de primaria y el 30% de los profesores de secundaria opinaron que "optarían por otra profesión". El tamaño de estas cifras constituyen todo un indicador de la crisis de la profesión (Braslavsky y Birgin, 1994).

- a) un sistema de regulaciones tan extendidas como anacrónicas y restrictivas de su autonomía y desarrollo profesional;
- b) recursos obsoletos y escasos, tanto en lo que se refiere a las tecnologías pedagógicas (incorporadas como conocimiento y objetivadas) como a las recompensas materiales que el sistema le ofrece.

Las regulaciones del oficio que se expresan en los estatutos docentes fueron el resultado de una articulación de intereses diversos. En general, fueron el fruto de una relación de fuerzas entre los grupos políticos instalados en el poder, el Estado y los intereses colectivos de los docentes expresados por sus principales corporaciones sindicales. Los intereses del poder se asocian con la voluntad de control y dominación. Los de los trabajadores de la educación con aquellos valores que tienen que ver con el fortalecimiento de su capacidad de actuar en forma colectiva para determinar las condiciones de acceso y ejercicio del oficio (responsabilidades, jerarquías, carrera, salario, etc.). Los estatutos docentes y las convenciones colectivas de trabajo fueron los instrumentos utilizados para instituir las reglas y recursos que estructuran las prácticas profesionales de los maestros. Actualmente, estas regulaciones que, en su momento expresaron una racionalidad progresiva, constituyen una especie de jaula de hierro que obstaculiza tanto el desarrollo de la educación nacional en términos de calidad y equidad, como el progreso del oficio docente hacia niveles superiores de profesionalidad.

La formación de los maestros

En la Argentina, las instituciones especializadas en la formación docente se desarrollan en forma relativamente temprana. Hacia fines del siglo pasado (1895) ya estaban en funcionamiento 38 escuelas normales. Cada capital de provincia tenía una institución encargada de formar maestros. La duración de los estudios era de cuatro años y para ingresar había que tener estudios primarios completos. Hoy, después de un siglo, la Argentina cuenta con una compleja red de instituciones de diverso tipo que forman docentes para todos los niveles del sistema educativo, extendidas a lo largo y ancho de todo el territorio nacional. Dado el esquema descentralizado de la educación argentina, las instituciones formadoras de maestros (públicas y privadas) dependen de las administraciones educativas provinciales.² ¿Cuáles son las características más salientes del sistema de formación de profesionales de la educación en la Argentina? Según las autoras de un diagnóstico difundido en 1994³ este sistema se caracteriza por "su heterogeneidad, su diversidad y su falta de especificidad". Si no se aclara su contenido, estas expresiones no dicen casi nada. En principio, la heterogeneidad y la diversidad no tienen por qué ser un inconveniente o un defecto del sistema. Por el contrario, debería dudarse de un sistema homogéneo para responder a la demanda que genera una educación cada vez más diversificada por niveles, modalidades, contenidos, características socioculturales de los aprendices, etc. Veamos entonces en qué sentido la heterogeneidad y la diversidad constituyen un "problema" que afecta la formación docente y la calidad de su trabajo profesional.

Por un lado existe una gran diversidad en cuanto a la especialización docente: existen ofertas de formación de docentes que se orientan a los diversos niveles del sistema educativo (inicial, primario, secundario), especialidades (educación especial, artística, física, tecnológica, bilingüe, de actividades prácticas, por disciplinas —en el caso de la educación media—, etc.). Esta es una diversidad necesaria y por lo tanto legítima. Pero hay otra fuente de "heterogeneidad": la que deriva de las características institucionales de la oferta de formación: hay institutos públicos y privados, Escuelas Normales Superiores, Institutos Nacionales de Enseñanza Superior, pero también Escuelas Nacionales Superiores de Comercio y Colegios Nacionales Superiores que, entre otras cosas, ofrecían alguna modalidad de formación docente. A este panorama institucional, hay que agregar la oferta de formación de las universidades.

En la Argentina, existen más de setecientas instituciones formadoras de maestros, en los diferentes niveles y especialidades del sistema educativo nacional.

² Hasta fines de 1992, el grueso del sistema de formación de maestros dependía de la DIFOCAD (Dirección de Formación y Capacitación Docente del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación).

³ "Panorama de la formación docente en la Argentina. Proyecto de Cooperación para el Fortalecimiento Institucional y el Mejoramiento de la Planificación y Gestión del Desarrollo Educativo Regional". Dirección Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Cultura y Educación y Organización de los Estados Americanos, a cargo de Gabriela Diker y Flavia Terigi. Buenos Aires 1994.

CUADRO 1

Instituciones de formación docente, según dependencia

<i>Dependencia</i>	<i>Número de instituciones</i>	<i>%</i>
Nacional (1)	236	32,4
Provincial	343	47,1
Privados	150	20,5
TOTAL	729	100,0

(1) Dependencias que dependían del Estado nacional y fueron transferidas a las administraciones educativas provinciales a partir de 1992.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Diker, G. y Terigi, F. (1994).

El 80% de estas instituciones depende de organismos públicos, con lo que el Estado posee una presencia determinante en este campo estratégico del sistema educativo nacional. Sin embargo, no puede decirse que el sistema tenga un centro desde donde se lo gobierne y dirija, desde el momento en que todas las instituciones formadoras de maestros dependen de las administraciones educativas provinciales. En el período inmediatamente anterior al proceso de descentralización iniciado en 1993, el Ministerio de Educación de la Nación, al controlar casi un tercio de los establecimientos, estaba en condiciones de ejercer un liderazgo en materia de formación de maestros. Hoy, la situación es diferente y toda política nacional al respecto debe ser el resultado de laboriosos procesos de negociación en el seno del Consejo Federal de Educación.⁴

Otro dato a tener en cuenta para caracterizar el sistema formador de maestros es el hecho de que en casi el 20% de los casos, las instituciones que forman maestros también ofrecen otras carreras de educación superior. De hecho, la expansión de la oferta de carreras técnicas de nivel superior no universitario se desplegó, en parte, en el ámbito de las viejas instituciones de formación docente, con lo cual éstas perdieron la especificidad que las caracterizaba en sus orígenes.

Para completar el panorama hay que tomar en cuenta el peso de las universidades públicas y privadas. Éste se despliega en varios escenarios:

- a) Un primer efecto viene dado por el hecho de que una elevada proporción de los docentes que trabajan en las instituciones formadoras de maestros poseen títulos universitarios.
- b) Muchos profesionales universitarios ejercen la docencia, en especial en el nivel medio, sin poseer formación pedagógica especializada.
- c) Por último, 68 universidades (31 oficiales y 37 privadas) ofrecen, directamente, carreras de formación docente.

Pese a la diversidad institucional del sistema de formación de maestros en la Argentina, no existe un conjunto sistemático de investigaciones que muestren si existen diferencias significativas en materia de estilos de enseñanza, calidad de la educación ofrecida, nivel de actualización disciplinaria y vinculación con centros académicos de alto prestigio a nivel nacional e internacional, etcétera.

Dada esta oferta de formación de maestros, ¿cuál es el nivel de formación alcanzado por los docentes en actividad en los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario? Según el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos realizado en 1994, la mitad tiene estudios completos en el nivel superior no universitario. En el extremo más elevado de la escala, el 13% tiene estudios universitarios completos; en el otro, un 16% tiene como máximo estudios secundarios completos. Desde el punto de vista de su perfil profesional, todavía uno de cada cinco docentes no tenía ninguna formación pedagógica formal. Estos son los datos simples. No existen todavía evidencias sistemáticas que muestren una relación determinada entre tipo y nivel de formación y rendimiento escolar de los alumnos.⁵

⁴ Este organismo colegiado está conformado por el conjunto de los ministros provinciales de Educación, coordinados por el Ministerio de Educación de la Nación.

⁵ Los déficits de formación docente también se registran en países desarrollados. Según datos de la National Commission on Teaching & America's Future de los Estados Unidos, más del 12% de los maestros que ingresan a la fuerza de trabajo no tienen ninguna formación especializada. Otro 15% entra sin haber alcanzado los estándares de calidad definidos por los estados. El mismo documento informa que menos del 75% de los maestros han estudiado desarrollo infantil y métodos de enseñanza-aprendizaje (<http://www.tc.columbia.edu/-teachcomm/fact2.htm>).

Las críticas a la formación docente

Las críticas a la formación docente, por lo general son bastante monocordes. Todas apuntan al señalamiento de los mismos defectos: desactualización, rutinización, anacronismo, aislamiento, obsolescencia de los contenidos de la formación que redundan en una baja idoneidad de los docentes, agravada por las deficientes condiciones de trabajo actuales. La realidad del oficio es tan crítica que "ya no recluta a los jóvenes más talentosos". Pero como muestra hasta un ejemplo:

"A esto se suma el que la formación inicial muestra un enorme abismo entre lo que se les enseña y los desarrollos teóricos metodológicos y epistemológicos actuales; no da cuenta ni contribuye a ahondar las problemáticas y necesidades de los alumnos de distintos grupos sociales, en especial de los socialmente desfavorecidos; no hay coherencia entre los métodos pedagógicos con que se enseña a los nuevos docentes y los que supuestamente ellos debieran aplicar para desempeñarse de manera creativa y participativa; no se les incentiva a trabajar en equipo ni a producir conocimiento de sus prácticas diarias; favorece una visión unidimensional de la realidad y ahistórica del conocimiento" (Bonder, G. 1997).

El cuestionamiento a la formación docente adquiere a veces tonos catastróficos. "El precario nivel de educación general que poseen muchos maestros en servicio, incluido el personal de supervisión y directivo" se asocia con ciertas prácticas tales como "bajos niveles de comprensión lectora", "dependencia del libro de texto" y una tendencia hacia "una visión (y una demanda) estrecha y extremadamente utilitarista de sus necesidades de formación". Todo lo cual termina por configurar un cuadro donde "la alienación en que los maestros realizan su trabajo es enorme", ya que permanecen "ajenos en su mayoría a la información y al debate en torno de los grandes temas de la educación, a las políticas educativas nacionales e internacionales que definen su rol y sus perspectivas presentes y futuras. Esto es así no sólo en el caso de los maestros individualmente sino de las propias organizaciones docentes en la mayoría de los países" (Torres, R. M., 1995).

Todas las críticas acerca de la calidad de la formación docente contrastan con las expectativas y con la centralidad que se le asigna, a nivel discursivo, a su papel en el conjunto de los sistemas educativos contemporáneos. El llamado Informe Delors de la Unesco afirma literalmente que "Para mejorar la calidad de la educación, es preciso, antes que nada, mejorar el reclutamiento, la formación, el estatuto social y las condiciones de trabajo de los docentes, puesto que estos sólo podrán responder a lo que se espera de ellos si poseen los conocimientos y las competencias, las cualidades personales, las posibilidades profesionales y la motivación deseadas" (Delors, J., 1996, pág. 158). En realidad, se espera de los maestros lo que se espera de la educación. Muchos califican a estas expectativas como "desmesuradas", teniendo en cuenta que se le pide a la educación una serie de contribuciones relacionadas con las principales dimensiones de la vida social (políticas, éticas, económicas, científico-tecnológicas, culturales, etc.). Siempre hay alguien que le asigna a la escuela y a los maestros una nueva tarea (de la educación ecológica a la educación vial; de la educación para la paz y la tolerancia, a la educación para la solidaridad y la democracia; de la educación para la salud a la educación estética, etc.). No hay problema social antiguo o contemporáneo que no espere solución de la acción escolar. Los profesionales de la educación son conscientes de estas expectativas y de la contradicción entre el volumen e intensidad de las mismas y los recursos (competencias, condiciones de trabajo, tecnologías, recompensas, etc.) que la sociedad pone a su disposición.

"Planes de estudio desactualizados, escasas horas de clase y los conflictos sociales que se reflejan en las aulas son algunos de los problemas de los futuros docentes. Los expertos dicen que el profesorado no considera a la escuela a la hora de formarlos. Se les exigen conocimientos muy complejos frente a los cambios culturales, pero al mismo tiempo trabajan desacreditados por difíciles condiciones laborales." Así sintetizaba un suplemento educativo del diario argentino de mayor tirada, la situación de la formación docente en la Argentina.⁶ Estas críticas, por lo general, provienen de los denominados "expertos" en educación, la mayoría de los cuales mira la educación desde las academias universitarias, las burocracias político-administrativas o las consultoras y centros de investigación privados. Para estos observadores externos al mundo de las instituciones formadoras de maestros, "los planes de estudio están desactualizados,

⁶ "Cómo se fabrica un maestro. Formación profesional en tiempos de crisis". Diario *Clarín*, suplemento de Educación, de la edición del domingo 27 de julio de 1997.

las horas de clase son pocas y, encima, tendrán que encargarse de los nuevos conflictos sociales que se reflejan en la escuela, una tarea para la que nadie los prepara".⁷

Una de las estrategias más clásicas empleadas por diversas instituciones sociales (desde la familia al Estado, pasando por las iglesias, los partidos políticos, los campos culturales, entre otros) para asegurar su propia reproducción es la endogamia, es decir, la renovación extremadamente controlada y cerrada de sus miembros. El caso de los docentes es ejemplar a este respecto. Durkheim decía que puede hablarse de la existencia cabal de un sistema educativo cuando los maestros, como cuerpo, conquistan la autonomía, lo cual se manifiesta en una capacidad para definir los criterios de acceso al oficio. Esta autonomía tiene muchas manifestaciones.

El propio director de la Escuela de Formación Pedagógica del gremio CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina) reconoce que "el maestro se forma en un ámbito muy escolarizado donde ni siquiera es dueño de su tiempo, ni existen las correlatividades. A diferencia de las universidades, en que a los alumnos se les fomenta la capacidad de planificar su vida académica, los profesorado son poco democráticos, lo que no contribuye a la flexibilidad. Nunca se sabe qué ocurre con los profesorado porque jamás se discute nada. Hay un ocultamiento de la formación del maestro porque falta una política de jerarquización del sistema" (declaraciones de Jorge Cardelli a *Clarín*, 27 de julio de 1997). En realidad, si las características señaladas son ciertas, no hacen más que reproducir elementos estructurales de la educación básica, que reconocen su origen en el momento constitutivo de los sistemas educativos occidentales. En síntesis, paralelismo entre el campo del trabajo docente y el campo de la formación. Si esto es así, no existiría en las instituciones formadoras ese supuesto "aislamiento de la práctica" escolar, sino, por el contrario, una continuidad y una homología tanto en el plano de la objetividad (reglas de uso del tiempo y el espacio, modelos de interacción, relaciones de autoridad y con el conocimiento, relación entre teoría y práctica, etc.). La propia experiencia de los agentes del sistema se inscribe en una línea de continuidad entre su propia experiencia como alumno en la educación básica y la que le sigue cuando ingresa a los institutos de formación docente.

En cuanto a la remanida cuestión teoría-práctica y más allá de las jergas vacías (marco teórico, bagaje teórico, marco conceptual, y otros, *versus* la experiencia, la práctica, el aula) y los reiterados lamentos de la "separación", "ruptura", "aislamiento", "autonomía" entre los términos de la relación, ¿qué se puede decir? Poco o mucho, depende. Se habla mucho y se dice poco cuando se pregona la "necesaria articulación". Lo más prudente sería emprender seriamente un análisis de las condiciones sociales e históricas que hacen posible la producción y reproducción de saberes discursivos que "sobrevuelan" las prácticas y los agentes reales del sistema. Más que discursos de tono prescriptivo acerca de lo que hay que hacer, que en no pocas ocasiones llegan a tener fuertes tonos moralizadores (en especial cuando se tiende a valorar "la práctica" y a considerar a la teoría como un ejercicio inútil, un desperdicio de recursos frente a la gravedad y urgencia de los problemas prácticos a resolver) se necesita una explicación del clásico divorcio entre lo que "dicen" los modelos pedagógicos, por lo general muy avanzados, y las rutinas que muestran las prácticas y procesos reales. En este caso no basta la constatación, sino que se requiere un conocimiento más o menos consistente de la lógica de reproducción de modos de hacer las cosas que tenían un sentido en una etapa ya superada del desarrollo de la educación y la sociedad nacional.

Las condiciones de trabajo

a) *Fragmentación*

Las condiciones de trabajo de los maestros, comparadas con las de otros agentes públicos profesionales, son bastante particulares en más de un sentido. La calidad del trabajo docente se relaciona con la continuidad en el puesto de trabajo. Ésta, a su vez, depende del tipo de vinculación con el servicio. Según el censo docente realizado en 1994 sólo poco más del 40% del de los docentes de la Educación General básica tiene puesto de titular. El resto trabaja como interino o suplente. Esta elevada proporción de no titulares explica la elevada rotación de agentes en los cargos, hecho que no puede dejar de tener efectos nocivos en el funcionamiento de las instituciones educativas (bajo grado de identidad y pertenencia, dificultades en la ejecución de los "proyectos institucionales", bajo grado de compromiso con la comunidad, ausencia de visión prospectiva, etc.) que probablemente dificultan el logro de los objetivos de aprendizaje de los alumnos, en especial de aquellos pertenecientes a las capas más carenciadas de la sociedad.

⁷ *Ibid.*

Según una investigación realizada por A. Birgin y C. Braslavsky (1994), una cuarta parte de los docentes de primaria y el 64% de los de nivel medio desempeña su tarea en más de un establecimiento docente. A su vez, uno de cada cinco profesores de secundaria y casi uno de cada diez de primaria tiene otro trabajo no docente. Los datos que arroja el censo de 1994 son parcialmente coincidentes con los anteriores, ya que según este relevamiento nacional y oficial, el 20% de los docentes del nivel inicial y primario y el 40% de los profesores de media trabajan en más de un establecimiento educativo.

El pluriempleo docente responde a una necesidad de estos agentes y, al mismo tiempo, es posible por la relativamente baja intensidad horaria típica de cada cargo docente (siempre en comparación con la mayoría de los trabajadores en relación de dependencia). Todos estos datos juntos, a los que se puede agregar la significativa proporción de docentes que, además, desempeñan otras tareas remuneradas ajenas a su profesión, configuran un marco no muy propicio para el desarrollo profesional de estos agentes y la calidad de su trabajo pedagógico.

b) *Regulaciones*

El trabajo del docente, desde los orígenes, está fuertemente regulado. Como tal, está lejos de aquellas actividades donde el agente guarda un control muy extenso de las condiciones en que lo realiza. El maestro, al igual que cualquier otro agente social siempre tiene una autonomía (variable) para llevar a cabo su actividad. Sin embargo, comparada con la tarea de otros profesionales (médicos, ingenieros, arquitectos, etc.) aparece como extremadamente estructurada, hasta el punto de desplegarse en una verdadera "relación de dependencia". Las grandes decisiones que tienen que ver con la selección del conocimiento escolar (el "programa" o currículum), el método, el uso del tiempo y el espacio, los criterios y técnicas de evaluación, la definición de los educandos legítimos, entre otros, no las toman los educadores, sino otros agentes situados por encima y por afuera del aula escolar. Por lo general, estas "definiciones" están contenidas en una serie de normas formales (leyes, ordenanzas, reglamentos, estatutos, etc.) que muchas veces subsisten y limitan el campo de lo posible aun cuando hayan desaparecido las condiciones y relaciones de fuerza que les dieron origen. En este sentido, no es raro encontrarse con normativas que están allí y se hacen cumplir sin que nadie, ni el que vigila su cumplimiento, ni el que las debe ejecutar, tengan interés verdadero en hacerlo.⁸

Aquí nos interesa describir sintéticamente algunas características típicas de las reglas que estructuran el ingreso y la carrera del docente. Para los fines analíticos nos limitaremos al examen del contenido del Estatuto Docente y las denominadas Juntas de Clasificación Docente (órganos encargados de la evaluación, clasificación y calificación docente) que rigen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, los principios que estructuran este instrumento legal son análogos a los que rigen en la mayoría de las provincias argentinas. El antecedente más cercano data de 1958. En ese año se aprueba el Estatuto del Docente Nacional, que durante muchos años sirvió como modelo de los estatutos docentes sancionados por las provincias. Una serie de instituciones preconizó la participación corporativa de los maestros en el ingreso y la carrera docente.

En la ciudad de Buenos Aires (ex municipio) rige un estatuto sancionado en 1985. Este instrumento legal instituye un modelo de carrera profesional docente. El papel de las Juntas de Clasificación Docente es central a este respecto. Existe una Junta para cada nivel del sistema (inicial, primario, etc.). Este órgano colegiado está integrado por nueve miembros, de los cuales seis son elegidos por los propios docentes en ejercicio de acuerdo con las listas presentadas por los docentes interesados o por las agrupaciones gremiales. Los otros tres miembros son designados por los responsables políticos de la Secretaría de Educación de la Ciudad. Las Juntas tienen funciones estratégicas, ya que distribuyen a los docentes en los puestos de trabajo de acuerdo con el "orden de mérito" que ella misma produce.

De las múltiples propiedades que caracterizan a un profesional de la educación, ¿cuáles se consideran significativas y en qué grado? Los rubros tenidos como "antecedentes válidos" son los siguientes: títulos obtenidos, la antigüedad en la docencia, otros títulos y cursos, los antecedentes culturales y pedagógicos y "otros antecedentes". Estas dimensiones se complementan con el "concepto anual" del docente emitido por su director.

⁸ Pero las normas y regulaciones externas del oficio docente se corresponden muchas veces con las propias predisposiciones incorporadas de los maestros. En éste como en otros ámbitos de la vida social, las reglas en que se expresa y sustenta un modo determinado de hacer las cosas existen dos veces: en la exterioridad (leyes, decretos, reglamentos, etc.) y en el interior de los agentes (mentalidades, actitudes, orientaciones de valor, esquemas de percepción, etc.).

Según un informe realizado en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, el sistema de calificación y evaluación se caracteriza por el predominio de "un sistema escalafonario y laboral cuya única vía de movilidad es la salida hacia puestos de gestión y directivos". De este modo, para el maestro, "ascender" es sinónimo de "salirse del oficio", es decir, dejar de ejercer docencia para desarrollar tareas de gestión y dirección. Por lo tanto "el ascenso de los maestros de grado se ve condicionado a que se produzca el retiro de los que ocupan esos puestos" (Morduchowicz, A. y Marcón, A., 1996, pág. 50). A su vez, "esta única vía de ascenso escalafonario prioriza (...) la antigüedad en el servicio y fomenta una práctica 'credencialista' entre los docentes", es decir, que desarrolla una propensión a realizar cursos y carreras cortas que no tienen necesidad de tener estrecha relación con el contenido del trabajo pedagógico o el puesto al que se aspira, para acumular puntaje.

El esquema simple de división del trabajo pedagógico entre trabajo en el aula y los distintos niveles de gestión y dirección, desestimula el esfuerzo de perfeccionamiento de los docentes que optan por el ejercicio del oficio en el aula y concede una desmesurada importancia al criterio de la antigüedad en el oficio. En realidad este es un mérito muy relativo, ya que poco tiene que ver con la calidad de un desempeño. El tiempo pasa para todos aquellos que tienen por lo menos la capacidad de permanecer en un puesto determinado. Un efecto perverso de este esquema de mérito consiste en distraer de la docencia a aquellos agentes más dinámicos que optan por la gestión, no por "vocación" sino porque esta es la única salida que el sistema les ofrece a sus deseos de mejoramiento profesional.

Evolución del salario docente

El nivel de los salarios docentes en la Argentina ha sufrido un deterioro extremadamente marcado. Pocos datos bastan sustentar esta proposición. En efecto, si se examina la evolución reciente de algunos indicadores relacionados se observa lo siguiente:

— durante los últimos quince años (1980-1995) el número de maestros que desempeñan tareas docentes aumentó un 65%;

— en el mismo período el número de alumnos aumentó un 55%;

— la inversión pública en educación (presupuesto educativo) aumentó sólo el 13%.

La diferencia entre estas proporciones es tanto más significativa si se tiene en cuenta que el 80% del presupuesto se destina a "gastos en personal". En síntesis, durante los últimos años se registra un desfase muy pronunciado entre el número de maestros que trabajan y la inversión pública orientada a la educación básica.

Los datos del Cuadro 2 muestran la caída continuada del salario real de los docentes desde mediados de la década del 80.

CUADRO 2

Evolución de los salarios reales de los maestros de grado de jurisdicción nacional según antigüedad. Período 1976-1991. Base año 1976 = 100.

<i>Año</i>	<i>Inicial</i>	<i>15 años</i>	<i>Máxima</i>
1976	100,0	100,0	100,0
1977	92,6	92,6	92,6
1978	121,9	122,0	192,0
1979	128,0	128,0	128,0
1980	151,6	151,6	151,6
1981	160,6	146,2	146,6
1982	89,0	88,6	88,6
1983	127,0	127,0	131,9
1984	191,9	146,5	168,5
1985	114,9	140,2	161,5
1986	85,8	104,9	120,5
1987	85,0	103,6	114,9
1988	76,8	91,8	104,8
1989	66,0	67,0	74,1
1990	59,6	60,8	65,5
1991	66,4	61,8	63,9

La pérdida de posiciones relativas del magisterio con relación a los salarios percibidos por el conjunto de los trabajadores y empleados en relación de dependencia, en muchos casos fue el resultado de políticas explícitas de reducción de sus salarios, tales como retrasos en los pagos, reemplazo de remuneración en moneda de curso legal por bonos provinciales (en al menos cinco provincias), reducción de horas cátedra trabajadas e incluso disminución lisa y llana de los salarios devengados (que en algunos casos llegó hasta casi un tercio del total), como fue el caso en trece provincias durante los años noventa (Birgin, A. 1997).

CUADRO 3

Salario bruto del maestro de grado (antigüedad de 10 años) en el nivel primario común y salarios brutos promedio en el sector formal de la economía, por provincia (en pesos), año 1996

	<i>Maestro de grado</i>	<i>Promedio Economía</i>	<i>Maestro de grado/ promedio econ.</i>
Promedio país	527	853	0,62
Santa Cruz	920	1.209	0,76
Tierra del Fuego (*)	879	1.147	0,77
Neuquén	744	960	0,78
Santiago del Estero	631	636	0,99
Catamarca	610	726	0,84
La Rioja	578	660	0,88
Río Negro (*)	555	693	0,80
Mendoza	531	628	0,85
Capital Federal	528	1.128	0,85
La Pampa	522	603	0,87
Santa Fe	510	665	0,77
Chubut	499	991	0,50
Córdoba	499	687	0,73
San Luis	490	715	0,69
Jujuy	455	574	0,79
San Juan (*)	448	585	0,77
Tucumán	446	652	0,68
Buenos Aires	430	747	0,58
Misiones	430	594	0,72
Chaco	424	555	0,76
Entre Ríos	409	580	0,71
Formosa	380	572	0,66
Corrientes	378	588	0,64
Salta	353	604	0,58

(*) Existieron reducciones salariales, como suma fija o porcentual. Las cifras resultantes fueron distribuidas entre los distintos componentes salariales.

FUENTE: Sobre la base de datos del Ministerio de Cultura y Educación, Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Tomado de Lumi, S., 1997, pág. 103).

Para interpretar los datos del cuadro 3 es preciso tener en cuenta un hecho: mientras que el salario docente corresponde a una jornada promedio de cuatro a cinco horas diarias de trabajo directo en la escuela, los salarios promedio de la economía se refieren a trabajadores en relación de dependencia que trabajan ocho horas diarias en promedio. Pese a esta diferencia, el salario docente tiene un valor relativamente bajo en relación con el promedio del salario bruto de los asalariados en el conjunto del país. A excepción del caso de Santiago del Estero, donde su valor es prácticamente equivalente, el ingreso de los maestros esta siempre por debajo del salario medio de los trabajadores en relación de dependencia. El caso más vistoso es el de la ciudad de Buenos Aires. En esta importante jurisdicción, el salario de los maestros equivale a menos de la

mitad del promedio de los ingresos de los asalariados de la economía. Esta diferencia es tanto más significativa dado que la ciudad de Buenos Aires, junto con Tierra del Fuego y Santa Cruz, es el distrito donde se registran los salarios medios mas elevados del país.

Otro dato a tener en cuenta es el hecho de la extrema disparidad de salarios docentes en el territorio nacional. Para la misma tarea, con la misma antigüedad, los maestros reciben muy diversas recompensas en términos de remuneraciones.

CUADRO 4

Diferencias salariales según nivel y jurisdicción. Jornada simple. Mínima antigüedad. Año 1995.

	<i>Maestro de grado</i> <i>En \$</i>	<i>Nivel medio- Horas cátedra</i>	<i>Diferencia porcentual</i> <i>En %</i>
Buenos Aires	346.7	462.7	33.3
Chaco	339.4	452.6	33.3
Chubut	449.7	542.4	20.6
Entre Ríos	333.6	393.6	18.0
La Rioja	444.2	549.4	23.7
Capital Federal	358.1	447.0	24.8
Mendoza	460.9	614.8	33.4
Misiones	332.5	340.4	2.5
Río Negro	473.4	515.2	8.8
Santa Cruz	467.7	905.2	43
Santa Fe	489.1	553.8	13.2

FUENTE: Morduchowicz, Alejandro (1997), pág. 4.

El cuadro 4 muestra dos sistemas de diferencias. La primera tiene que ver con desigualdades de salario para el desempeño de tareas equivalentes en cada una de las provincias consideradas. Estas se manifiestan tanto en el nivel de educación media como en el nivel primario. En segundo lugar, también se observan diferencias en cuanto al nivel de calificación. Mientras en algunas provincias (Misiones, Santa Cruz y Río Negro) las diferencias de remuneraciones entre niveles educativos es relativamente pequeña, en otras (Buenos Aires y Chaco) el salario de los docentes de nivel medio supera en un 33% el de sus colegas de nivel primario. Las mismas diferencias se observan cuando se analizan los salarios según provincia y nivel de responsabilidad (maestro de grado y director de escuela) o antigüedad en el oficio. Estas desigualdades son, en gran parte, el resultado de los procesos de descentralización del sistema de educación básica nacional y no tiene más racionalidad que la disponibilidad de recursos y la autonomía para gastarlos con que cuenta cada administración provincial.

Más allá de las diferencias en los recursos que las provincias asignan a la educación básica, en los diversos criterios utilizados para definir el salario y la carrera docente, en general se observan dos fenómenos relacionados. Por una parte, un deterioro prolongado de los salarios reales de los docentes, desde mediados de la década del 70 hasta principios de los noventa. En efecto, el cuadro 2 muestra que los mejores años en materia de salario se ubican durante la primera mitad de los 80. Por otra parte, se constata una pérdida relativa de posiciones del salario docente respecto de la remuneración obtenida por el promedio de los asalariados en el sector formal de la economía.

El deterioro del salario docente parece ser una constante histórica, una especie de tendencia pesada (como dicen los expertos en prospectiva) de las sociedades latinoamericanas. Estudios hechos en Río de Janeiro indican que "el salario de los docentes con experiencia y formación superior era en 1994 el 15,07% del que llegó a ser en 1979".⁹ Los efectos de una caída tan brusca no deberían sorprender a nadie. Los mismos se sintetizan en una "redefinición social de la profesión de profesor, con un profundo impacto sobre los miembros de la categoría en lo que concierne al nivel de vida, respetabilidad profesional, formación

⁹ Según datos del BID citados en Martínez, D., Valles, I. y Kohen, J. (1997), sobre una base 100 en 1980 el índice salarial de los maestros de nivel primario llega a 120 en Chile (1993) y 102 en Colombia (1990), mientras que cae fuertemente a 40 en México (1993).

cultural, extracción social de los nuevos contingentes, además de las fuertes transformaciones en la percepción subjetiva de la actividad y de la posición social de los profesores. Por primera vez ellos se ven tratados como cualquier asalariado y responden a esta nueva situación de variadas maneras. Se trata (...) de una verdadera laicización de la enseñanza, en el sentido de que el profesor fue siendo completamente despojado de su 'aura'." (Paiva V., Junqueira C. y Muls L., 1997, pág. 114.)

El debate actual

El contexto en que los maestros desenvuelven sus tareas ha sufrido modificaciones significativas con relación al momento constitutivo de este oficio. Hoy, la escuela y el docente no pueden dar por descontada la aceptación de sus contenidos y procedimientos (como era el caso en otras épocas no tan lejanas). La sociedad en general y las familias en particular creen tener derecho a opinar y exigir en materia de educación de las nuevas generaciones. Los agentes escolares deben enfrentar y resolver una contradicción muy particular: por una parte deben tomar en cuenta estas demandas sociales, por la otra deben mantener cierta distancia entre el contenido y las prácticas pedagógicas y el ambiente que circunda a la escuela, con el fin de permitir el desarrollo del sentido crítico de los niños (requisito tanto para el desarrollo del conocimiento científico como para la participación ciudadana). Este elemento, además de los ya citados contribuye a hacer cada vez más compleja la tarea del maestro en la escuela. Frente a este escenario, ¿qué es lo que la sociedad propone a estos profesionales? ¿Acaso una mayor y mejor formación, una adecuación de las condiciones de trabajo (más y mejores recursos, autonomía, etc.), un sistema moderno de recompensas y estímulos? Todo parece indicar que la respuesta es negativa. Lo que prevalece es la inercia, acompañada de un estado creciente de malestar docente que se erige como una muralla contra la realización de las expectativas que la sociedad deposita en la escuela.

Durante los últimos años las evidencias indican que, junto con un deterioro notorio del salario docente en todo el país (con situaciones extremas de disminución de salarios nominales, como en Río Negro), las condiciones de trabajo están bloqueadas, la formación inicial no registra cambios sustanciales y la oferta de capacitación en servicio, pese a cierta masividad de propuestas y cobertura parece tener más efectos en cambios de lenguaje (del tipo "prácticas áulicas", "construcción social del conocimiento", "proyectos institucionales", "contrato fundacional", "convivencia", "abordaje de la problemática", "marco teórico", etc.) que en modificaciones efectivas en los modos de hacer las cosas en el aula (Tenti Fanfani, E., 1998).

La discusión de los temas relacionados con la formación y las condiciones de trabajo de los maestros se encuentran fuertemente influidas por el conflicto salarial que enfrenta a los sindicatos con los responsables políticos de la educación básica, en los niveles nacional y provincial.

a) Salarios y condiciones de trabajo

Aunque todos parecen acordar en que es preciso mejorar los salarios docentes, no existe consenso acerca del modo de lograrlo. Mientras los sindicatos exigen un aumento incondicional e inmediato, el gobierno ofrece una estrategia diferenciada de mejora que aúna las mejoras salariales con una modificación del régimen laboral.

El proyecto de ley enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo Nacional¹⁰ establece:

1) La creación de un Fondo de Profesionalización Docente que "se integrará con recursos provenientes de organismos internacionales mediante convenios de préstamos a suscribir por el Estado Nacional hasta un monto de 660 millones de pesos".

2) Para hacerse acreedores a estos recursos, las provincias y la ciudad de Buenos Aires deberán cumplir con tres conjuntos de condiciones.

- Uno se refiere a las reformas al régimen laboral docente (reforma de los estatutos docentes). Las nuevas regulaciones deberán incorporar "de manera preponderante, criterios de calificación profesional, capacitación y evaluación de desempeño para la determinación de los niveles salariales y ascensos". El Consejo Federal de Inversiones será "el ámbito donde se definan y acuerden los criterios marco para las reformas laborales (...) que orientarán las negociaciones y normas a fijarse en cada provincia y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

¹⁰ Proyecto de ley mediante el cual se crea el Fondo de Profesionalización Docente. Buenos Aires, 24 de octubre de 1997.

- Las otras condicionalidades tienen que ver con "el compromiso explícito (...) de instalar sistemas de gestión administrativa y de recursos físicos, financieros y humanos". Entre ellos se incluye la aprobación de un "legajo único informatizado con la información laboral completa de cada agente" que transparente las plantas funcionales en cada establecimiento educativo, la instalación de un sistema de salud y riesgo laboral terciarizado con control médico de las enfermedades, un sistema de presupuesto por programas y la informatización de todos los procesos administrativos.

- Por último, el proyecto de ley establece que las provincias y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires deberán asignar recursos equivalentes como contrapartidas del Fondo Nacional.¹¹

En general, se trataba de alinear a los trabajadores de la educación según los criterios generales de la Ley de Contrato de Trabajo y a las tendencias dominantes en materia de flexibilización laboral. Como era de esperarse, esta propuesta del gobierno mereció un fuerte rechazo de los sindicatos de maestros y de las fuerzas políticas de oposición. Estas, a su vez, han elevado otros proyectos que proponen generar recursos a partir de una reasignación de partidas del presupuesto nacional y una reforma del sistema impositivo, que deberán ser volcados sin condiciones a una mejora generalizada de los salarios docentes.

Para entender los términos en que se desenvuelve la discusión es preciso recordar que la Argentina tiene una administración educativa completamente descentralizada. En este contexto, el gobierno nacional tiene capacidades políticas extremadamente limitadas para gobernar el sistema educativo. En ausencia de atribuciones específicas, debe recurrir a su capacidad financiera para condicionar la entrega de recursos y lograr, de este modo, influir sobre aspectos relevantes del sistema educativo nacional.

Respecto de los intentos de relacionar una eventual mejoría en los salarios docentes con una reforma del marco regulatorio de la profesión docente, la titular de CTERA, Marta Maffei, dijo que "no nos vamos a engañar con el proyecto de financiamiento educativo del Gobierno. Es una mentira. Es la flexibilización. No nos vamos a entregar por veinte pesos roñosos". El carácter rotundo y agresivo de la respuesta delata la distancia extrema que separa a las posiciones respectivas de sindicalistas y responsables de la política educativa nacional.

Las expresiones de Maffei salen al cruce de las versiones que comenzaron a circular, según las cuales los planes del Gobierno para financiar las mejoras salariales anunciadas por el presidente Carlos Menem, el Día del Maestro (11 de setiembre de 1997) implicarían una transformación de los regímenes laborales de los docentes. Desde el punto de vista gremial docente, el contenido de este proyecto, no sólo motivó el rotundo rechazo de la conducción sino que, además, generó un temor generalizado de que solamente un pequeño grupo (los maestros de grado a cargo de alumnos) recibirían el mentado aumento, pero con el agregado de una desarticulación de los estatutos existentes.

La falta de consenso alrededor de este proyecto obligó a los responsables políticos del Ministerio de Cultura y Educación a cambiar la propuesta. A principios de abril de 1998 se hace público otro proyecto. Esta vez se renuncia al préstamo del Banco Mundial y se propone la creación de un fondo de emergencia con un impuesto del 1% a los automotores. Por otra parte, y esto es lo importante, se renuncia, casi completamente, a la lógica de la condicionalidad. En otras palabras, las provincias podrían beneficiarse con este fondo sin tener que renegociar condiciones de trabajo con los gremios docentes. Los recursos así reunidos (alrededor de 750 millones de pesos) alcanzarían para incrementar los salarios mensuales de los docentes, directivos y supervisores en 100 pesos mensuales, que se pagarían en dos cuotas anuales. Sin embargo, al momento de hacerse público este nuevo proyecto de ley (mediados de abril de 1998) el consenso político parapolitario no se daba por descontado ni siquiera entre los rangos de la representación parlamentaria del partido oficialista. De cualquier manera, dadas las actuales relaciones de fuerza parece difícil insistir en condicionar una eventual mejora salarial a transformaciones radicales en las condiciones de trabajo de los maestros. Lo más probable es que las reformas necesarias en este campo deberán esperar a que se modifique el esquema político parlamentario que predomina en esta última etapa del gobierno del presidente Menem.

b) *Cambios en la formación docente*

El Consejo Federal de Educación, en una reunión plenaria llevada a cabo en 1997, aprobó un documento que establece profundos cambios que, en forma progresiva, se aplicarán en la formación docente.

¹¹ "Fondo de Profesionalización Docente". Revista *Zona Educativa*, año 2, núm. 19, noviembre de 1997. *Zona Educativa* es una publicación periódica del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, que se distribuye en forma masiva y gratuita en todas las instituciones educativas del país.

En nuestro país, la preparación de los docentes comenzó con los maestros normales —nivel medio o secundario—, se transformó luego en preparación con estudios terciarios, y ahora se convertirá en un "mix", con contenidos de nivel universitario y la posibilidad de articular la carrera con la licenciatura correspondiente.

El documento aprobado por el Consejo señala las funciones que cumplirán las instituciones de formación docente continua, aborda la organización curricular de las carreras docentes y determina los títulos que se otorgarán en el futuro. Además, definió un plan de desarrollo provincial y se establecieron los parámetros para cumplir con los criterios de acreditación. Los ministros de Educación de todas las provincias ya habían aprobado, en setiembre de 1997, un documento que establecía que, ante la saturación de institutos de formación, habrá dos tipos de instituciones: las que asuman todas las funciones (formación inicial, actualización, perfeccionamiento e investigación) y las que se dediquen sólo al perfeccionamiento y a la investigación. Además, obliga a que el 75% de los docentes de los institutos deberán tener estudios superiores y se convoca a las universidades para que concursen en el Programa de Excelencia Docente. Las instituciones seleccionadas también deberán recibir asistencia académica y financiera para la formación de posgrado de sus docentes. La ministra de Cultura y Educación de la Nación, licenciada Susana Decibe, explicó que "la formación de los futuros docentes estará centrada en el dominio de las disciplinas, porque nadie puede enseñar bien lo que no domina. Por lo tanto, dejarán de estructurarse desde los programas que se enseñan en la escuela para organizarse sobre la base del tratamiento del saber académico de cada disciplina en el ámbito universitario". Por otra parte, se establece que la formación docente comprende tres campos de contenidos y que los títulos se ajustarán a éstos. Los campos de contenidos son: el general pedagógico, común a todos los docentes; el especializado, referido a las características del desarrollo psicológico y cultural de los alumnos y las características de las instituciones de los ciclos del nivel; y el orientado, destinado a los contenidos disciplinares de cada nivel.

Cada jurisdicción establecerá su plan de desarrollo, en el que se incluirán las instituciones acreditadas a partir de 1998. Los planes deberán prever la formación de todos sus futuros profesores, el acceso a la capacitación para todos los docentes en actividad y los mecanismos para asegurar la función de promoción e investigación y desarrollo.

A partir de diciembre de 1997, todas las jurisdicciones deberán dar comienzo a su propio proceso de acreditación de instituciones no universitarias de formación docente. La acreditación tendrá un tiempo limitado y deberá ser renovada, por primera vez, a los cuatro años.

c) *Los sindicatos docentes*

Según estimaciones de la UNESCO, la mayoría de los cincuenta millones de maestros del planeta están sindicalizados. Los sindicatos docentes ejercen su influencia en una serie de ámbitos educativos. El informe Delors reconoce que los sindicatos son "participantes ineludibles para el diálogo entre la escuela y la sociedad" y recomienda "extender el debate a la cuestión del rol central que los docentes deberían jugar en la concepción y la puesta en práctica de las reformas", "más allá de las cuestiones de salario y condiciones de trabajo" (Delors, J., 1996, pág. 161). Advierte también que la participación de los sindicatos es un ingrediente necesario para el éxito de las innovaciones educativas ya que "ninguna reforma de la educación ha tenido éxito contra o sin los docentes".

Muchos expertos en Educación tienen visiones contradictorias respecto del papel de los sindicatos docentes en los procesos de transformación educativa.

"Los reformadores tienen también que ser realistas respecto de los sindicatos de maestros. Es probable que los sindicatos consideren que la descentralización —particularmente la privatización del contrato entre el maestro y la escuela— constituye una amenaza directa a su seguridad en el empleo. Los maestros no están particularmente bien remunerados en América Latina y es inevitable que adopten una postura defensiva frente a una reforma que trata de reducir aún más su capacidad de negociación. En Colombia, como en otros países, los dirigentes del sindicato de maestros a menudo tienen una visión estrecha, a veces distante de la mayoría de los maestros, a menudo opuesta a las reformas que podrían elevar la productividad de los maestros, por lo común excesivamente concentrada en un asunto —la remuneración de los docentes— y demasiado inflexible para modificar las escalas de remuneración basadas en los títulos habilitantes y la antigüedad. El punto principal que se ha de negociar con los sindicatos de maestros es que los fondos adicionales no se tienen que destinar exclusivamente a los sueldos de los maestros, pues se pueden destinar también a los suministros escolares, a los libros de textos gratuitos para los alumnos, al mejoramiento de los establecimientos

escolares y los almuerzos gratuitos para los niños de familias de bajos ingresos" (Carnoy, M. y De Moura Castro C., 1996).

En estas orientaciones de política se pasa de un intento de comprender los reclamos docentes (las reformas "amenazan la seguridad en el empleo" de los maestros; la docencia no es un oficio "particularmente bien remunerado") a la acusación de una serie de defectos: "visión estrecha"; de concentrarse sólo en el tema del salario, inflexible en materia de carrera docente... y se termina diciendo que hay que lograr que los incrementos no se destinen exclusivamente al aumento de salarios...

En la Argentina existe una pluralidad de organizaciones que reivindican la representación sindical de los maestros. Sin embargo, la mayoría está representada por una serie de sindicatos provinciales que forman una confederación nacional (la CTERA, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina), cuya presencia en el escenario político se manifiesta tanto mediante el recurso al clásico instrumento de la huelga o bien a través de otras formas más novedosas de expresión pública, como por ejemplo la "Carpa Docente" instalada desde el mes de abril de 1997 frente al palacio del Congreso Nacional.

En síntesis, el oficio del maestro es uno de los más sindicalizados del mundo. Más aun, en el contexto de las transformaciones socioeconómicas actuales, los sindicatos docentes mantienen una fuerza y una vigencia que no es común encontrar en otros ámbitos de actividad tales como la industria y los servicios privados.

Todo parece indicar que la fuerza de los sindicatos es un factor a tener en cuenta para explicar la relativa incapacidad de los gobiernos para introducir reformas en las condiciones de trabajo de los docentes.

d) *Nuevas formas de gestión escolar y oficio docente*

Desde hace algún tiempo tienden a hacerse más fuertes y autorizadas las voces de quienes reclaman una mayor profesionalización de los docentes. En 1995, el documento de recomendaciones de la reunión de ministros de Educación de América Latina y el Caribe, organizada por la Unesco en Santiago de Chile (Tenti Fanfani, 1995) insiste con esta consigna entendida como la incorporación creciente de conocimiento científico y tecnológico tanto en las prácticas de enseñanza-aprendizaje en el aula como en la gestión de los diversos niveles del sistema educativo. Sin embargo, es preciso ir más allá de este reclamo formal por más conocimiento. Es preciso preguntarse acerca de las transformaciones en el contexto de trabajo docente para identificar algunos contenidos básicos de la demanda de profesionalización. Uno de los factores determinantes en este sentido son las transformaciones ocurridas en el contexto organizacional donde se desenvuelve la tarea del maestro.

El trabajo del maestro, como cualquier otro trabajo, es un puesto cuyo contenido se define en una red de relaciones con otros puestos (director, vicedirector, etc.). El oficio docente tiene sentido en el interior del modelo organizativo de la institución escolar. La introducción de nuevos estilos de organización y gestión provoca modificaciones en el perfil del puesto docente y en sus relaciones con los directivos, los alumnos, los padres. Las reformas educativas que impulsan modelos de gestión más participativos y grupales (proyecto institucional, proyectos comunitarios, participación de las familias en la gestión escolar, etc.) terminan por modificar el puesto de maestro. Estos cambios estructurales apelan a nuevas competencias y actitudes de los profesionales de la educación, que deben ser tenidas en cuenta en el momento en que se definen las estrategias de formación profesional (inicial y permanente).

Los nuevos modelos de gestión escolar requieren, entre otras cosas, una cierta capacidad de los docentes para dialogar, negociar, reconocer diferencias y producir y mantener acuerdos (con sus colegas, con los alumnos, con los padres, etc.). En los países más desarrollados estas nuevas condiciones de trabajo y sus correspondientes efectos sobre la estructura del conocimiento que ponen en práctica los docentes, permiten hablar de la necesidad de desarrollar un "nuevo profesionalismo" en la educación. Éste, según algunos (Nixon, J., Martin, J. y otros; 1997), "rechaza las particulares demandas de *status* del modelo tradicional de profesionalismo y afirma una nueva demanda de profesionalismo basado en un entendimiento compartido y un diálogo abierto".¹²

La nueva definición del rol del maestro pondría a prueba su capacidad de estructurar relaciones y acuerdos de trabajo tanto con quienes forman el equipo de profesionales de la educación como con aquellos

¹² En efecto el tipo ideal de profesional tradicional suponía una relación de trabajo completamente asimétrica entre un poseedor del saber (y del poder) y un cliente totalmente pasivo que reconocía (legitimaba) ese saber-poder situado por encima de él.

otros agentes (escolares y extraescolares) no profesionales (los "usuarios"), en especial los estudiantes, las familias y otros actores comunitarios. Todo esto contribuye a diluir la nítida frontera que oponía a los profesionales de los "beneficiarios" del servicio educativo.¹³ Por lo tanto, este nuevo rol del maestro se aleja tanto del modelo del funcionario-burócrata, como del profesional tradicional. Es obvio que esta nueva división del trabajo de aprendizaje requiere nuevos conocimientos y actitudes por parte de los docentes.

La presión creciente por la distribución de recursos escasos y la intensificación del trabajo de los profesores están en el origen de tal proceso de proletarización del oficio docente (Carter, B., 1997, pág. 201). Esta hipótesis es cada vez más frecuentemente propuesta en diversos trabajos de Sociología de la Educación publicados en Inglaterra. Más allá de los efectos de las transformaciones económicas a nivel global, es preciso examinar los efectos del desarrollo de una nueva jerarquía en el interior de la estructura organizativa de los establecimientos educativos. Esto no se reduce a una relación simple entre dos estamentos compactos: la dirección (ejecutivos) y los maestros (proletarios). Al menos, en algunos países, las transformaciones institucionales en la educación básica han implicado la introducción de mayor complejidad en la división del trabajo pedagógico. La consecuencia observable en algunos casos es una tendencia a diluir la diferencia entre el director y los maestros de grado mediante la introducción de nuevas figuras tales como coordinadores de áreas o ciclos, asistentes, directores de departamentos funcionales, etc. Según estudios realizados en Gran Bretaña, el 20% aproximadamente del personal que desempeña sus tareas en los establecimientos escolares tiene alguna responsabilidad de conducción y coordinación.¹⁴ En síntesis, la introducción de nuevas figuras y responsabilidades profesionales en los establecimientos escolares contribuye a producir una mayor diferenciación en el campo del docente, que rompe con la tendencia a la homogeneidad típica de las primeras etapas del desarrollo de los sistemas educativos nacionales.

La desprofesionalización y sus víctimas

El desarrollo de la profesionalización no es lineal. El caso de la docencia es paradigmático al respecto. Un oficio tan masivo (en la Argentina los maestros y profesores son, aproximadamente diez veces más numerosos que los médicos) en una sociedad cada día más fragmentada y desigual se vuelve cada vez más heterogéneo. Mientras que en la cúspide de la pirámide, en las instituciones más ricas tanto en recursos institucionales como en cuanto al origen social de los estudiantes se consolidan procesos que apuntan hacia la profesionalización de los docentes (en términos de competencias y títulos poseídos, condiciones de trabajo y remuneración, prestigio estamental, etc.), en la gran base del sistema educativo vastos sectores docentes padecen experiencias de retroceso y restauración que, fácilmente, pueden definirse como "desprofesionalizantes".¹⁵

Las tendencias mencionadas pueden producir dos fenómenos interrelacionados: la polarización y la heterogeneización del campo docente. Los recientes procesos de descentralización de los sistemas educativos empujan hacia la misma dirección. Por una parte, se ampliará la distancia entre los modelos típicos situados en los extremos (polarización); por la otra, se registrará un aumento de los particularismos que aumentarán la segmentación del mercado del trabajo docente (heterogeneización).

Próximo al primer polo se irá conformando una minoría de docentes cuyo trabajo los asimilará al modelo de los "analistas simbólicos", es decir, a ese subconjunto de individuos cuya actividad, en lo

¹³ En este sentido la distinción entre oferta y demanda es más compleja en el campo de los servicios personales que en el de la producción de bienes materiales. Más que de "efectores" y "beneficiarios" cabría hablar aquí de la existencia de "equipos de coproducción" donde intervienen agentes situados en un *continuum* que va de un polo "estrictamente profesional" a otro polo de no profesionales.

¹⁴ Por otro lado un estudio realizado en 1992 indicó que el 57% de los maestros recibe un premio por incentivos, el 86% de los cuales se otorgó por la asignación de responsabilidades adicionales (Carter B. 1997, pág. 209).

¹⁵ Algunas innovaciones llevadas a cabo en Gran Bretaña y Gales por los gobiernos conservadores de la señora Thatcher y el señor Major impulsan el desarrollo de estrategias de formación docente situadas en las propias escuelas, es decir, fuera del ámbito de las instituciones de Educación Superior. Estos proyectos han sido calificados por algunos como un intento de "desprofesionalizar" la formación docente. El entrenamiento llevado a cabo en las instituciones escolares limitaría "el desarrollo de perspectivas ampliadas" y favorecería la formación de competencias particularizadas, lo cual tendería a restringir más que a ampliar las nociones de profesionalismo docente (Barton, L. y otros, 1994, pág. 358). Algo parecido habría ocurrido en Australia durante la década del 80. La política de formación docente en ese período trató de pasar del "profesional educado" al "competente práctico", al amparo de una concepción claramente instrumental de la pedagogía (Knight, J., Lingard, B. y Bartlett, L., 1994).

esencial, consiste en identificar, definir y resolver problemas nuevos y cuyo capital cultural se asienta en cuatro habilidades básicas: abstracción, pensamiento sistémico, experimentación y colaboración. En el otro polo se aglutina la mayoría de los maestros. Estos, a diferencia de los analistas simbólicos, realizan "servicios en persona" que consisten en tareas simples y repetitivas para las cuales no se requieren competencias de un alto grado de formalización. Estos agentes cobran "en función de las horas trabajadas o el rendimiento laboral; están estrechamente supervisados (como sus jefes), no necesitan haber adquirido demasiada formación (como máximo, un título secundario, o su equivalente, además de cierto entrenamiento vocacional)" (Reich, R., 1992, pág. 17).

Las víctimas principales de la desprofesionalización docente son los hijos de los grupos sociales más desfavorecidos del campo y la ciudad. Los recursos que se invierten en la educación básica no son sólo insuficientes, sino que se distribuyen en forma regresiva. Los mejores recursos materiales, humanos y tecnológicos no se asignan según un criterio elemental de justicia y para generar igualdad de oportunidades de aprendizaje. De hecho, los grupos sociales que padecen las peores condiciones de vida deben conformarse con una oferta educativa de menor calidad relativa. Esto parece ser la norma, no sólo en la Argentina, sino en muchas sociedades donde existen marcadas diferencias sociales. Los Estados Unidos no son una excepción. En un informe reciente se señala que en las escuelas donde el 40% o más de los alumnos califican para una beca de alimentación, el 46,7% de los maestros no tienen títulos de nivel superior (*college degrees*) en la disciplina que enseñan. Este porcentaje baja al 30,4% en los colegios donde sólo el 5% o menos de los alumnos merecen la misma beca. Según la opinión de los expertos, "la investigación ha producido mucha evidencia de que el no tener acceso a maestros bien calificados tiene efectos significativos en el rendimiento de los alumnos" (Whitmire, R., 1997).

En la Argentina, los datos del primer operativo nacional de evaluación de la calidad de la educación indican que los maestros del último año de la educación primaria tenían diferentes oportunidades de perfeccionamiento en el servicio. Los maestros de escuelas privadas y de escuelas públicas que atienden a niños de sectores medios y altos manifestaban tener mayores posibilidades de realizar actividades de capacitación permanente (Cervini, R. y Tenti Fanfani, E., 1996). La baja calificación inicial y las menores oportunidades de perfeccionamiento en servicio conforman un círculo vicioso más, que tiende a reproducir desigualdades en vez de contribuir a su reducción progresiva. Es obvio que existen factores estructurales (condiciones de ingreso y carrera docente, salarios, etc.) que explican esta asignación regresiva de recursos. Los maestros, como cualquier otro grupo profesional tienden a buscar las mejores condiciones de trabajo y los salarios más elevados y, por lo general, estas condiciones se dan con mayor frecuencia en las instituciones que atienden a las familias más privilegiadas de la sociedad, tanto en el sistema público, como en el privado. Con estas reglas del juego, resulta obvio que los mejores maestros se encuentren donde están los mejores alumnos, es decir, aquellos que provienen de los grupos sociales más dotados en términos de capital económico y cultural.

Esta asignación perversa de recursos materiales y humanos contribuye a reproducir un círculo vicioso entre diversos tipos de pobreza (Tenti Fanfani, E., 1995b), en especial la pobreza de las familias y la pobreza de resultados, entre los cuales se encuentra la repetición y sus consecuencias, tanto en términos de inclusión en el sistema como de satisfacción efectiva de las necesidades de aprendizaje de los niños y niñas argentinos.

Las cuentas pendientes de la política educativa

Los cambios iniciados con la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 se han desplegado alrededor de tres ejes de transformación: la extensión efectiva de la escolaridad básica obligatoria a 10 años (uno de preescolar y 9 de educación general básica), la transformación de los objetivos y contenidos curriculares y un cambio en la estructura general del sistema que reemplaza la vieja escuela primaria y el colegio secundario por la Educación General Básica y el nivel Polimodal. Todo esto en el marco de un modelo completamente descentralizado que pone todo el peso de la política y la administración del sistema en el ámbito de las autoridades provinciales.

Pese a los esfuerzos realizados tanto en el plano normativo (definición de reglas a través de disposiciones acordadas en el Consejo Federal de Educación) como en el institucional (programas nacionales de Estadísticas Educativas, Evaluación de la Calidad de la Educación, de definición de los Contenidos Básicos Curriculares, Plan Social Educativo, etc.) y en el monto de los recursos asignados al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, queda por definir una política sustantiva para el elemento

estratégico del sistema: el recurso humano docente y de gestión y administración. Este capítulo, ausente de la política educativa, constituye el obstáculo mayor para el logro de los objetivos generales de la Ley Federal de Educación.

La construcción de una nueva profesionalidad docente está estrechamente relacionada con la necesidad de invertir más y mejor en el sistema de educación pública. En una curiosa coincidencia, tanto desde el sindicalismo docente como del polo neoliberal del espacio político argentino se insiste con reducir todo el problema a una cuestión de financiamiento. Los sindicatos concentran sus demandas en favor de un aumento de la inversión educativa para aumentar los salarios y tienden a confiar en que "lo demás", es decir, la equidad y la calidad de la educación, vendrá por añadidura. Los neoliberales insisten en que todo el problema se reduce a una simple cuestión de eficiencia en el uso de los recursos actualmente disponibles. De allí, su insistencia en modificar los criterios de asignación introduciendo elementos de competitividad entre las instituciones educativas. Ambas propuestas tienden a reducir la complejidad del sistema educativo y pueden ser tildadas de economicistas. Ni un simple aumento de salarios, ni los famosos criterios de competitividad garantizan mejoras en la calidad y equidad del sistema educativo nacional.

EL desconocimiento de la complejidad del problema y el simplismo de las propuestas explica la polarización extrema que caracteriza al campo de las políticas educativas del país. Si efectivamente existe un consenso sincero alrededor de la consigna "más y mejor educación para todos", habrá que reconocer que es preciso hacer varias cosas al mismo tiempo: mejorar la formación profesional de los docentes, transformar radicalmente las condiciones de trabajo (criterios de ingreso, división del trabajo pedagógico y de gestión, tanto en sentido horizontal como vertical, redefinición de la jornada laboral, criterios de ascenso, etc.) y mejorar los ingresos de los docentes. Este es el nudo que es preciso destrabar para encarar con relativo éxito la reconstrucción del sistema de educación básica del país.

Los actores colectivos interesados en la cuestión deberían, al menos, reconocer los siguientes postulados:

a) La educación nacional tiene más de un problema. En otras palabras, no se trata sólo de "calidad" o de "equidad" o de "eficiencia", sino de las tres al mismo tiempo.

b) Entre otras cosas es preciso invertir más y mejor en educación.

c) La calidad de este servicio depende fundamentalmente de la calidad de sus recursos humanos. Y esto no se logra sólo con aumento de salarios (condición necesaria, pero no suficiente), sino con una profunda reforma intelectual y moral del oficio (que es algo más que una simple "capacitación y perfeccionamiento"), con una sustancial modificación de las condiciones de trabajo y con un sistema de remuneraciones que deje atrás el viejo criterio dominante de la "antigüedad en el oficio" y aliente y premie la innovación y el logro de los objetivos básicos del sistema.

Cosas para hacer

En más de un sentido, el "problema docente" se confunde con el "problema de la Educación de los argentinos". En primer lugar, la cuestión docente, hoy por hoy ocupa el centro de la agenda política. Y lo hace de un modo excluyente hasta tal punto que constituye una pantalla que permite "ver" y discutir los problemas de fondo, aquellos que se relacionan con la distribución extremadamente pobre y desigual de conocimientos y sus consecuencias políticas, sociales, económicas y culturales. Sin embargo, es cierto que sin una solución básica para el tema del salario docente no existe ningún espacio para emprender las reformas necesarias.

Es preciso desbloquear la situación en la medida en que la Argentina está en deuda tanto con los miles de niños y jóvenes excluidos de la escuela como con los que la frecuentan y no desarrollan aprendizajes significativos para sus propias vidas y para la sociedad. En ambos casos no se cumple con el estratégico "derecho a la educación". Debería existir un consenso básico alrededor de las dos afirmaciones siguientes: *el nivel general de la escuela argentina es bajo y los más pobres son la víctimas predilectas del vaciamiento escolar.*

Nuestra educación general básica (la primaria y secundaria) deja mucho que desear y no está a la altura de lo que esperan y necesitan las personas y la sociedad como un conjunto. Allí están los miles de adolescentes desescolarizados y los escuálidos promedios que obtienen las nuevas generaciones al finalizar cada ciclo escolar y los conocimientos muchas veces obsoletos e inútiles que se le ofrecen al alumno en el "menú" escolar. A su vez, la distribución social del conocimiento válido es cada vez más desigual. La excelencia en materia de aprendizaje tiende a ser un atributo de una minoría exclusiva de establecimientos, a

los que acceden sólo los más privilegiados. La educación, en vez de suavizar las diferencias sociales tiende a reproducirlas y profundizarlas. *En síntesis, la situación de nuestra Educación es como un archipiélago bastante triste, donde existen algunas islas felices.*

Aunque todavía es baja la conciencia social acerca de la gravedad de estos problemas es preciso ir más allá de los diagnósticos, para diseñar y proponer algunas intervenciones parciales. Teniendo en cuenta el grave malestar docente es preciso mirar más allá de la coyuntura y preguntarse qué cosas deben y pueden hacerse para mejorar la calidad y la equidad de la Educación. La pregunta puede ser pretenciosa, pero nadie puede dudar de que es oportuna y necesaria. Claro que las respuestas son múltiples. Nadie creería que tiene la última palabra o una palabra particularmente autorizada para producir las respuestas pertinentes. El tema de la educación debe dejar de ser un asunto exclusivo de los ministros de Educación, "expertos" y sindicatos docentes para convertirse en un asunto de ciudadanía. Y lo es en varios sentidos, entre otros, porque interesa objetivamente a todos y porque estamos hablando de una institución encargada de generar ciudadanía. Sólo para incitar al debate nos permitimos sugerir los siguientes objetivos y "cosas para hacer".

1. *Movilizar a la sociedad* acerca de la calidad y el tamaño del problema educativo mediante todo tipo de estrategias legítimas, útiles y disponibles. Si las familias no perciben su propia situación como insatisfactoria y se conforman con que "el chico encuentre banco y pase de grado", no hay transformación efectiva de la Educación. Cuando llegue el momento de la verdad y la decepción (al momento de pretender el ingreso a la Universidad o al empleo remunerado, por ejemplo) probablemente ya será demasiado tarde. Por eso, se requiere de una especie de "política de calificación de la demanda" mediante la realización de las acciones siguientes:

- Realizar campañas de sensibilización masiva a la opinión pública sobre la importancia estratégica de la formación básica para el desarrollo de la ciudadanía y el progreso personal y social de las naciones.

- Realizar, difundir y debatir estudios objetivos sobre gastos y costos efectivos en la EGB, para racionalizar el debate político sobre estas cuestiones.

- Generar mecanismos para sincerar y difundir, en forma sistemática, a la opinión pública y a "públicos especializados" (maestros, empresarios, políticos, intendentes municipales, etc.), las estadísticas educativas básicas y los resultados de investigaciones relevantes: número de maestros, matrículas, repetición, rendimiento, factores del éxito y fracaso escolar, etcétera.

- Difundir mensajes específicos a los padres de familia sobre las cosas que ellos pueden y deben hacer para mejorar las oportunidades educativas de sus hijos, tanto en la casa como en su relación con el establecimiento escolar que los niños frecuentan.

- Campañas específicamente dirigidas a los maestros de EGB acerca de la necesidad de jerarquizar su formación, actualizar las condiciones de trabajo (concentración horaria, ascenso por calificación, evaluación de su desempeño, enriquecimiento de la carrera, etc.) y mejorar su *status* profesional (salario y reconocimiento social).

2. *Promover un pacto educativo nacional para la formación de políticas de Estado* donde los principales actores colectivos del campo de la política educativa acuerden en invertir más y mejor en Educación (más recursos y más eficiencia en el gasto); en elevar, sustantivamente, la calidad de la formación inicial y permanente de los maestros; en actualizar las condiciones de trabajo (criterios de acceso y ascenso, tiempo de trabajo, división del trabajo pedagógico y carrera profesional, etcétera) y en una mejora sustantiva de los salarios. Los ejes centrales de la agenda son estos:

- Programar un incremento de la inversión y determinar su orientación, monitoreo y evaluación de impacto, y definir las responsabilidades de la Nación y las provincias en la realización de este esfuerzo.

- Redefinir los criterios de asignación de recursos tomando en cuenta el principio de equidad (definición de espacios prioritarios de inversión, asignar el personal en función de la complejidad de la tarea a desarrollar, implantar la escuela de tiempo completo comenzando con los sectores sociales más carenciados).

- Negociar un nuevo estatuto docente donde se priorice la calificación alcanzada para determinar el acceso y ascenso a la carrera; se garantice el apoyo y el acompañamiento a los maestros en la etapa inicial de su carrera profesional, se enriquezca la división del trabajo pedagógico introduciendo nuevas categorías y especializaciones, y se determinen los sistemas de evaluación del desempeño profesional.

3. *Abrir la escuela a la comunidad*, convertirla en una institución capaz de rendir cuentas a los ciudadanos individuales y a sus organizaciones representativas (municipio, asociaciones empresarias,

sindicatos, juntas vecinales, parroquias, etc.) situadas en un territorio determinado. Para ello se requiere la instalación de una serie de instituciones y acciones, entre las cuales se pueden mencionar las que siguen:

- Constituir consejos municipales para el apoyo a la EGB con la participación de las organizaciones sociales que actúan en ese territorio, con la función de orientar recursos locales a las instituciones educativas, monitorear y evaluar la EGB.

- Inducir a los establecimientos escolares a comunicar la información básica acerca de su desempeño (matrículas, rendimiento, resultados de evaluaciones escolares) y sus programas institucionales de desarrollo al Consejo Municipal de Apoyo a la EGB.

- Realizar consultas anuales a las familias y a los estudiantes acerca de sus demandas, intereses y grado de satisfacción con relación a su experiencia en la EGB.

4. *Focalizar los objetivos y contenidos de aprendizaje de la EGB en campos prioritarios determinados*: desarrollo del lenguaje en sentido amplio (expresión verbal, escrita, estética, etc.); relación con uno mismo (cuidado de la salud física y moral), con el medio ambiente (actitudes y conocimientos científico-tecnológicos básicos, ecología, etc.), con los demás (conocimiento crítico de la sociedad, la economía, la política, la cultura) favoreciendo el desarrollo de una cultura integrada y basada en las necesidades de aprendizaje de los alumnos. Este objetivo general se podría concretar con estos objetivos y acciones específicas:

- Determinar programas básicos donde se definan contenidos mínimos y sobre todo resultados generales en términos de aprendizaje al finalizar los ciclos de la EGB, garantizando la autonomía de los establecimientos para concretar el currículum escolar y elegir los métodos y procedimientos más adecuados.

- Garantizar el desarrollo de aprendizajes básicos comunes a nivel nacional mediante el mecanismo de la evaluación y la acreditación.

- Evitar la división del conocimiento en términos disciplinarios y favorecer un diálogo permanente entre problemas sociales (en sentido amplio) que son siempre interdisciplinarios, y los conocimientos pertinentes para solucionarlos.

- Desarrollar previamente el interés de los alumnos por aprender determinados contenidos (motivación, concientización, etcétera) antes de embarcarse en un programa de enseñanza de los mismos.

- Historizar el tratamiento de los contenidos científicos, presentándolos como construcciones que se sitúan en momentos determinados de la historia y no como productos "naturales" hechos para ser aprendidos.

- Evitar el tecnicismo, es decir, la enseñanza de definiciones verbales y abstractas de conceptos que no tienen sentido para los estudiantes más que para aprobar un examen o pasar de nivel. Privilegiar, siempre que sea posible, el aprendizaje a través de la experiencia y la experimentación.

- Terminar con la pedagogía estandarizada y homogénea y adecuar el proceso de enseñanza-aprendizaje (tiempos, métodos, secuencias, etc.) a las características individuales de los aprendices, sus condiciones de vida, conocimientos y experiencias, necesidades e intereses.

5. *Construir una institución educativa más democrática* donde la participación sea más que una palabra. Para lograr este objetivo, deberían contemplarse las siguientes intervenciones:

- Garantizar autonomía de la institución para la generación y uso de los recursos financieros y humanos.

- Garantizar las condiciones mínimas (estabilidad y permanencia de la planta docente y administrativa, por ejemplo) que generan sentido de identidad y pertenencia.

- Distinguir y articular los roles de dirección y gestión con los propiamente pedagógicos reforzando la capacitación y la responsabilización de los primeros.

- Crear nuevos roles profesionales docentes, tales como asesor o jefe de área de enseñanza de la matemática, el lenguaje, las ciencias y la tecnología entre otras disciplinas.

- Incorporar agentes extraescolares en los consejos institucionales de gestión.

- Desarrollar una cultura de gestión que incorpore el diseño y ejecución de planes y programas de desarrollo, mecanismos de seguimiento y sistemas de evaluación de logros.

- Incorporar a los representantes de los alumnos y sus familias a los cuerpos colegiados de gestión institucional.

Cualquier solución requiere de un diálogo entre las fuerzas en presencia. Nadie puede quedar excluido del debate y la negociación. No hay transformación posible sin la cooperación de los docentes

organizados. Pero, para que exista negociación es preciso que se restablezcan las condiciones del diálogo. Éstas son de diversa índole, pero las "determinantes en última instancia" (como se solía decir en ciertos ámbitos) son eminentemente políticas, es decir, que dependen tanto de la correlación objetiva de fuerzas como de la voluntad y disposición de los actores colectivos implicados.

Buenos Aires, abril de 1998

Referencias bibliográficas

- BARTON, L. *et al.* (1994). "Teacher Education and Teacher Professionalism in England: Some Emerging Issues". *British Journal of Sociology of Education*, vol. 15, núm. 4.
- BIRGIN, A. (1997). "Las regulaciones del trabajo de enseñar. Vocación, Estado y mercado en la configuración de la docencia". Tesis de Maestría. FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), Buenos Aires.
- BONDER, G. (1997). "La formación docente como clave de la reforma educativa: qué, cómo y hacia dónde orientarla". Inédito. Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, C. y BIRGIN, A. (1994) "Quiénes enseñan hoy en la Argentina". En: ORFALC/UNESCO: Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe. Boletín núm. 34, Santiago de Chile, agosto.
- CARNOY, M. y DE MOURA CASTRO, C. (1996) "¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?". Documento de antecedentes para el BID. Seminario sobre Reforma Educativa. Buenos Aires, 21 de marzo.
- CARTER, B. (1997). "The restructuring of teaching and de restructuring of class". En: *British Journal of Sociology of Education*, vol. 18, núm. 2, 1997.
- CERVINI, R. y TENTI FANFANI, E. (1996). "Características del maestro y rendimiento escolar de los alumnos". UNICEF, Buenos Aires (inédito).
- CHADBOURNE, R. (1997). "Teacher education in Australia: what difference does a new government make?". En: *Journal of Education for Teaching*, vol. 23, núm. 1, pp. 8-25.
- DELORS, J. (1996). "L'éducation. Un trésor est caché dedans". Rapport à l'UNESCO de la Commission Internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle. Editions Odil eJacob, Pans.
- DIKER, G. y TERIGI, F. (1994). "Panorama de la formación docente en la Argentina". Ministerio de Cultura y Educación, Dirección Nacional de Cooperación Internacional / Organización de los Estados Americanos. Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ, M. A., LEMOS, M. J. y WIÑAR, D. L. (1977). La Argentina fragmentada. *El caso de la Educación*. Miño y Davila Editores - IICE (Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación de la UBA), Buenos Aires.
- HARGREAVES, A. (1996). *Profesorado, cultura y posmodernidad*. Morata, Madrid
- KNIGHT, J., LINGARD, B. y BARLETT, L. (1994). "Reforming Teacher Education Policy under Labor Government in Australia. 1983-1993". En: *British Journal of Sociology of Education*, vol. 14, núm. 4.
- LUMI, S. (1997). "El sistema educativo en la ciudad autónoma de Buenos Aires". Serie de estudios núm. 20 (julio), CECE, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ, D., VALLES, I. y KOHEN, J. (1997). *Salud y trabajo docente. Tramas del malestar en la escuela*. Kapelusz, Buenos Aires.
- MORDUCHOWICZ, A. y MARCÓN, A. (1996). *La carrera profesional docente o "la estrategia de una ilusión"*. Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo. Buenos Aires.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro (1997). "La estructura salarial docente en la Argentina: conceptos, dificultades y evidencia empírica". Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Buenos Aires.
- PAIVA, V., JUNQUEIRA, C. y MULS, L., (1997). "Prioridade ao ensino básico e pauperização docente". En: *Cadernos de Pesquisa*, núm. 100, marzo 1997.
- NIXON, J., MARTIN, J., McKEOWN, P. y STEWART, R. (1997). "Towards a Learning Profession: changing codes of occupational practice within the new management of education". En: *British Journal of Sociology of Education*, vol 18, núm. 1, 1997.
- REICH, R. (1992). *El trabajo de las naciones*. Vergara, Buenos Aires.
- TENTI FANFANI, E. (1995a). "Una carrera con obstáculos: la profesionalización docente". En: *IICE*, Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires), año IV, núm. 7, diciembre, pp. 17-25.
- TENTI FANFANI, E. (1995b). *La escuela vacía*, Losada, Buenos Aires.
- TENTI FANFANI, E. (1998). "Las palabras y las cosas de la educación". En: *Zona Educativa*. Revista del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, marzo (en prensa).
- TORRES, R. M. (1995). "Formación docente: clave de la reforma educativa". Ponencia presentada en el seminario Nuevas formas de aprender y de enseñar: demandas a la formación inicial del docente. CIDE/UNESCO-OREALC/UNICEF, Santiago de Chile, 6-8 de noviembre.
- WHITMIRE R. (1997); "Poor students more likely to have less qualified teachers". En: *The Detroit News*, august 1.