

LOS IMPERATIVOS DE AUTONOMÍA Y PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE. EL CASO DE LA REFORMA EDUCATIVA EN ARGENTINA DE LOS '90.

OS IMPERATIVOS DA AUTONOMIA E PROFISSIONALIZAÇÃO DOCENTE. O CASO DA REFORMA EDUCATIVA NA ARGENTINA NOS ANOS 1990.

Myriam Feldfeber¹

Resumo

O trabalho analisa as demandas de profissionalização e autonomia que direcionaram os principais debates e a definição de políticas em matéria de formação contínua e trabalho dos docentes na Argentina no marco da reforma educativa da década de 1990.

Palavras-chave: reforma educacional, profissionalização, autonomia, formação docente, trabalho docente.

Abstract

The work analyzes the demands for professionalization and autonomy that oriented the main debates and the policy definition process in the field of continuous training and work of teachers in Argentina in the context of the educative reform of the '90s.

Key words: educative reform, professionalization, autonomy, teacher training, teacher work.

¹ Universidad de Buenos Aires. Fragata Sarmiento 1154. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. (5411) 4582-2527, (5411) 4827-1669. mfeldfeb@filo.uba.ar.

Presentación

La reforma del sistema educativo implementada durante el gobierno del Presidente Menem (1989-1999) en Argentina tuvo profundos efectos sobre la formación y el trabajo docente. Los antecedentes de dicho proceso se rastrean hace por lo menos tres décadas atrás². Esos efectos están asociados, por un lado, con el proceso de transferencia de las Instituciones Nacionales de Formación Docente a los gobiernos provinciales y la implementación de la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior. Estas leyes establecieron, entre otros aspectos, una nueva estructura académica, la definición de Contenidos Básicos Comunes, un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad y de un Sistema Nacional de Acreditación de las Instituciones de Formación. Por otro, se vinculan con la revisión de la carrera laboral docente, que encuentra su sentido en un proceso más amplio de Reforma Laboral de la última década.

El gobierno del presidente Menem emprendió una profunda transformación educativa orientada hacia la redefinición del sector público y al establecimiento de nuevas relaciones entre los diferentes actores del sistema, en el marco del proceso de reforma del Estado y las políticas de ajuste estructural, privatización, desregulación y descentralización de los servicios sociales. De acuerdo con el discurso oficial, se trataba de "la búsqueda de un nuevo tipo de vínculo entre los esfuerzos públicos y privados; una reformulación más clara y acotada del Estado como órgano de ejecución de políticas básicas como educación, justicia, seguridad, salud, de regulación y control y un reconocimiento de los procesos de desregulación y privatización como herramientas para la configuración de economías abiertas y competitivas"³.

De este modo, la reforma educativa fue parte, aunque con sus especificidades, de las profundas transformaciones económicas, políticas, sociales, jurídicas y culturales que acontecieron a partir de la reforma del Estado que se implementó en la década de los '90. La misma, impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional, fue presentada como la única salida posible frente a la crisis del sistema. Los cambios diseñados por los "expertos" ministeriales, posicionaron al sector docente en un callejón sin salida. Se depositó en los docentes la posibilidad de éxito de los cambios propuestos, por lo que se transformaron en los sujetos claves que debían "ser reconvertidos" para poder llevar adelante los cambios diseñados por los equipos técnicos. Pero paradójicamente se visualizó al colectivo docente como uno de los principales obstáculos al proceso reformista.

La definición de una nueva carrera docente, en el marco de una retórica profesionalizante, fue uno de los puntos pendientes de la reforma educativa encarada en la Argentina durante la última década. Las propuestas de flexibilización laboral, que intentan avanzar sobre uno de los pocos empleos estables ligados a la sociedad salarial, orientan gran parte de las propuestas de reforma de la carrera docente, al tiempo que se plantea la necesidad de revisar una carrera que históricamente se organizó en torno al modelo burocrático y disciplinario que acompañó el desarrollo y expansión del sistema educativo argentino.

Entendemos que las propuestas de cambio para la formación y el trabajo docente articulados en torno a los imperativos de la autonomía y la profesionalización se inscriben dentro de los nuevos mecanismos de regulación social del sector docente (Popkewitz, 1994)⁴. Estas propuestas reforzaron las dinámicas de individuación de los docentes como sujetos sociales, en un contexto donde los docentes se encuentran cada vez más desigualmente sostenidos (Castel, 2004), en su condición de sujetos y de trabajadores asalariados.

² En especial con el proceso de transferencia de instituciones que dependían del Gobierno Nacional a las jurisdicciones (Provincias y Ciudad de Buenos Aires) y la elevación de la formación de maestros al nivel terciario con el establecimiento de nuevos planes de estudios.

³ ARGENTINA. *La educación argentina en la sociedad del conocimiento*, documento para la 29 Reunión de la Conferencia General de la UNESCO, París, 21 de octubre -12 de noviembre de 1997. (pág.13).

⁴ El concepto de regulación social remite a los elementos de poder que circulan en la producción y el disciplinamiento de los individuos. "Las pautas de la escolarización y de la formación del profesorado y las ciencias de la pedagogía son procedimientos, reglas y obligaciones múltiples y regionalmente organizadas que ordenan y regulan cómo se debe contemplar el mundo, actuar sobre él, sentirse y hablar de él" (Popkewitz, 1994:26).

Las demandas de profesionalización y autonomía direccionaron los principales debates y la definición de políticas tanto en lo que respecta a la formación continua como al trabajo de los docentes. Estas demandas se articularon en torno a la reconversión profesional; la acreditación de las instituciones formadoras y la evaluación de los docentes; el desarrollo de nuevas funciones en las instituciones de formación docente, y el establecimiento de una nueva carrera docente basada en el mérito y en la flexibilización de las relaciones laborales.

La reforma educativa y la desvalorización del saber docente

Las transformaciones en la formación y el trabajo docente de la década de los '90 estuvieron directamente vinculados con la implementación de los cambios sobre los que asentó la autodenominada transformación educativa. Las políticas de formación docente tuvieron como objetivo reconvertir a los docentes para que pudiesen aplicar la reforma diseñada por los expertos. Desde su lugar dilemático de sujetos y objetos de la transformación, los docentes fueron los sujetos que debían llevar adelante los cambios propuestos a la vez que debían reconvertirse para encontrarse en condiciones de hacerlo. Asimismo, al tiempo que se depositaba en ellos la esperanza de cambio, los docentes también eran visualizados como el actor colectivo que resistía, que obstaculizaba y hasta impedía la marcha de la transformación, ya sea por no estar capacitados para responder a los nuevos contenidos y modelos de gestión, por no aceptar las propuestas de flexibilización laboral como modo de introducir la innovación, o por no asumir el modelo de autonomía impuesto.

Aún cuando discursivamente se señalaba la centralidad de los docentes en el proceso de reforma, éstos no tuvieron espacio en la concertación de políticas de formación y perfeccionamiento que los involucrasen como sujetos con poder de decisión. Tal como lo señalan elocuentemente Whitty, et al. (1999), los profesores fueron el "objeto de la política" pero no "profesionales participantes en ella".

Los cambios en la formación docente se propusieron, como parte del programa reformista, expandir el sistema educativo sobre nuevas bases. Es por ello que desde el Ministerio se optó por una estrategia que buscaba romper con los principales aspectos del sistema educativo tradicional (Entrevista a Inés Aguerrondo, mayo 2002 citada en Gorostiaga et al, 2004)⁵ debido a que el funcionamiento del viejo sistema impedía comenzar con "lo nuevo": nuevos contenidos, nueva estructura académica, nuevas formas de gobernar y gestionar el sistema y las escuelas, nuevas formas de evaluación y acreditación, nueva carrera docente. Este modelo se fue construyendo a través de procesos y medidas que significaron una desvalorización de los docentes y de su representación gremial⁶.

Fueron diversos los modos en los que, a lo largo del proceso de reforma, se fue construyendo esta impugnación del lugar de los docentes; modos vinculados con sus conocimientos, con sus experiencias y con el perfil de los ingresantes a las instituciones de formación docente.

En primer lugar, la desvalorización de los saberes docentes estuvo vinculada tanto con los contenidos de la enseñanza como con los nuevos modos de gestión institucional que permitiesen transformar a las escuelas en "instituciones inteligentes"⁷, la denominada "nueva

⁵ Inés Aguerrondo fue Subsecretaría de Programación y Gestión Educativa en el Ministerio de Cultura y Educación durante la gestión del Presidente Menem. GOROSTIAGA, Jorge et al (2004).

⁶ Es en este sentido que algunos de los funcionarios nacionales consideraban que no valía la pena incluir a los sindicatos en la discusión porque no representaban los intereses reales de los maestros (Entrevista a Inés Aguerrondo, mayo de 2002 citada en Gorostiaga et al, 2004) op cit.

⁷ "La Propuesta de transformación educativa argentina pretende lograr que las escuelas lleguen a ser organizaciones no tradicionales, "organizaciones inteligentes" con formas de organización que permitan el aprendizaje y una gestión que favorezca procesos de transformación" Ministerio de Cultura y Educación de la nación: *Educación Argentina: una transformación en marcha*, Buenos Aires, 1995. (pág. 35).

escuela argentina para el siglo XXI⁸. En la definición centralizada y en manos del saber "experto" de Contenidos Básicos Comunes, los "viejos" saberes de los docentes ya no tenían cabida. Es por ello que se diseñó un sistema de formación y perfeccionamiento docente al servicio de la "reconversión" profesional⁹, reconversión que asentada en una retórica profesionalizante, fue paralela al deterioro de las condiciones de trabajo. El salario docente fue una de las variables de ajuste del sistema, y el trabajo docente se fue intensificando día a día.

Esta intensificación se produjo por una doble vía: la profesionalización y la precarización. Por un lado, las exigencias de profesionalización de la reforma que demandaban nuevos contenidos y la obtención de títulos y posgrados para la reconversión profesional. Tal como lo señala Contreras (1997) la adquisición de nuevas competencias a partir del proceso de racionalización de la enseñanza conducido por la burocracia y los expertos, trajo como consecuencias la descualificación y recualificación del trabajo docente, a la par que se produjo una intensificación del trabajo docente, el cual se vio sometido al desarrollo de un número cada vez mayor de tareas en cuyo diseño no participó.

Por otro lado, las condiciones de pobreza creciente como resultado de las políticas implementadas generaron - y generan- nuevas exigencias para los docentes que contribuyeron a precarizar su trabajo cotidiano. Si bien el hecho de que maestros y maestras trabajen en contextos de pobreza no es un dato nuevo en la historia de la educación de la Argentina (Redondo, 2004), al creciente número de niños y jóvenes en situación de pobreza, se suma el hecho de que un porcentaje nada despreciable de los docentes debe hacer frente también a su propia condición de pobreza. Dos estudios con muestras a nivel nacional realizados en el año 2000 -uno por Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la UNESCO con sede en Buenos Aires y otro por la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) - ponen en evidencia que en Argentina hay una importante proporción de docentes que se encuentran bajo la línea de pobreza con importantes diferencias entre las jurisdicciones del país. De acuerdo con el trabajo del IIPE, el 8.2% de los docentes argentinos pertenecen a hogares pobres, encontrándose mayor incidencia de la pobreza en los maestros que en los profesores.

En Argentina, al igual que en el resto de América Latina, la pregonada profesionalización a la que se aspira está desprovista de toda consideración acerca de las condiciones sociales y técnicas de su realización efectiva (Tenti Fanfani, 1995), al tiempo que se precarizan las relaciones de empleo (Andrade de Oliveira, 2004). Así, la propuesta se concentra en el campo de lo que se espera que el docente haga, sin que las nuevas exigencias tengan un claro correlato con una modificación sustancial ni en los procesos de formación ni en las condiciones efectivas de trabajo. En el caso argentino, las condiciones materiales de trabajo de los docentes han acumulado un notable deterioro, llegando a pisos históricos en el contexto de la reforma que les exige una creciente competencia técnica (Davini y Birgin, 1998). Lo concreto es que el trabajo se intensificó por la "vía modernizadora" de la profesionalización y por la "vía precarizadora" de las condiciones de trabajo.

Un segundo aspecto de desvalorización del papel de los docentes estuvo vinculado con el lugar otorgado a la experiencia. Desde la lógica reformista, la experiencia docente fue sólo considerada como la antigüedad que se reconoce en el salario, de acuerdo con lo establecido en los Estatutos Docentes que se buscaba derogar. Se entendía que el reconocimiento de la

⁸ De acuerdo con Aguerrondo et al. (1999) uno de sus objetivos de la transformación educativa fue superar los clásicos planteos que restringen los cambios educativos a contenidos y métodos de enseñanza, entendiendo que el proceso de innovación está fuertemente condicionado por el cambio en la organización de las instituciones escolares. Por ello, en forma paralela a otros programas dedicados al cambio de los contenidos y enfoques de enseñanza, se inició en febrero de 1994 el programa "Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI".

⁹ Con la sanción en 1993 de la Ley Federal de Educación se modificó la estructura académica del sistema educativo argentino. La tradicional escuela primaria de 7 años es reemplazada por una Educación General Básica (EGB) de nueve años de duración, que se continúa en un ciclo de tres años denominado Polimodal y que sustituyó a la tradicional Escuela Media o Secundaria. Se definieron en forma centralizada nuevos Contenidos Básicos Comunes que debían ser especificados en el nivel de las provincias y de las instituciones. Para formar a los docentes en estos contenidos y en lo que se definió como un "nuevo modelo de gestión institucional" se creó la Red Federal de Formación Docente Continua.

antigüedad y no de la "competencia" de cada uno de los docentes, constituía uno de los principales elementos que impedía innovar, ser competitivo y pagar salarios diferenciales de acuerdo con la productividad. Entonces el lugar de la experiencia docente quedó totalmente desvalorizado. Ese saber que pueda dar la experiencia, y que no es un conocimiento susceptible de ser directamente evaluado en términos de medición de resultados fue relegado desde el modelo que la reforma intentó imponer. Qué puntaje le ponemos a la experiencia docente?; ¿qué experiencia docente es más importante que otra?. En consecuencia, la experiencia de los docentes fue impugnada como parte del viejo modelo a transformar. La reforma trataba de fundarse, de acuerdo con la retórica oficial, sobre la idea de lo nuevo, la innovación permanente. El nuevo sistema requería de nuevas escuelas, escuelas "inteligentes" y de "nuevos" docentes.

Un tercer aspecto a analizar en este proceso de desvalorización de la docencia fue el cuestionamiento de quienes ingresaban a estudiar para ser maestros. Comenzó a instalarse con fuerza un discurso que señalaba que "los mejores" ya no eligen la docencia. En el marco de la crisis del mercado laboral y el creciente desempleo, la docencia se convirtió en una alternativa en tanto aseguraba la posibilidad de un trabajo más seguro y más estable con una formación relativamente corta (Birgin, 1999), por lo tanto también se cuestionaba que ingresaban estudiantes sin "verdadera vocación" en tanto sólo buscaban una alternativa laboral. En consecuencia, se propuso la aplicación de medidas tendientes a que "los mejores" vuelvan a elegir la docencia.

Estas propuestas fueron en consonancia con las difundidas por el Banco Mundial, quien señalaba para Argentina la necesidad de atraer y retener candidatos cualificados a profesores. En este sentido se afirmaba que "el actual sistema de remuneraciones, basado exclusivamente en la antigüedad, es insuficiente para retener a los docentes, fomentar su desarrollo profesional o mejorar la enseñanza" (Experton et al., 1999: 71). Por ello proponían perfilar una "nueva carrera docente" que incluya incentivos por desarrollo profesional y por desempeño de la escuela, aún cuando se reconoce que "el sistema de pago basado en méritos desarrollado en algunos países desarrollados no ha sido siempre exitoso, en parte por la dificultad de relacionar los resultados de la escuela con el comportamiento individual de los profesores" (Experton et al., 1999: 71).

En otro informe titulado "Cómo atraer y retener docentes calificados en la Argentina: impacto del nivel y la estructura de la remuneración", los expertos del Banco Mundial sostenían que, aún cuando es necesario contar con más indicadores, "nuestras investigaciones señalan la necesidad de cambiar la uniformidad en la estructura para remunerar la experiencia en la docencia. Uno de los objetivos del diseño de la estructura de pagos es retener al personal de mayor rendimiento, motivando de paso mejorías en dicho rendimiento. Esto podría sugerir la conveniencia de establecer un sistema general de remuneración en el que la remuneración sea personalizada en función del rendimiento y méritos individuales o en el que los individuos de menor rendimiento sean alentados (o forzados) a abandonar la profesión" (Vegas et al., 1999: iv).

De este modo, tras una retórica profesionalizante, se produjo una fuerte desvalorización tanto respecto de los docentes en ejercicio como de quienes ingresan a las instituciones de formación de maestros.

Las exigencias de profesionalización y autonomía

En el marco de las denominadas Reformas del Estado de Segunda Generación¹⁰, tanto el gobierno argentino como los organismos internacionales y muchas agencias no gubernamentales comenzaron a proponer cambios en el sistema de formación y trabajo de los

¹⁰ Si bien no existe consenso acerca de los alcances y contenidos de estas reformas, las mismas aluden a las reformas de tipo cualitativo vinculadas con la "reinención del gobierno" luego de la primera generación de reformas que tuvieron como objetivo encoger al Estado en el marco de la reconversión neoliberal de los años '70 y '80 y descentralizar, privatizar, desregular y terciarizar los servicios. (Oszlak, 1999).

docentes, que han estado orientados por una retórica centrada en la profesionalización y la autonomía.

La apelación a una docencia profesionalizada no constituye un hecho novedoso, pero ha resurgido con fuerza en las últimas dos décadas. En Estados Unidos, el debate sobre la profesionalización de la docencia a partir de presiones corporativas, acompañó la discusión sobre las políticas educativas del proyecto de la nueva derecha (Tenti Fanfani, 1995). Informes tales como "A Nation At Risk", elaborado a pedido del Presidente Reagan en 1983, criticaban la mediocridad de la escuela norteamericana, atribuyendo parte de la responsabilidad a la incompetencia de los profesores. Estos informes han ejercido gran influencia en el reconocimiento público y status atorgado a la enseñanza (Burbules y Densmore, 1992).

El movimiento acerca de la profesionalización docente en EEUU surge a finales de la década de 1980 dentro de la segunda oleada de reformas educativas en el marco del discurso acerca de la excelencia educativa, la eficacia y la eficiencia (Labaree, 1999). Los procesos de descentralización educativa han impulsado el movimiento de profesionalización de los docentes en la medida en que se propone aumentar la autonomía en el trabajo de los docentes junto con el discurso de la competitividad y la introducción de la lógica del mercado en el campo educativo.

Las reformas de la formación docente se inscriben dentro de las nuevas propuestas de regulación y control social que tienen lugar en el ámbito de la enseñanza. Estos cambios suponen, entre otras cuestiones, la aprobación de una nueva legislación que gobierna la formación del profesorado, la creación de nuevas instituciones y modelos de certificación o habilitación para la función docente (Popkewitz y Pereyra, 1994: 16).¹¹ Estas políticas encuentran su sentido en un ambiente internacional de reformas escolares que han establecido nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y la educación, y han transformado a los procesos de reforma en un "estado permanente" de los sistemas educativos (Contreras, 1999).

Las discusiones en torno a la profesionalización de la docencia¹² han sido promovidas en buena medida también a través de las agendas educativas de los organismos internacionales y regionales que han impulsado la constitución de grupos de trabajo tales como el Grupo de Trabajo sobre Profesionalización Docente (GTD)¹³ creado en abril de 2004 en el marco del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) a través de un acuerdo con la ORT-Facultad de Administración y Ciencias Sociales de Uruguay. Dicho grupo tiene por principal objetivo "analizar las políticas dirigidas a los docentes en distintos países latinoamericanos promoviendo un diálogo regional y difundiendo experiencias exitosas en este campo".

El concepto de profesionalización, al igual que la idea de autonomía del profesorado, remiten a nociones que, tal como lo señala Contreras (1997), invocan a ideas que parecen positivas y alrededor de las cuales se quiere crear consenso e identificación. Sin embargo hay una imprecisión o indefinición del concepto como requisito del éxito del eslogan: detrás de una misma palabra se esconden distintos (y aún antagónicos) pretensiones y significados, como si todos habláramos de lo mismo. Esta ambigüedad es evidente en el discurso acerca de la profesionalización de la docencia que se integra en la agenda educativa de los 90 desde concepciones y propuestas diferentes. En el caso argentino, el modelo tecnocrático promovido por la reforma ha hegemonizado gran parte de los debates.

¹¹ En el análisis estas nuevas formas de regulación en la formación del profesorado, Popkewitz y Pereyra (1994) hacen intervenir dos nociones de poder: poder como soberanía y como conocimiento. El poder como soberanía destaca a los actores y fuerzas que intervienen en el ámbito de la formación docente y los intereses que representan. El poder como función de conocimiento destaca las formas en que las normas y reglas para pensar sobre la enseñanza y la educación profesional producen limitaciones a través de la construcción de prácticas institucionales. También destaca las condiciones históricas en que prevalecen algunos discursos para organizar y disciplinar la percepción, las experiencias y las acciones individuales.

¹² Estas discusiones en torno a la profesionalización de la docencia recuperan el viejo debate, ya abordado por la sociología de las profesiones, acerca del status profesional del docente.

¹³ El Grupo de Trabajo cuenta con un Comité de seis miembros y con el apoyo de una red de profesionales pertenecientes a universidades e institutos de formación docente, centros de investigación, asociaciones de docentes, Ministerios de Educación, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y del mundo empresarial. <http://www.preal.org/GTD>.

La retórica acerca de la profesionalización de la docencia de la última década ha estado articulada en torno a discursos que han destacado la necesidad de dotar de mayores niveles de autonomía tanto a las instituciones como a los docentes. Este discurso de la autonomía en el marco de aplicación de las políticas neoliberales en diferentes países occidentales a partir de la década del '70, como última etapa de los procesos de descentralización de los sistemas, promueve la ampliación de los espacios de decisión de la escuela a partir del levantamiento de las regulaciones estatales en tanto impedimentos en los aspectos pedagógicos, administrativos y financieros (Munín, 1999).

La auténtica autonomía profesional no existe al margen de la definición del sentido político de la misma, y este sentido político está relacionado con la autonomía social en la que busca desarrollarse la autonomía profesional y en la que busca su significado potencial. Es por eso que Contreras (1997) señala que se debería poder "calibrar cuándo el cambio educativo que se pretende está propiciando valores educativos y sociales dirigidos a favorecer que las personas, los colectivos y las comunidades sociales se hagan más autónomas, más dueñas de sus propias vidas y con mayores posibilidades de dirigir su futuro (en un contexto de cohesión social y solidaridad en la diversidad), y cuándo estamos ante pretensiones de control (y por tanto de dependencia profesional y social respecto de propósitos que no son los propios), sólo que ahora dirigido hacia la capacidad de autocontrol".

Los imperativos de la profesionalización de los docentes en el marco de la reforma en Argentina abarcaron diversos aspectos. En primer término, el imperativo de la reconversión profesional a través de los cursos de capacitación y la obtención de postítulos. La implementación de la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC) estuvo al servicio de la actualización de los docentes en los Contenidos Básicos Comunes definidos para la nueva estructura académica del sistema y en los nuevos modos de gestión institucional.

Históricamente, en el marco de una carrera organizada en torno a un modelo jerárquico y burocrático, los cursos de capacitación tuvieron en la mayoría de los casos directa vinculación con la obtención de puntaje para ascender en la carrera. A partir del proceso de reforma, muchos de los docentes realizan cursos de formación para no quedar fuera del sistema, para permanecer. Más de la mitad de los 256 profesores de Profesorados encuestados en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires que participaban del Programa de Actualización Académica para Profesores de Profesorado durante las semanas intensivas de capacitación de los meses de julio y noviembre de 1998 en 23 cursos, señalaron que el temor a la pérdida de trabajo y la necesidad de sumar puntaje constituyeron las razones principales que motivaron a los docentes a inscribirse en los cursos de actualización (Feldfeber, 1999). Además estos cursos constituyeron uno de los requisitos de Acreditación de las Instituciones de Formación Docente a la Red Federal de Formación Docente Continua.

Aunque la normativa no lo haya establecido en forma directa, a partir de las demandas de la reforma comienza a instalarse entre los docentes la idea de que es necesario "profesionalizarse" a través de los cursos para continuar en el sistema.

El temor a la pérdida de trabajo funcionó como un fuerte mecanismo de disciplinamiento en un contexto con altos y crecientes índices de desempleo y flexibilización de las relaciones laborales, lo que puede caracterizarse como la instrumentalización de los miedos (Lechner, 1990). En un contexto que suma incertidumbre, inseguridad y desprotección (Bauman, 2001), el miedo a la pérdida del empleo funcionó también como incentivo para que los docentes concurrieran a los cursos de capacitación. En la Encuesta del IIPE del año 2000, el 60% de los docentes manifestó sentirse inseguro o muy inseguro en su puesto de trabajo; incluso en el caso de los titulares, la sensación de inseguridad se extendía hasta el 50% de los casos (IIPE, 2000).

A su vez, mientras que la propuesta oficial proponía un modelo de profesional que contemplaba la complejidad, en los hechos este modelo quedó acotado en la formación a la dimensión de los contenidos, y más específicamente a los contenidos curriculares. El "nuevo modelo de gestión institucional" se presentó también como un nuevo contenido que debía aprenderse en las instancias de formación.

El segundo imperativo de la profesionalización de los docentes fue el de la autonomía, una autonomía que en la Argentina se instauró por decreto. No aparece como un objeto de construcción del colectivo docente, sino un objeto de legislación. Una docente entrevistada en el marco de una investigación señalaba: *"la autonomía se constituyó en un doble mensaje: sé autónomo pero no transgredas las normas"*. Lejos de aumentar el margen de autonomía, se acrecentaron los grados de control. De este modo se producen lo que Contreras (1998) describió como las paradojas de la autonomía por decreto. Las propuestas de autonomía se transformaron en una retórica discursiva a la par que se instrumentaban medidas que obstaculizaban el ejercicio autónomo de la profesión.

Desde las propuestas de capacitación se aludió a los docentes como profesionales a la par que se impuso un modelo de reforma en el cual el docente como profesional poco tuvo para discutir y decidir; no se les dio lugar para participar de las decisiones que los involucraron desde las propuestas de capacitación.

La autonomía se vio limitada en el marco de una reforma donde los saberes y las experiencias de los docentes no constituyeron el punto de partida de la propuesta de actualización. Tal como lo señalamos anteriormente, la reforma relegó a los docentes a una función de corte instrumental, consistente en aplicar los cambios curriculares definidos por los cuerpos técnicos de los niveles centrales de la administración. Los docentes sólo pudieron decidir cómo llevar los contenidos a la práctica, y asumir la responsabilidad por los resultados obtenidos por los alumnos. De este modo la autonomía fue entendida en términos de obligación por capacitarse y responsabilidad por los resultados.

El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación impulsó los programas a través de sus equipos técnicos y del manejo de los recursos destinados a la implementación de los cambios propuestos. Los equipos técnicos difundieron sus propuestas a través de un "nuevo lenguaje" que generó desconcierto en los docentes y, en consecuencia, desconfianza en sus propios saberes. Nuevos términos inundaron la cotidianeidad de las escuelas, en especial de los docentes, y movilizaron el mercado editorial.

El uso del tiempo, que constituye una dimensión fundamental para la estructuración del trabajo de los educadores, estuvo condicionado por los tiempos impuestos para aplicar la reforma. Se produjo así lo que Hargreaves (1996) caracterizó como la "colonización" del tiempo de los profesores para los propios fines de los administradores y técnicos ministeriales. Estos fines, generalmente no han sido compartidos por el sector docente.

En el contexto de la reforma, se recurrió al concepto de profesionalización tanto para justificar las transformaciones implementadas y volver corresponsable al colectivo docente, como para discutir el establecimiento de una nueva carrera profesional. En este sentido, es necesario analizar en qué medida "la profesionalidad actúa como modo de garantizar la colaboración, sin discutir los límites de actuación" (Contreras, 1997). Un ejemplo de esto fue el establecimiento centralizado de los Contenidos Básicos Comunes y del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad, al tiempo que se dejaron "abiertas" algunas cuestiones del currículum para la "participación profesional" de los docentes.

Una tercera cuestión vinculada con los imperativos de la profesionalización fue el desarrollo por parte del docente de nuevas funciones, en especial la investigación, que se constituyó en una nueva demanda, en especial en el ámbito de los Institutos de Formación Docente. Los docentes se vieron obligados a investigar y como ésta no ha sido una tradición ni de las instancias de formación ni del trabajo de los maestros y profesores en las escuelas, la investigación fue vivida como una exigencia que los docentes no se encontraban en condiciones de afrontar. Y esta exigencia se dio junto con el establecimiento de nuevos planes de estudio para la formación docente a partir de los Contenidos Básicos Comunes y la nueva estructura académica del sistema.

Si bien la función de investigación se incluyó formalmente con el propósito de introducir la perspectiva y las herramientas de la investigación en el análisis de las situaciones cotidianas de las escuelas y como modo de recoger, sistematizar, evaluar y difundir experiencias

innovadoras de docentes y escuelas¹⁴, en torno a esta función se fueron delineando perspectivas muy diversas. Mientras que en algunas jurisdicciones establecieron exigencias más vinculadas con el desarrollo de la investigación científica, en especial en función de los requisitos de acreditación de las Instituciones; en otras no existió claridad acerca de la orientación que debía asumir la investigación en los Profesorados. Las marchas y contramarchas acerca de los modos de concebir e implementar la función de investigación también se vio reflejada en la normativa que año a año se modificaba al interior de una misma jurisdicción.

En la mayoría de las jurisdicciones tampoco se previeron los recursos, tanto materiales como humanos, necesarios para el desarrollo de las tareas de investigación. Sólo se destinaron una cantidad de horas que no fueron suficientes y en algunas provincias -como es el caso de la Provincia de Buenos Aires- funcionaron como variable de ajuste ante la implementación de los nuevos planes de estudio: los profesores que quedaban con horas fueron reubicados en las "horas de investigación" o cuando se necesitaban horas para cubrir nuevas materias, se destinaban las de investigación quedando trancos muchos de los proyectos iniciados.

La actitud del gobierno de exigir investigación sin las condiciones adecuadas y con una concepción ideológica que niega el protagonismo del docente, terminó desnaturalizando el proceso de investigación para convertirlo en una actividad desvalorizada o como instrumento de ajuste (Cardelli y Duhalde, 1999).

Este proceso se desarrolló con el telón de fondo de revisión de la carrera docente sobre la base de nuevas regulaciones para el trabajo. La flexibilización laboral fue el eje de la propuesta de reforma de la carrera docente, propuesta que fue resistida por los sindicatos docentes, los cuales se aglutinaron en torno a la defensa de los estatutos existentes, aún cuando se acordaba en la necesidad de su revisión.

La supuesta desregulación de las relaciones laborales docentes tuvo como contrapartida una fuerte regulación por parte de las instancias centrales de gobierno. Y se fue naturalizando la racionalidad de que la única forma de diseñar una carrera docente que supere el viejo modelo jerárquico y burocrático era en base a la derogación de los estatutos -con sus derechos y obligaciones- y la consecuente flexibilización de las relaciones laborales docentes. En este sentido, la idea de profesionalización fue asimilada a la de flexibilización.

La derogación de los estatutos fue una de las medidas que el Gobierno del Presidente Menem no pudo implementar. Tal como lo señalamos anteriormente, la definición de la nueva carrera docente debería incluir -de acuerdo con las propuestas de los responsables ministeriales, los funcionarios de los Organismos Internacionales y de las fundaciones locales de inspiración neoliberal- la eliminación de la estabilidad laboral, un reconocimiento del mérito y la capacitación para el ascenso en la carrera, el establecimiento de incentivos y la remuneración basada en criterios de productividad.¹⁵

En 1997, frente al reclamo de financiamiento educativo de los docentes instalados en la Carpa Blanca frente al Congreso de la Nación y a la movilización que este reclamo generó en el seno de la sociedad, el Poder Ejecutivo Nacional formuló un Proyecto de Ley denominado "Fondo de Profesionalización Docente". El Fondo estaba destinado a "profesionalizar la carrera docente y mejorar las retribuciones salariales" y establecía entre los requisitos para acceder al Fondo la derogación de los Estatutos Docentes y la aprobación de un nuevo régimen laboral por convención colectiva o Ley Provincial. El nuevo régimen debía contemplar un sistema de ingreso y promoción en la carrera docente basados en la capacitación, la calificación profesional y la evaluación del desempeño profesional. En cuanto a la estructura salarial se proponía la incorporación de módulos variables remunerativos en función de la dedicación, el desempeño profesional y la capacitación como elementos de medición del rendimiento en la tarea docente.

Este proyecto fue resistido por los sindicatos docentes y el Gobierno elaboró un nuevo proyecto que fue aprobado por el Congreso de la Nación como "Ley de Incentivo Docente"

¹⁴ Resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación nº 63/97. Documento A-14 "Transformación gradual y progresiva de la Formación Docente Continua", Buenos Aires, octubre de 1997.

¹⁵ Al respecto Ver entre otros trabajos: VEGAS et al. (1999), FIEL (2000), CAMPORA et al. (1996).

sancionada en 1998. La Ley estableció que para acceder a los recursos del Fondo de Incentivo Docente (FONID) las provincias y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, debían destinar los recursos de este fondo exclusivamente al mejoramiento de las retribuciones de los docentes y desarrollar un programa de mejoramiento de la administración del sistema educativo de cada jurisdicción que optimice la gestión de los recursos y acordar criterios básicos para elaborar un régimen normativo que fijará las condiciones de trabajo para la actividad docente que debía ser puesto en vigencia durante 1999. Con esta última disposición el Ministerio de Educación intentaba discutir las condiciones laborales, incluyendo la reformulación del régimen de licencias, con el objetivo de modificar la carrera docente restándole peso a la antigüedad y privilegiando la capacitación como uno de los aspectos centrales para establecer "incentivos salariales".

Durante la gestión del Presidente De la Rúa se sancionó, en diciembre de 1999, la Ley 25.239 que ratificó la plena vigencia de la Ley sobre el FONID pero eliminó el impuesto automotor, pasando el financiamiento del FONID a depender de las Rentas Generales. De este modo se aplacó el conflicto instaurado a partir de la Carpa Blanca, la cual fue levantada y el Gobierno comenzó a avanzar nuevamente en las discusiones sobre una nueva carrera docente en el marco del otorgamiento de mayores niveles de autonomía a las escuelas. Estas discusiones se articularon en torno a la necesidad de definir criterios para la "jerarquización de la profesión docente", que incluyeron la flexibilización laboral como horizonte de los debates.

Reflexiones finales

Los imperativos que orientaron las políticas de profesionalización marcaron los ritmos de la reforma que intentó imponer propuestas de "modernización" del sistema educativo en un contexto de pauperización de gran parte de la población como consecuencia de las políticas económicas implementadas en el marco de la globalización neoliberal.

Las políticas de profesionalización docente en Argentina fueron definidas desde una racionalidad técnica y, en tanto apéndices de la reforma, funcionaron como mecanismos de regulación del sistema educativo. En materia de formación continua de los docentes, estas reformas se traducen en demandas de profesionalización sin mejoras sustanciales de sus condiciones laborales. Estas demandas, sumadas a los efectos de la crisis socio-económica contribuyeron a intensificar el trabajo de los docentes.

El sentido y la orientación de los cambios propuestos estuvieron fuera de los ámbitos públicos de discusión. Los docentes en general se sintieron ajenos a un proceso en el cual se los interpelaba como profesionales autónomos pero no se los consultaba como tales.

La reforma, desde una lógica ilustrada colocó al docente en un lugar del no saber – por ende del no poder- y desde este punto de partida se pretendió construir un nuevo modelo que se asentó sobre la base de la impugnación del lugar y el saber de los docentes. el nuevo saber. La contradicción entre un discurso reformista que se transformó en una retórica profesionalizante y medidas que caminaron en sentido inverso al desarrollo profesional fue un aspecto cuestionado por el sector docente. Las políticas de formación continua de los docentes siguieron el modelo de una reforma diseñada desde arriba que descentralizó responsabilidades y recentralizó el control del sistema.

Las políticas implementadas, de corte tecnocrático, soslayaron, tras la aparente racionalidad y neutralidad del saber de los expertos, la discusión pedagógica y política acerca de qué docente formar, para qué sistema educativo y en función de qué proyecto de país. Si la utopía nunca la alcanzamos, pero es un camino que nos sirve para transitar -tal como sostiene el escritor uruguayo Eduardo Galeano- uno de los problemas de la formación y el trabajo docente en la Argentina es cómo poder recuperar ese lugar de la utopía.



Referências bibliográficas

AGUERRONDO, Inés et al.. Transformación institucional: el Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI. En: IIPE/UNESCO. **Gestión de la Transformación educativa: requerimientos de aprendizaje para los comunicadores**, IIPE-Sede Buenos Aires, 22 y 23 de marzo de 1999.

ANDRADE OLIVEIRA, Dalila. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. En: **Revista Educação & Sociedade vol. 25, n. 89**. Campinas: CEDES, Set./Dez. 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **En busca de la política**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.

BIRGIN, Alejandra. **Vocación, estado y mercado en la configuración de la docencia**. Las regulaciones del trabajo de enseñar. Buenos Aires: Editorial Troquel, 1999.

BURBULES, N. y DENSMORE, K.. Los límites de la profesionalización en la docencia. En: **Revista Educación y Sociedad n° 11**, Madrid: 1992.

CAMPORA, C., et al.. **Hacia una escuela con mayor autonomía**. Buenos Aires: Grupo Sophia, Fundación Banco de Boston, 1996.

CASTEL, Robert. **Las trampas de la exclusión**. Trabajo y utilidad social. Buenos Aires: Topía Editorial, 2004.

CONTRERAS, José. **La autonomía del profesorado**. Madrid: Morata, 1997.

CONTRERAS, José. **¿Autonomía por decreto?** Paradojas en la redefinición del trabajo del profesorado. Conferencia presentada en el *Coloquio Pedagogía y Autonomía*, Portugal: Universidad de Minho, 23 de noviembre de 1998.

CTERA. **Consulta Nacional Docente**. La educación Argentina. ¿Qué dicen los maestros?. Buenos Aires: 2000.

DAVINI, M. C. y BIRGIN, A.. Políticas de formación docente en el escenario de los '90. Continuidades y transformaciones. En: AAUU. **Políticas y sistema de formación**. Buenos Aires: Novedades Educativas/ Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1998.

EXPERTON, William et al.. **Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina**, Informe del Banco Mundial. Washington: 1999.

FELDFEBER, Myriam. Las políticas de formación docente en el contexto de la reforma educativa. **Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación Año VIII, N° 15**, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, diciembre de 1999.

FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS. **Una educación para el siglo XXI**. Propuesta de reforma. Buenos Aires: Centro de Estudios Públicos, FIEL, 2000.

GIMENO SACRISTAN, José. Reformas Educativas y Reforma del Currículo: anotaciones a partir de la experiencia española. En: WARDE, Mirian (organizadora), **II Seminario Internacional Novas Políticas Educacionais: críticas e perspectivas**, Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, 1998.

GOROSTIAGA, Jorge et al.. ¿Equidad y calidad en el Tercer Ciclo de la Educación General Básica? El caso de la Provincia de Buenos Aires. En: **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación Vol. 2 nº 1** , 2004. <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n1/Gorostiaga.pdf>

HARGREAVES, Andy. **Profesorado, cultura y postmodernidad**. Cambian los tiempos, cambia el profesorado. Morata, Madrid, 1996.

IIPE. **Los docentes argentinos**. Resultados de una encuesta nacional sobre la situación y la cultura de los docentes, IIPE /UNESCO Sede Buenos Aires, Buenos Aires, 2000.

LABAREE, David. Poder, conocimiento y racionalización de la enseñanza: genealogía del movimiento por la profesionalidad docente. En: PEREZ et al.. **Desarrollo profesional del docente**. Política, investigación y práctica. Madrid: Akal, 1999.

LECHNER, Norbert. **Los Patios interiores de la Democracia**. Subjetividad y política. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1990.

OSZLAK, Oscar. De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado. En: **Revista Nueva Sociedad nº160**, Venezuela: 1999.

POPKEWITZ y PEREYRA. Estudio comparado de las prácticas contemporáneas de reforma de la formación del profesorado en ocho países: configuración de la problemática y construcción de una metodología comparativa. En: POPKEWITZ, Thomas (comp.). **Modelos de poder y regulación social en Pedagogía**. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1994.

POPKEWITZ, Thomas. **Sociología política de las reformas educativas**. El poder/ saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación. Madrid: Fundación Paideia, Morata, 1994.

REDONDO, Patricia. **Escuelas y Pobreza**. Entre el desasosiego y la obstinación. Buenos Aires: Paidós, 2004.

TENTI FANFANI, Emilio. Una carrera con obstáculos: la profesionalización docente. En: **Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación Año IV, Nº 7**, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Buenos Aires: diciembre de 1995.

VEGAS, E. et al.. **Cómo atraer y retener docentes calificados en la Argentina: Impacto del nivel y estructura de la remuneración**, Human Development Department, Banco Mundial, 1999.

WHITTY, G. et al.. **La escuela, el estado y el mercado**. Madrid: Ediciones Morata y Fundación Paideia, 1999.

