

## **Políticas Educativas y modos de trabajo docente en Argentina: un recorrido por las imposiciones y resistencias entre la reproducción y la emancipación**

**Pablo Imen\***

### **Resumen:**

El artículo se propone analizar algunas de las posibles relaciones entre la política educativa y el trabajo docente en Argentina, a partir de una reconstrucción histórica de las relaciones entre la normativa que sucesivamente reguló al sistema educativo y su mutua imbricación con la labor de los enseñantes. El análisis de las relaciones entre políticas y prácticas intentó incorporar tanto las imposiciones gubernamentales como las respuestas de los docentes, especialmente de aquellos que asumiendo posiciones de rebeldía desplegaron prácticas pedagógicas contrahegemónicas. El punto de partida es el período fundacional del Sistema Educativo Formal en Argentina y se continúa con la recomposición operada fundamentalmente en la década del noventa. El análisis se propone recuperar las relaciones entre la macro y la micropolítica así como relevar algunas de las disputas que se operan entre las imposiciones y las resistencias en el plano de la tarea pedagógica.

**Palabras-clave:** Política y Educación. Escuelas públicas. Práctica de la enseñanza.

---

\* Licenciado en Ciencias de la Educación y Especialista en Ciencias Sociales del Trabajo CEA – Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e investigador UBA, Coordinador Depto. de Educación Centro Cultural de la Cooperación (CCC – Floreal Gorini.)

*“En un principio fue el grito. Un grito de experiencia. Un grito de enojo. Un grito de horror. Un grito que brota de lo que vivimos y de lo que vemos, de los periódicos que leemos, de los programas de televisión que miramos, de los conflictos de nuestras vidas humanas. Un grito que no acepta que la hambruna masiva coexista con la abundancia, que tanto trabajo y tantos recursos puedan dedicarse a la destrucción de la vida humana, que haya lugar del mundo en los que el asesinato sistemático de los niños de la calle sea organizado como la única manera de proteger la propiedad privada. Un grito de rechazo. Pero, ¿cómo nos movemos más allá del grito?”*

John Holloway (2005)

## Introducción

Del grito de rechazo al grito de poder, en esa búsqueda se inscriben estas líneas. Así, el trabajo que desarrollamos a continuación no se sienta en los pacíficos cánones de la descripción académica, más bien intenta constituir un aporte al debate, a la construcción y a la lucha por una educación pública emancipadora y por un trabajo docente desenajenado. De este punto de partida, pues, surgen dos puntos programáticos fundamentales: el derecho a la construcción de unas culturas escolares respetuosas de la diversidad y la posibilidad de un modelo de trabajo pedagógico desenajenado.

El análisis del proceso de trabajo docente y el modo en que los trabajadores de la educación tienen (o son privados de) ingerencia en la definición de los fines de su práctica y de los medios para llegar a tales fines constituye un imprescindible requisito para avanzar en procesos reflexivos y transformadores sobre los modos de pensar y hacer la relación pedagógica.

En el caso de la educación – y de la educación pública – este primer requisito reclama (si de proyecto educativo liberador hablamos) atender al tipo de cultura escolar que se construye en las instituciones; lo que involucra el particular modo de ejercicio del poder y de producción/circulación/apropiación del saber que atraviesan a dichas instituciones educativas y sus relaciones pedagógicas. Dicho en otras palabras: un proyecto político pedagógico de signo emancipador debe atender tanto a la recuperación del poder de los educadores sobre la definición de su proceso laboral como a la reivindicación de una cultura escolar que asegure, al mismo tiempo, la construcción colectiva del conocimiento y la incorporación al currículum de las diversas perspectivas (incluidos los aportes de la cultura popular).

Así, el diálogo entre los múltiples saberes y la participación protagónica de los educadores en el control de su proceso de trabajo serían dos elementos indispensables para una efectiva democratización del conocimiento y del poder que es producido, circulado, distribuido y apropiado al interior del sistema educativo.

En el presente ensayo haremos foco en algunos de los vínculos entre la política educativa en Argentina – con énfasis en normativas y regulaciones ministeriales – y el trabajo docente – privilegiando aspectos vinculados a los fines y los medios de la práctica pedagógica. En este sentido, cabe advertir que las observaciones referidas a la cultura escolar sólo serán abordadas tangencialmente, en función del espacio disponible y de su pertinencia y relevancia alrededor de las consideraciones sobre el trabajo docente.

Antes de avanzar nos parece pertinente explicitar brevemente el marco epistemológico y político del cual partimos. En primer lugar, un supuesto fuerte de nuestra perspectiva es la noción de “realidad” como totalidad social, lo cual requiere un esfuerzo para comprender al menos tres dimensiones del problema: las relaciones entre lo general y lo particular – si se quiere, puntualmente, entre lo macro (en este nivel, la política educativa) y lo micro (la práctica pedagógica) –; la relación entre la dominación y la contestación; y las relaciones entre pasado, presente y futuro.

Sobre las relaciones entre la política educativa y el trabajo docente estamos intentando a ver como los discursos oficiales condicionan o regulan la labor del educador. Establecemos como hipótesis de trabajo que existiría una relación mediada y compleja entre las orientaciones/imposiciones políticas y la práctica docente. La política genera dispositivos de regulación y control; y además la retórica oficial crea un sentido que ayuda a instalar una determinada visión de la realidad general y educativa así como la oficialización de ciertas prioridades y problemas en detrimento de otros.<sup>1</sup>

La perspectiva de totalidad, al mismo tiempo, nos conduce a dar centralidad al término de “lucha”, y concretamente, al de “lucha de clases” que se expresa directamente en el terreno educativo. En tal sentido, sostenemos la necesidad tanto de ver las tendencias, imposiciones e intereses de los discursos de la reproducción ampliada del orden y las contratendencias, resistencias y construcciones que desafían dichos mandatos.

Finalmente queremos retomar la dimensión temporal, recuperando la perspectiva histórica que nos propone Walter Benjamín no como un pasado

muerto y oficial sino como una lectura que rescata ensayos emancipatorios desde la lucha liberadora del presente; o que denuncia la barbarie del pasado con un mismo espíritu subversivo. El tiempo, al decir de Benjamín, no es una categoría objetivamente neutra. La historia oficial nos propone un tiempo lineal, homogéneo y vacío. Frente a esa lectura, rescatamos otra lectura del tiempo, una constelación crítica que hace emerger a los sujetos antagónicos que desafiaron los mandatos opresivos del pasado.

Esencialmente, abrir el pasado es pensar el tiempo de la resistencia y la lucha contra el dominio como parte constitutiva de una subjetividad radical que es parte de la contradicción entre el trabajo vivo y el capital. [...] El tiempo de la dominación es el tiempo de la fragmentación e invisibilización de las luchas contra esa temporalidad [...] La lucha contra el olvido es **actualización** no **conmemoración**. (TISCHLER, 2005, p. 71, destacado del autor).

¿Qué nos lleva a recuperar el pasado en estos términos? Cuenta, por supuesto, la solidaridad, el deseo de justicia, el consuelo en prolongarnos en otros que nos precedieron pero, en rigor, es nuestra propia lucha porque la crisis de hoy nos abre camino a la crisis de ayer en lo sustancial, que no ha sido resuelta en el hoy en sus aspectos más relevantes. Sus demandas por igualdad, justicia, participación no han sido resueltas en las batallas de ayer, y el estado de desigualdad, injusticia y desmovilización marcan el tono de un mismo tipo de relaciones de dominación.

Pero en esta recuperación de la historia también se inscriben los avances, la ampliación de los límites, las victorias parciales – aunque más no sean – del bloque subalterno y que expresan nuevos escenarios presentes y futuros. Y también los ensayos de alternativas, aquellos que prefiguran otras relaciones posibles.

Analizar así las relaciones entre las partes de la totalidad (política educativa y trabajo docente); la dinámica de la imposición y las resistencias; las persistentes obstinaciones temporales, continuidades y rupturas del andar histórico constituyen claves de lectura que se solapan a un fin práctico: la transformación del orden, la transformación de las prácticas educativas, la transformación de las relaciones sociales vigentes.

En el plano político general que condiciona y da direccionalidad tanto a la política educativa como a los modos de existencia del trabajo docente, debo señalar los procesos sinuosos, contradictorios y complejos de la lucha política en Nuestra América. Como se señalará más adelante, la confluencia de proyectos que se instalaron como recambio del neoliberalismo puro y duro tienen alcances divergentes, así como algunas definiciones compartidas. Frente a los sistemáticos embates de los sectores más reaccionarios de la derecha económica y política, es preciso ser cuidadosos a la hora del análisis: que no hay conocimiento neutral se sabe ya hace largo tiempo y los usos del trabajo intelectual ameritan un equilibrio entre la honestidad intelectual y la responsabilidad política.<sup>2</sup>

Insistimos, entonces, sobre una perspectiva según la cual la educación es un aspecto de la totalidad social, lo que implica asumir la imbricación de lo educativo con lo económico, lo social, lo cultural, lo político, lo ideológico.

Casi cerrando esta introducción reiteramos que la reflexión sobre el trabajo docente no se propone en un mirada ahistórica sino situada. Siempre a modo de hipótesis podemos afirmar que América Latina atravesó la barrera del milenio arrasando con los restos del neoliberalismo puro y duro, modelo ya inviable en términos políticos y culturales. Un segundo dato es el repudio – cuanto menos discursivo – de los nuevos gobiernos a la dictadura de mercado que rigió en los noventa. También puede afirmarse la existencia de un elemento dominante (pero no homogéneo) que es la búsqueda de la afirmación de lazos comunes y el rechazo a los mecanismos de dominación imperial promovidos por EEUU. Y un tercer elemento es la heterogeneidad de los procesos políticos y sociales abiertos. En términos concretos: mientras algunos gobiernos se presentan como los nuevos administradores del orden (capitalista) otros se definen como revolucionarios, bajo la advocación del “socialismo del siglo XXI.”

Tales contrastes inciden fuertemente en las políticas educativas respectivas y, concomitantemente, en las concepciones de trabajo docente resultantes (en términos de las acciones del Estado para la regulación y control del educador).

En lo que sigue, describiremos los procesos de continuidades y rupturas en Argentina partiendo de una perspectiva histórica, haciendo un

alto en las implementaciones neoliberales y culminando con los lineamientos de las políticas más actuales.

### **Educación y lucha de clases**

Los mandatos del orden capitalista interpelan al sistema educativo requiriéndole que a partir de su especificidad de respuesta a tres exigencias: primero, la naturalización del orden a través de la enseñanza; segundo, la aplicación de una dinámica de desigualdad que reproduzca la distribución de salvados y hundidos en la esfera del conocimiento; y en tercer lugar, la imposición de una efectiva cultura de la obediencia. Para que esto efectivamente ocurra, los trabajadores de la educación deben suscribir una práctica enajenada ordenada por esos fines. Deben entonces ser parte del engranaje que imparte e impone una violencia simbólica que enseña que la realidad sólo puede ser como es (y, por lo tanto, no modificable en sus aspectos sustantivos) y que despliega dispositivos muy concretos de privación del conocimiento (que se expresan en las barreras de acceso a los distintos niveles educativos – los llamados fenómenos de exclusión –, en los indicadores de “fracaso escolar” – repitencia y “deserción escolar”, en los mecanismos de segmentación horizontal y vertical, etc.).

No tenemos tiempo para fundamentar ampliamente estas definiciones, pero la construcción de la “ciencia escolar”, la traducción pedagogizada de un relato homogéneo y sin fisuras<sup>3</sup>; el proceso de selección clasista que opera en los países capitalistas por diversos mecanismos<sup>4</sup> y la lógica disciplinaria/ pastoral ahora complementada con otros dispositivos para la reproducción configuran los modos viejos y nuevos de la reproducción de unas relaciones sociales esencialmente injustas en la esfera de los sistemas educativos nacionales.

Cabe recordar que los “mandatos del orden” no se planifican y ejecutan en un territorio libre de contradicciones y que a cada exigencia de la dominación se planta una posibilidad y un ejercicio de la resistencia. Por tanto, las imposiciones estatales – entendiendo ahora al Estado como una relación social capitalista – se despliega atravesada por contradicciones y oposiciones. Para cada orden disciplinaria hay registros de prácticas de contestación, algunas de ellas de inspiración y orientación emancipadoras.<sup>5</sup>

Puede afirmarse, incorporando una mirada dialéctica, que hay un orden, que ese orden funciona gestionando conflictos y oposiciones con

distintos alcances e intensidades. Pero hay mandatos, hay imposiciones, hay orientaciones y hay sentidos oficiales que apuntan a consolidar la vigencia de las relaciones sociales existentes.

Muchos de los renovados gobiernos latinoamericanos han declarado de modo más o menos abierto su carácter de gestores de un capitalismo que prometen más humano y menos criminal que el experimento neoliberal/neoconservador. Estos discursos suelen recuperar algunas interpelaciones a los docentes revirtiendo el tono descalificador de los gobiernos neoliberales,<sup>6</sup> y algunas de sus legislaciones expresan – como veremos en el caso de la Ley de Educación Nacional en Argentina, interesantes y evidentes contradicciones. La ambigüedad de los modelos políticos más generales (la noción de “capitalismo humano”, de improbable resolución) se traduce vis-a-vis con las (contradictorias) argumentaciones sobre la educación que se defiende y el modelo de trabajo docente que el poder político reivindica. Lo veremos con más claridad en el tratamiento del texto de la vigente Ley de Educación Nacional.

Por su parte, otros gobiernos prometen reformas profundas, y expresan la voluntad políticas de transformación global del orden anunciando el socialismo del siglo XXI. En este último caso, en la medida en que la política nacional transcurre a partir de decisiones que promueven cambios estructurales, de orientación socialista, los mandatos irán en sentido antagónico. Formación crítica, inclusión igualitaria y democratización de todas las relaciones sociales pasarán a constituir el nuevo sentido de la política educativa y del trabajo docente. Pero aquí la lucha fundamental se da contra la tradición de las prácticas pedagógicas de la desigualdad. Como puede deducirse, el mandato oficial en los procesos revolucionarios no tendría necesario correlato en las prácticas de los trabajadores de la educación. Aquí la contradicción se da en otro nivel totalmente distinto: se trata de fuerzas del cambio en la que deben tener un papel transformador los propios docentes. Muchos de ellos, sin embargo, deben hacer un proceso de transformación de sus propias prácticas, que históricamente han sido reproductoras de las relaciones de dominación. Esta contradicción es mucho más compleja de resolver. Así, aparece como elemento el cúmulo de tensiones y posibilidades de una sociedad en proceso transformador y las continuidades y rupturas del trabajo docente que no podemos abordar en estas páginas, pero que abren un interesante campo de interrogantes teóricos y políticos.

Los docentes (de modo individual y/o colectivo) pueden – a partir de una reflexión conciente sobre su práctica – escoger el camino de la reproducción de los mandatos basados en la dominación o, por el contrario, implementar discursos, acciones y relaciones que conduzcan a prácticas pedagógicas emancipadoras. En la medida de sus posibilidades, pues, deberán atender al ejercicio de la crítica entendida como desnaturalización de lo existente; a procesos de seguimiento y apoyo a sus estudiantes, asegurando la apropiación igualitaria del conocimiento (por lo tanto, privilegiando a los que presentan más dificultades) y, finalmente, apostar a la construcción de un saber y un poder socializados, generando instancias con sus educandos de una construcción curricular compartida y de decisión igualmente colectivas. Cabe consignar que estas experiencias no son una mera hipótesis de posibilidad, sino que efectivamente ocurrieron (y se ensayan hoy mismo) en distintos momentos y geografías.

### **Mandatos, imposiciones y resistencias en y desde los Sistemas Educativos Formales (breves notas de los orígenes a nuestros días)**

El sistema educativo en contextos de sociedades capitalistas se organizó a los fines de evitar prácticas contestatarias, contrahegemónicas, promoviendo la difusión de un sentido de la práctica docente y el despliegue de dispositivos de regulación que faciliten el gobierno del trabajo docente así como el control de procesos de democratización de la cultura escolar. Entre las herramientas privilegiadas cabe destacar el papel de las normas, que generan sentidos a través del uso del lenguaje y de categorías; que operan y resuelven sobre la atribución de responsabilidades; que definen los ámbitos de gobierno (y por tanto de decisión) y desarrollan la creación de dispositivos que condicionan la relación pedagógica.

La enajenación laboral de los docentes y la imposición de una cultura dominante bajo criterios autoritarios constituyen la marca de origen de nuestro sistema educativo; y el neoliberalismo no hizo más que profundizar las políticas de regulación y control como de imposición cultural autoritaria.

Una herramienta estatal fundamental para el gobierno del sistema educativo es la normativa. Y desde sus orígenes el gobierno desplegó eficaces mecanismos legales para asegurar el cumplimiento de sus fines.

Sólo a modo de ejemplo, la reivindicada Ley 1420 sancionada en 1884 – un verdadero símbolo del modelo tradicional de instrucción pública – tenía para los docentes del sistema educativo un lugar subordinado y una actitud de respeto a la jerarquía. Según esta norma, el trabajo docente se supervisaba a través de los Inspectores de las Escuela Primarias, cargo desempeñado por maestros (artículo 35°) y que tuvo, entre otras funciones:

Vigilar personalmente la enseñanza en las escuelas, a fin de que sea dada con arreglo a las disposiciones de esta ley y a los reglamentos, programas y métodos establecidos por el Consejo Nacional de Educación y en este marco, Corregir los errores introducidos en la enseñanza. (ARGENTINA, 2004, artículo 36°).

De modo complementario, la Ley n° 1420 impuso el “Comprobar la fiel adopción de textos, formularios y sistemas de registros, estadísticas e inventarios establecidos por la autoridad superior de las escuelas.” (ARGENTINA, 2004, art. 36° incisos 1°, 2° y 3°).

Dicho en otras palabras: desde sus orígenes, la educación como política de Estado reclamó de los docentes y las instituciones educativas que jueguen un papel fundamental en la construcción de hegemonía (imponiendo la visión cultural dominante, distribuyendo logros diferenciados entre réprobos y elegidos, y haciéndolo de un modo autoritario). Si esto es así, cabe también reconocerle a la política educativa liberal-oligárquica procesos de democratización efectiva de la educación en, al menos, tres sentidos.<sup>7</sup> Primero, porque desarrolló procesos efectivos de inclusión en el sistema educativo de los hijos del pueblo. Segundo, porque su ampliación generó resultados a menudo inesperados al dar herramientas para el pensar y el conocer a los sectores populares. Finalmente, en su seno se desarrollaron experiencias radicalmente democratizadoras, de signo emancipador, de las cuales sus protagonistas dejaron a menudo testimonio escrito. Ciertamente que éstos últimos no fueron oficialmente estimulados, a menudo fueron negados y, en el límite, perseguidos.

### **Primeras contestaciones**

Si en el modelo tradicional de instrucción pública que describimos hasta aquí el docente fue privado de poder sobre la definición de los fines

de su trabajo y de los medios construidos para llegar a esos fines, vale recordar que se desplegaron intensos ensayos – más bien individuales – que articularon la reapropiación del control sobre el proceso de trabajo y la democratización de la cultura escolar.

Sólo a modo de enumeración no exhaustiva mencionemos que Carlos Vergara promovió mecanismos de gobierno colectivo en las postrimerías de 1880, construyendo en instituciones del sistema educativo formal con los educandos los programas de estudio, la organización del tiempo escolar, los mecanismos de evaluación. Complementariamente (y más tarde) Florencia Fosatti en Mendoza creaba los “tribunales infantiles” a partir de los cuales se definían colectivamente las normas de convivencia, y los mismos educandos se constituían como jueces frente a las transgresiones de unas normas construidas participativamente. Era un modo muy concreto de formar para la ciudadanía.

Jesualdo Sosa- perseguido en Argentina por las autoridades educativas armó sus programas de estudio a partir de preguntas que los chicos uruguayos<sup>8</sup> traían como problemas e interrogantes que la vida (una vida de privaciones) les proponía. Y en función de esas preguntas se estructuraba el plan de estudios donde múltiples saberes dialogaban entre sí del modo más fértil posible. El maestro rural Luis Iglesias con sus experiencias rurales dio importantes pistas didácticas para una pedagogía basada en la colaboración colectiva, las hermanas Olga y Leticia Cossettini desplegaron importantísimas innovaciones en la relación de educación y arte.

El listado puede extenderse largamente, pero solo señalaremos aquí que frente al mandato homogeneizante de la educación común establecida por el lúcido cuerpo de intelectuales liberal-oligárquicos surgieron líneas pedagógicas que rebasaron los diques homogeneizantes de una pedagogía centrada en una cultura escolar científicista, positivista y negadora de los saberes de los niños. Y crearon, implementaron y dejaron huellas de valiosas alternativas pedagógicas contrahegemónicas.

El modelo homogéneo de la tradicional escuela pública se fundaba en conocimientos abstractos, separados de los intereses y de la vida de los educandos que tuvo efectos contradictorios. De un lado, el ampliar las perspectivas de los niños que provenían de los sectores populares. Del otro, naturalizar el orden y legitimar la “selección escolar” entre ganadores y perdedores.

Vemos pues la complejidad de un modelo educativo que, siendo funcional a los requerimientos de la reproducción ampliada del orden, albergó en su seno fuertes contradicciones.

Contradicciones al interior del bloque dominante, en la medida en que frente a propuestas educativas elitistas y clasistas sostenidas por la oligarquía terrateniente u otras de tenor francamente conservador como las de la Iglesia Católica el proyecto triunfante proclamó la escuela común, la formación para la ciudadanía, y la presencia muy fuerte del Estado Nacional en materia de garantías. Aún así, el modelo tradicional de instrucción pública cumplía – como ya se describió arriba – con los mandatos reproductores del orden.

Luchas entre el bloque dominante y el bloque subalterno, en la medida en que fracciones de éste último pugnaban por la ampliación de la educación pública.<sup>9</sup>

Y frente a estas contradicciones y luchas, los mecanismos de regulación del trabajo docente se topaban con las propias resistencias de docentes que encaraban su trabajo con criterios basados en una profunda libertad y el compromiso existencial con la emancipación de sus educandos.

El despliegue del capitalismo neoliberal desplazó en la esfera social de la educación, por su parte, tanto los ejes de la imposición como los procesos de lucha y contestación.

### **Las novedades neoliberales**

La recomposición neoliberal-conservadora del orden, iniciada en Argentina con el *rodrigazo*<sup>10</sup> y continuada con la dictadura genocida, encontró en el gobierno de Carlos Menem la oportunidad de expresar en educación una política orgánica, enmarcada en las leyes de Transferencia, Federal y de Educación Superior.

A través de estos y otros dispositivos aseguró tres funciones específicas que reclamaba la nueva fase capitalista: la gestión de la pobreza, la gestión del empleo y la gestión de negocios.<sup>11</sup> Para ello, debió reconfigurar profundamente el funcionamiento del Sistema Educativo, instalando nuevos sentidos de la práctica educativa a través de varios mecanismos.

Un Estado nacional poderosísimo en materia de palancas de poder fue prescindente, al mismo tiempo, en relación a su papel como garante de

la educación. A tal punto se asumía la prescindencia estatal en materia de educación que la Ley Federal la definía como “bien social” y “responsabilidad común”. O dicho de otra manera: la educación era algo que podía o no tenerse (y en ese sentido se la nombraba como “bien”) y en la medida en que todos eran responsables, se establecía una difusa red de sujetos que de manera indiscriminada se “hacían cargo” de la prestación educativa. Y, como puede deducirse, cuando todos son responsables, ninguno lo es.

A los viejos dispositivos de disciplinamiento laboral (la propia formación docente, el currículum, el texto escolar, el inspector, etc.) se incorporaban ahora nuevos mecanismos: los contenidos sometidos a evaluación del Estado (a los que se pretendió ligar a los salarios docentes a través de pagos diferenciales según el rendimiento de los alumnos en los operativos de evaluación), el proyecto educativo institucional y las propuestas de “capacitación en servicio” para el “reciclado” de los docentes, sindicados por el oficialismo menemista como resistentes al cambio.

Es importante señalar que la ideología pedagógica de la “calidad educativa” juega un papel fundamental en el disciplinamiento de la vida de las instituciones escolares y en el encuadramiento de las relaciones pedagógicas.

En nuestra perspectiva, la “calidad” en clave neoliberal-conservadora puede definirse como la medición de los niveles de adquisición masiva y homogénea de los conocimientos elaborados por una capa de technoexpertos que tienen la legitimidad que les da su pertenencia a la corporación científica. Estos conocimientos abstractos, ahistóricos, generados por afuera y por encima de la vida del aula, son traducidos por las editoriales como libros de textos. Y luego deben ser “embutidos” por los docentes en los cerebros de niños, adolescentes, jóvenes y adultos para, finalmente, ser “medidos” por el Ministerio de Educación, cuyo rol es el de gendarme de los rendimientos.

Este eficaz dispositivo ideológico y cognitivo no sólo deja planteado lo que los alumnos deben aprender, sino lo que los docentes deben enseñar.

Si a esto se le suma la pérdida persistente de los derechos laborales adquiridos, el hundimiento de buena parte del colectivo docente por debajo de la línea de pobreza y la atención a una niñez y a una juventud privada de los más elementales derechos de ciudadanía, podremos intuir las realidades sobre las cuales los educadores debieron operar en los contextos del pantano neoliberal-conservador.<sup>12</sup>

Este proyecto que describimos se expresó de manera bastante directa en la normativa promovida por los sucesivos gobiernos neoderechistas.

¿Cuáles fueron los aspectos centrales que la normativa expresó en relación al trabajo docente? Tomaremos tres instrumentos producidos por el Poder Ejecutivo en los años noventa, bajo dos gobiernos sucesivos. El de Carlos Menem, que sancionó la “Ley Federal de Educación” en 1993 y presentó el proyecto de “Ley de Profesionalización Docente” en el año 1997.<sup>13</sup> Y el de Fernando de la Rúa, que se evidenció en el borrador del Pacto Federal Educativo II en el curso del año 2000.

Entre los aspectos que podemos enumerar de esos instrumentos legales podemos señalar:

- ♦ **Subordinación del trabajo docente a los rígidos dispositivos, instrumentos y contenidos definidos por la autoridad educativa, que establece como objetivo central el logro de la “calidad educativa”.** En este sentido la Ley Federal de Educación señala que el Estado Nacional “tiene la responsabilidad indelegable [...] de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa.” (ARGENTINA, 1993, artículo 2º). Entre estos atributos, aparecen decisiones de importancia fundamental como el establecimiento de “los objetivos y contenidos básicos de los currículos de los distintos niveles, ciclos y regímenes especiales de enseñanza” así como “Evaluar el funcionamiento del sistema educativo [...] a partir del diseño de un sistema de evaluación y control periódico de la calidad.” (ARGENTINA, 1993, artículo 53 incisos b y k). También en otros incisos se reserva la distribución de recursos y la formación docente a través de “una red de formación, perfeccionamiento y actualización del personal docente [...] del sistema educativo nacional”. (ARGENTINA, 1993, artículo 53, inciso g). La calidad es definida en Ley Federal de modo confuso,<sup>14</sup> pero la lectura de los dispositivos implementados permite comprenderla como la medición de los aprendizajes de los contenidos mínimos comunes legitimados como palabra de los expertos. En otras palabras, el Estado define el para qué educar, el qué enseñar, y despliega dispositivos de control. La capacitación es concebida, en la Ley Federal, “para adaptarse a los cambios curriculares requeridos.” (ARGENTINA, 1993, inciso 46º inciso h).

♦ **Tendencia a la fragmentación legal y condiciones de trabajo al interior del colectivo docente**

Estas definiciones se expresan en el tratamiento diferencial otorgado en la norma a los docentes de establecimientos públicos y privados;

- ♦ Para los enseñantes de escuelas públicas se establece el “respeto a la libertad de cátedra y a la libertad de enseñanza”<sup>15</sup> así como “el ingresar en el sistema mediante un régimen de concursos que garantice la idoneidad profesional [...] y ascender en la carrera docente, a partir de sus propios méritos y por su actualización profesional.” (ARGENTINA, 1993, artículo 46, inciso b). En la última parte del artículo 46° se establece que estos derechos reconocidos a los docentes de escuelas públicas no son válidos para docentes del sector privado, esto es, una (restringida) libertad de enseñanza y el derecho a una “carrera docente” regulada por criterios algo más objetivos que el arbitrio del empleador.<sup>16</sup>

♦ **Establecimiento de mecanismos de precarización e intensificación del trabajo docente**

La Ley Federal de Educación en este punto avanza en otro tipo de segmentación laboral, referida a los criterios para el pago de salarios. En su artículo 46°, inciso c señala el derecho de “Percibir una remuneración justa por sus tareas y capacitación.” Esta formulación supone una fragmentación salarial – ya no implicaría el mismo salario por la misma tarea- ordenada en función de parámetros individuales. Los docentes cobrarían sus haberes a partir de un núcleo de tareas comunes reconocidas y a partir de allí se habilitarían salarios diferenciales. La Ley Federal abrió el curso a la legalización de la discriminación salarial. El gobierno de la Alianza profundizó la propuesta, que no pudo aprobar por las fuertes resistencias en el ámbito educativo, cuando en las Bases para el Pacto Federal II (ARGENTINA, 2000) establecía “los ejes que permitirán lograr la jerarquización de la profesión docente” y que habría que considerar para los aumentos salariales subsiguientes. Allí se afirmaba, “Los posgrados y los postítulos, la presencia en el aula, la experiencia, la mejora en los resultados de las escuelas y la dedicación a las escuelas consideradas prioritarias serán los criterios

que la carrera profesional considerará para **futuros incrementos salariales.**<sup>17</sup>

Finalmente, el proyecto denominado “Proyecto de Ley de Profesionalización Docente” presentado hacia 1997 constituyó la avanzada legal más significativa en el intento precarizador del Poder Ejecutivo Nacional para alinear las condiciones laborales docentes al deterioro promovido para el conjunto de los asalariados en el país. El Poder Ejecutivo fundaba el envío del proyecto, entre otras cosas, afirmando la necesidad de

un proceso de cambio del respectivo régimen laboral vigente, y la instalación de uno que incorpore, de manera preponderante, criterios de calificación profesional, capacitación y evaluación del desempeño para la determinación de los niveles salariales y ascensos y adecue todas las normas que regulan el ejercicio profesional a las necesidades actuales del sistema educativo, con objeto de mejorar la calidad de la prestación de los servicios.<sup>18</sup> (ARGENTINA, 1997).

En el articulado de este Proyecto aparecen otras definiciones que impactarían de lleno en las condiciones laborales docentes. Es particularmente claro el artículo 6° en el que se enuncian las prioridades para una nueva política laboral. Las provincias adoptarán – sobre la base de las definiciones del Consejo Federal de Cultura y Educación, medidas en torno al contrato laboral, las remuneraciones, las licencias y la estabilidad laboral. En primer lugar, revisarán el contrato y la relación de empleo, generando “[...] un régimen de ingreso y promoción en la carrera docente basados en la capacitación, calificación profesional y en la evaluación del desempeño laboral.”(ARGENTINA, 1997). Un segundo aspecto regulado remite a la remuneración, para la cual se propone simplificar

la estructura salarial y se incorporarán módulos variables remunerativos que contemplen la mayor dedicación funcional, el desempeño profesional y capacitación como elementos de medición del rendimiento de la tarea docente. El ausentismo deberá

incorporarse como variable de corrección salarial. (ARGENTINA, 1997).

Un tercer ítem son las licencias, en las que se establece que las “Licencias especiales y enfermedades inculpables [...] contemplarán criterios similares a los criterios establecidos en el régimen Contrato de Trabajo, Ley n° 20.744 (t.o. 1976) adaptados a las particularidades de las tareas docentes.”<sup>19</sup> (ARGENTINA, 1997). Finalmente aquí se propone reformular, o más bien recortar, aspectos que remiten directamente a la estabilidad laboral. Así, establece que “Licencias ordinarias, régimen disciplinario, comisiones y extinción del contrato de trabajo[...] estarán basados estrictamente en criterios que garanticen la calidad de la prestación de los servicios educativos.” (ARGENTINA, 1997). En síntesis, podemos afirmar que las políticas neoliberales en materia educativa han tenido un fuerte impacto en la modificación de las condiciones laborales docentes. Que algunos de estos cambios han ocurrido “de facto”, pero que otros- como expresan las regulaciones que hemos citado en este apartado- tienen el rango de normativa (que fueron o no finalmente sancionadas). Y que la dirección de estos cambios han promovido los mayores niveles posibles de precarización (por los recortes a las defensas sobre la estabilidad), de intensificación del trabajo (al combinar la reducción salarial con la habilitación del pluriempleo docente), de enajenación de la definición de los fines y medios de la práctica educativa (ya que los docentes debían enseñar los conocimientos escritos por los expertos, traducidos por los manuales, evaluados por el Ministerio), que operó crecientes niveles de fragmentación del colectivo docente y tuvo como uno de sus efectos el incremento notable de las enfermedades laborales.

Otro aspecto de la política educativa es la promoción de nuevos dispositivos de control del trabajo docente, como en el caso de los Proyectos Educativos Institucionales, que operaron como instrumentos para encolumnar al docente en términos de su propio proceso de trabajo. El plan que se proponía para la institución escolar se alineaba con los objetivos de la política educativa general, y era un complemento en el lugar del control estatal. Así, los PEI propiciaban el control de los procesos de trabajo en aspectos planificados de la institución escolar y se completaban con los operativos nacionales de evaluación.

La definición por el Estado de los objetivos, de los contenidos, la asignación de recursos, los dispositivos de evaluación, la formación

y perfeccionamiento docente, las dinámicas planificadoras del Proyecto Educativo Institucional fueron palancas de regulación y control que se superpusieron a los viejos mecanismos preexistentes.

Los cambios operados a partir del año 2001 establecieron condiciones para un cambio que, como veremos, contiene tanto continuidades como rupturas.

### **Las oleadas de resistencia**

Lo descrito arriba nos permite afirmar que el modelo educativo neoliberal-conservador tuvo aspectos de ruptura y continuidad con el modelo tradicional de instrucción pública. Las políticas neoliberales tuvieron éxito en el objetivo (inconfesable) de dismantelar los dos aspectos más democráticos del modelo previo: la configuración de un modelo de escuela común y la fuerte presencia del Estado en materia de garantías para efectivizar el derecho a la educación. Preservó, en cambio, el carácter clasista, sexista y racista de la escuela. Profundizó las regulaciones y fuertes controles sobre los trabajadores de la educación, promoviendo un modelo de trabajo docente potenciadamente más intensivo y más enajenado.

En efecto, bajo el argumento de delegar en “las familias”, “la sociedad” y “las provincias” las responsabilidades por la educación pública el Estado nacional se convirtió a estos fines en un verdadero Estado Desertor. Una consecuencia directa de esta política fue un incremento en la brecha de la desigualdad educativa.

Combinado con la defensa del sector privado y la promoción de la competencia, la noción de “educación común” fue archivada bajo el nuevo sentido común neoliberal y privatizado: cada quién tendrá la educación que se merezca o que, en el límite, pueda comprar.

Tal vez por este motivo se comprendan las líneas de resistencia del trabajo docente en los noventa. El primero de ellos fue el reclamo por un Estado que debe retomar su compromiso práctico con la educación pública. Por ello, las consignas que propugnaron las organizaciones de trabajadores de la educación reivindicaban una vuelta al pasado.

Los docentes, por su parte, pusieron el cuerpo frente a un escenario desolador y se convirtieron en el último bastión del espacio público. A un

elevadísimo costo personal y colectivo, las escuelas públicas se convirtieron en las instituciones menos discriminadoras y más contenedoras socialmente en un contexto de privación y abandono de la niñez y la juventud. A su modo, esta presencia fue un modo de resistencia – con alcances y límites que no vamos a analizar aquí- a las devastación que se produjo en nombre de la modernización educativa.

El desmantelamiento de una pretendida escuela única, común, se expresó a través de la brecha abierta entre jurisdicciones, entre instituciones, entre turnos (mañana o tarde) entre aulas en una dinámica que amplificó a niveles nunca vistos los grados de desigualdad educativa.

Este fenómeno alteró la idea asentada en el sentido común acerca de que las fuerzas de la derecha promovían la conservación y las fuerzas populares (especialmente las de orientación anticapitalista) el cambio. Por el contrario, este proceso neoliberal-conservador se embanderó con una posición de respuesta ante la crisis mientras que los trabajadores de la educación sostuvieron una posición defensiva de imposible “retorno al pasado”.

Una última cuestión que nos parece importante destacar remite a los nuevos dispositivos de regulación y control del trabajo docente. Los dispositivos orientados a la medición de la “calidad educativa” no cumplieron algunas promesas y amenazas implícitas en su implementación. Podía suponerse que la competencia medida, rankeada y comparada daría lugar a un proceso sostenido de la elevación de la calidad educativa (suponiendo, otra vez, que calidad educativa fuese sinónimo de absorción y evaluación de conocimientos producidos por expertos). Y que se impondrían mecanismos de premios y castigos que contribuirían a esta elevación de la mentada “calidad educativa”. Podríamos establecer, a modo de hipótesis, que no se logró avanzar en un esquema más consistente de esta lógica de la competencia, los premios y los castigos; pero en cambio sí se logró un cierto triunfo cultural neoliberal-conservador al asociar la calidad a la medición de resultados, despojando al debate educativo de toda connotación sobre su naturaleza eminentemente política. Un patrón tecnocrático de conocimiento, su difusión y la puesta en marcha de reglas de competición serían la vía para superar la crisis de la educación según el punto de vista de sus apologeta neoliberal/conservadores.

### **La Ley de Educación Nacional y el trabajo docente: tensiones, contradicciones, continuidades y rupturas**

La norma que vino a reemplazar a la Ley Federal es portadora de notables continuidades con su antecesora, pero también – y al menos en términos discursivos – ofrece rupturas significativas en aquellos artículos referidos al trabajo docente.

Cabe indicar en primer lugar que el Estado Nacional continúa con los mismos atributos (y más aún) que anticipan una creciente centralización del poder. El Consejo Federal de Educación<sup>20</sup> puede, superando las atribuciones establecidas en la Ley de Federal de Educación tomar decisiones de carácter vinculante<sup>21</sup> y entre otros dispositivos de gobierno se crea el Instituto Nacional de Formación Docente (por el artículo 76°) además de sostener la definición de contenidos, su evaluación y todos los demás resortes de decisión. En el fondo, continúa como política oficial la ideología de la “calidad educativa” que bien podría traducirse como la “pedagogía de la respuesta correcta”.

Mistificado el conocimiento académico, liberado de su naturaleza provisoria, controversial, atravesado por valores, se establece un recetario de saberes elaborados por expertos cuya naturaleza es indiscutida y cuya transmisión – luego medible – se convierte en el fin de la educación.

En lugar de concebir a los conocimientos como medios para el desarrollo de la autonomía de pensamiento, se los define como incuestionable imposición cultural que además de naturalizar el mundo y la ciencia (en su peor visión) constituye el carril de aquello que el docente debe decir y hacer, es decir, enseñar.

Esta **ideología de la calidad educativa** opera como un verdadero yugo sobre el trabajador de la educación, convertido en aplicador de un paquete pedagógico producido por fuera y por arriba de su práctica. En el texto legal este mandato encuentra su más clara formulación en el artículo 85° en el que se establece que el Ministerio en acuerdo con el Consejo Federal de Educación “definirá estructuras y contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios en todos los niveles y años de la escolaridad obligatoria.” (ARGENTINA, 1999, inciso a); “establecerá mecanismos de renovación total o parcial de dichos contenidos curriculares comunes” (ARGENTINA, 1999, inciso b) e “implementará una política

de evaluación concebida como instrumento de mejora de la calidad de la educación” (ARGENTINA, 1999, inciso d).

Un segundo elemento que refleja la nueva norma y que es importante señalar remite a **la posibilidad de individualización del salario docente** en consonancia con los postulados neoliberales de pagar no por la tarea sino en función de la “productividad” – formulada en el artículo 69°, a través del enunciado de una “carrera áulica”, lo cual podría habilitar una lógica que desde el reconocimiento escalafonario diferenciado por la tarea promueva una lógica de competencia.<sup>22</sup>

Esta lógica del docente competitivo aplicador de contenidos legítimos que serían la quintaesencia de la “calidad educativa” es contradicha en el texto legal al menos en dos enunciados que sorprenden y que hacen inconsistente a la norma en términos del tipo de trabajo que se espera de los docentes. En su artículo 71°, referido a la Formación Docente, apela a la promoción de “una identidad docente basada en la autonomía profesional, el vínculo con la cultura y la sociedad contemporánea, el trabajo en equipo, el compromiso con la igualdad y la confianza en las posibilidades de los alumnos.” (ARGENTINA, 2006). Esta identidad es incompatible con la lógica precarizadora y enajenante de un docente que, además, es apaleado cuando protesta por intolerables retrasos en la recomposición salarial (aspecto material) y también inconsistente con la definición de un trabajo docente fundado en la aplicación de un paquete pedagógico a medir por el Ministerio.

Otro planteo bien interesante se expresa en el acápite de la educación intercultural bilingüe, en el que se propone un proceso de democratización curricular. En efecto, se enuncia, en su art. 52 el compromiso con “un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y valores entre los pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes, y propicia el reconocimiento y respeto hacia tales diferencias.” (ARGENTINA, 2006). Según lo establecido en el artículo 53°, inciso a, esto se garantizaría con la creación de “mecanismos de participación permanente de los/as representantes de los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias de Educación Intercultural Bilingüe” (ARGENTINA, 2006). Se enumera, en el mismo art. 53, inciso b, c y d:

- ♦ garantizar una “formación docente específica, inicial y continua correspondiente a los distintos niveles del sistema” (ARGENTINA, 2006).
- ♦ impulsar “la investigación sobre la realidad sociocultural y lingüística de los pueblos indígenas, que permita el diseño de propuestas curriculares, materiales educativos pertinentes e instrumentos de gestión pedagógica” (ARGENTINA, 2006).
- ♦ promover “la generación de instancias institucionales de participación de los pueblos indígenas en la planificación y gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje” y “propiciar la construcción de modelos y prácticas educativas propias de los pueblos indígenas que incluyan sus valores, conocimientos, lengua y otros rasgos sociales y culturales.” (ARGENTINA, 2006).

En otras palabras, aunque la direccionalidad de la política educativa que expresa la Ley de Educación Nacional reconoce evidentes continuidades de las concepciones neoliberales, introduce de modo incoherente referencias a la recuperación de una identidad docente que se piense y desenvuelva colectivamente y no sólo con los contenidos dictados por el saber experto sino vinculados a la cultura y la sociedad contemporánea. Sin embargo, cabe acotar que dicha formulación, al no estar acompañada de tiempos institucionales y recursos concretos, pasa a engrosar una larga lista del “catálogo de buenas intenciones” que, a no dudar, terminan pavimentando el camino del infierno.

Lo mismo ocurre con las referencias (tan disonantes de la oficializada pedagogía de la respuesta correcta) a la construcción de una currícula para los pueblos originarios con participación de la comunidad en todo el proceso de decisiones, en los contenidos, en la planificación, en la elaboración de materiales.

Así, la Ley de Educación Nacional, aún reconociendo aspectos democratizadores como los señalados, da unos primeros pasos mostrando la precariedad de los recursos disponibles para hacer ciertas las declaraciones sobre la educación como derecho social o la formación para la ciudadanía que con tanta firmeza promete el discurso oficial.

### **Una vez más, las resistencias**

Esta etapa pone nuevos desafíos a los docentes, individual y colectivamente considerados. La política educativa actual ha promovido algunas rupturas con el modelo neoliberal-conservador (ya vimos claramente las continuidades en el acápite anterior). La crisis había llegado a tal punto, que las primeras medidas tenían un elemental carácter reparatorio: avanzar en un gradual proceso de recomposición salarial profundamente deteriorado con las políticas del Consenso de Washington.

El Ministerio de Educación – sin escuelas a cargo – viene desplegando una serie de iniciativas destinadas a superar los grados de fragmentación amplificados con la aplicación de la Ley Federal de Educación. Las decisiones en materia de formación docente (con la creación del Instituto Nacional de Formación Docente) van en este sentido. Pero la capacidad de intervención ministerial se ve obturada por el grado de descentralización educativa impulsada en los últimos cincuenta años.

En ese marco, las luchas son en las jurisdicciones provinciales y aún no superan el estrecho marco de las demandas alrededor de mejorar los salarios o asegurar el respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores de la educación. Aunque hubo momentos de encuentro y producciones desde diversos colectivos (Foros, Sindicatos Docentes, Movimientos sociales y estudiantil, etc.) no es parte de la agenda la gran discusión pendiente: para qué educar y qué papel estamos llamados a jugar los docentes.

### **A modo de conclusión (provisoria)**

Hemos realizado un recorrido histórico de las relaciones operadas a partir de imposiciones y luchas desde las sucesivas políticas educativas y las respuestas generadas desde los trabajadores de la educación (y sus organizaciones) alrededor del propio proceso de trabajo docente y a algunos aspectos sustantivos de la cultura escolar.

Intentamos desplegar una explicación y una comprensión de los procesos históricos que se desarrollaron desde la fundación del sistema educativo definiendo tres grandes modelos de política: la correspondiente al Modelo de Instrucción Pública; la inherente al Modelo Neoliberal-Conservador y las líneas (confusas y contradictorias) de las actuales políticas

centradas en un período de transición en el cual, como vimos, “lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer”.

Sin saber si hemos arribado a buen puerto, dimos cuenta de las contradicciones inherentes a las políticas e hicimos un recorrido sobre las luchas que para cada modelo y en cada contexto libraron los docentes – tanto en el plano individual como en el plano colectivo – por su derecho a ser protagonistas efectivos de sus procesos de trabajo. Creemos haber dejado constancia – no hay más espacio para profundizar – de las relaciones complejas entre macro política y trabajo docente en a lo largo del proceso histórico. Esperamos haber aportado a un análisis útil y válido para dar cuenta de los procesos complejos de resistencia y contestación de los trabajadores de la educación.

Y si algo deja planteado este relevamiento – desde luego interesado y nada neutral – es la complejidad de los procesos históricos y la turbulencias y contradicciones que atraviesan el caminar de nuestras sociedades.

Frente a las lecturas más lineales de las imposibilidades de la batalla en la escuela sin revolucionar el orden, confrontamos las experiencias resistentes de signo emancipador que atraviesan la historia de nuestros sistemas educativos.

Frente a las lecturas educacionistas que depositan en prácticas pedagógicas liberadoras sin considerar el contexto sino como un escenario indiscutible, intentamos reflejar como en cada período los límites del “afuera” se expresan de manera inmisericorde.

Entre la ingenuidad pedagógica y la parálisis reproductivista, optamos por un tercer camino: modificar las realidades desde nuestras propias prácticas, intentar articular las experiencias de signo humanista al interior de la esfera educativa y contribuir desde esa especificidad a construcciones que necesariamente deberán trascender los muros de las escuelas.

En un tiempo que puede caracterizarse como “cambio de época” se abren y habilitan las puertas del ensayo, las apuestas del deseo, los esfuerzos por los sueños que hagan posible otro futuro, digno de ser vivido, sin patéticos exclusivismos ni repulsivas exclusiones.

## Notas

- 1 Tal como sostiene Contreras (1997, p. 174-175), acordamos con que “Las políticas no sólo crean marcos legales y directrices de actuación. También suponen la expansión de ideas, pretensiones y valores que paulatinamente comienzan a convertirse en la manera inevitable de pensar. Al fijar unas preocupaciones y un lenguaje, establecen no sólo un programa político, sino un programa ideológico en el que todos nos vemos envueltos.”
- 2 Me estoy refiriendo, concretamente, al caso del gobierno argentino que en mi perspectiva configura un proyecto en disputa, lo que equivale a decir que despliega su programa en el marco de contradicciones que se desprenden tanto de sus propias tensiones internas como de los vaivenes más generales de la lucha política nacional e internacional. Así, al mismo tiempo que contiene orientaciones transformadoras (estatización de Aerolíneas Argentinas, reestatización del sistema de jubilaciones privadas, política de derechos humanos, relaciones internacionales latinoamericanistas), continúa políticas regresivas (los núcleos duros del privilegio económico y la brecha de la desigualdad en la distribución de la riqueza no han sido modificadas en lo sustancial) . Por otra parte, como en la perspectiva que propongo se trata de analizar la totalidad social, hay que decir que las alternativas políticas con capacidad de incidir sobre el Estado se sitúan claramente a la derecha del gobierno y, bajo distintos ropajes, esconden un proyecto de continuidad del modelo neoliberal bajo retóricas a veces desembozadamente apologéticas, a veces a través de eufemismos y a veces a través de expresiones francamente cínicas. En tal sentido, la honestidad intelectual y la responsabilidad política a la que remito exige ser consecuentemente crítico de las líneas reproductoras del viejo orden pero enmarcar esa crítica en una lectura ajustada del escenario argentino en el que se despliega la compleja lucha de clases.
- 3 Ver, entre otros, Bernstein (1998); Goodson (1995).
- 4 Los trabajos de Baudelot y Establet (1999) volcados en “La Escuela Capitalista” o La Reproducción de Bourdieu trabajan extensamente estas cuestiones. El libro “Cartas a una Profesora de Barbiana” por niños expulsados del sistema educativo proporcionan un análisis riguroso y vital de este mecanismo de reproducción de la desigualdad educativa.

- 5 En materia de educación, en nuestro país caben enunciar las experiencias de Carlos Vergara, Jesualdo Sosa, Florencia Fosatti, las hermanas Olga y Leticia Cossetini, Luis Iglesias que constituyen exponentes de la corriente que Adriana Puiggrós caracteriza como “radical-democrática” y que tuvo una amplia influencia (al menos como modelo a mirar) en generaciones de docentes en Argentina.
- 6 En una tensión que atravesó los discursos oficiales en tiempos de la Transformación Educativa Neoliberal, el colectivo docente era contradictoriamente interpelado como principal causa de la crisis y a la vez como factor decisivo para el avance de la política mercantilista. En todo caso, era convertido en el principal responsable de la crisis y de la improbable superación de la crisis. Esta estrategia discursiva tenía como contrapartida la liberación de toda responsabilidad y, menos aún, culpabilidad estatal en la crisis educativa y su resolución.
- 7 Lo cual nos lleva a insistir en el papel de las contradicciones que se operan en el campo de disputa de lo social, lo político, lo cultural y lo educativo. En Argentina el modelo de instrucción pública impulsado por una élite de intelectuales lúcida confrontó con proyectos que surgieron de las entrañas de fracciones de la vieja y la nueva clase dominante: la perspectiva clerical-conservador o el punto de vista oligárquico profundamente elitista. Comprender tales conflictos constituye una tarea fundamental de la teoría crítica, pues conocer el mundo es un prerrequisito imprescindible para actuar eficazmente en su transformación.
- 8 Luego de ser perseguido por sus proyectos y prácticas pedagógicas, fue exonerado en Argentina, y decidió refugiarse en Uruguay donde desplegó valiosas experiencias que sistematizó y difundió a través de sus libros. Ver bibliografía.
- 9 Los tempranos intentos de reforma del sistema educativo en carriles duales para hijos de trabajadores manuales y para los hijos de la burguesía – del Ministro Magnasco, a fines del siglo XIX y el ensayo del ministro Saavedra Lamas en 1916- fracasaron frente a la resistencia especialmente de las capas medias, que veían al sistema educativo como canal de ascenso social.
- 10 Celestino Rodrigo, ministro de Isabel Perón, implementó una serie de medidas en 1975 que anticiparon el plan orgánico que desplegaron

las Fuerzas Armadas y los funcionarios civiles a partir de marzo de 1976.

- 11 Estas funciones están muy bien desarrollados en Oliveira (2000).
- 12 Y utilizamos el verbo “intuir” en la medida en que no se ha desarrollado ningún diagnóstico integral, riguroso y democrático a propósito de los efectos del modelo neoliberal conservador en educación.
- 13 Esta iniciativa generó una resistencia tan aguda que, presentada como proyecto de ley a ser sancionado en el Congreso Nacional, fue finalmente retirado.
- 14 En efecto, se define a la calidad educativa en su artículo 49° como la adecuación de los contenidos a las necesidades sociales; segundo, al nivel de aprendizaje de los alumnos y, tercero, a los requerimientos de la formación docente. El hecho de que toda la artillería pedagógica se haya orientado a la medición de resultados de pruebas de evaluación nacionales, montadas con una gran difusión mediática y profundizando esta identidad de calidad educativa con rendimiento en exámenes padronizados deja entrever que, más allá de las formulaciones ambiguas, la orientación de la política educativa fue claramente establecida a la medición, comparación, premio y castigo en base a los rendimientos relativos de alumnos.
- 15 Así está planteado en el artículo 46° inciso a, sin embargo, esta definición en los hechos entra en contradicción con los dispositivos que custodian la “calidad educativa”, ya que los docentes son convidados de piedra en la definición del para qué, del que cosa e inclusive del cómo enseñar.
- 16 La letra de la Ley llega a explicitar estas inadmisibles diferencias entre trabajadores, pero no se agota aquí la fragmentación laboral. Entre los docentes de escuelas públicas, los docentes titulares gozan de derechos que no se contempla en el caso de los docentes suplentes e interinos. En los últimos años una nueva categoría de docentes – que son nombrados de modo transitorio y sin ninguna estabilidad laboral ni reconocimientos a su labor para programas educativos para población oprimida y postergada – agregan nuevas subdivisiones al heterogéneo colectivo docente.

- 17 “Bases para el Pacto Educativo Federal Educativo II. Lo urgente no deja lugar a lo importante. Educación de Calidad para Todos.” Finalmente, este documento que circuló no fue aprobado dadas las orientaciones fuertemente cuestionadas tanto el interior del sistema educativo como en buena parte de los partidos políticos que integraban la coalición gobernante. Este Documento puede ser encontrado en la siguiente pagina de la web: <[http://www.fmmeduccion.com.ar/Sisteduc/Pacto2/pacto2\\_2\\_llach.htm](http://www.fmmeduccion.com.ar/Sisteduc/Pacto2/pacto2_2_llach.htm)>.
- 18 Es un párrafo de los fundamentos. Se verá aquí que las condiciones laborales docentes deben ajustarse a los requerimientos de la “calidad educativa.”
- 19 Cabe indicar que los cambios en la Ley de Contrato de Trabajo impulsados desde la dictadura militar y en las sucesivas modificaciones de los gobiernos constitucionales durante este período, estuvieron orientados a la reducción de los derechos laborales consagrados durante la vigencia del capitalismo de bienestar en Argentina, inaugurado con el peronismo. Así, legalizaron procesos de superexplotación del trabajo asalariado.
- 20 Este órgano está compuesto por el Ministerio Nacional y los ministros de educación de las provincias. Aunque hay organismos consultivos y asesores, son los ministros, representantes de los respectivos niveles del Poder Ejecutivo, quienes toman las decisiones en este ámbito. Lo que es parecido a decir que ni la oposición política ni los miembros o representantes de la comunidad educativa tienen poder de decisión en este ámbito.
- 21 Hasta ahora, cualquier decisión del Consejo Federal debía ser ratificada por las legislaturas provinciales. Si bien esta mecánica está lejos de implicar una democratización efectiva del poder (donde docentes, estudiantes, padres y sus organizaciones puedan incidir en la definición de las políticas) al menos involucraba a las oposiciones políticas con representación legislativa.
- 22 En las negociaciones con el Ministerio de Educación la Ctera logró que la “carrera áulica” se exprese para algunos cargos docentes de coordinación de ciclos o tutores en el nivel secundario. En esa acción, dieron una direccionalidad distinta a la lógica de la competencia. Sin

embargo, cabe indicar que en contextos de otra política educativa la misma formulación podría ser utilizada para establecer la competencia entre docentes. Una lógica de este tipo generaría mayor desigualdad.

### Referências

- APPLE, M. *Ideología y currículum*. Madrid: Akal Universitaria, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Maestros y textos: una economía política de las relaciones de clase y de sexo en educación*. Madrid: Paidós, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Educación y poder*. Madrid: Paidós, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Política y educación*. Madrid: Morata, 1996.
- ARGENTINA. Anteproyecto de Ley de Profesionalización Docente, comunicación 64-P.E.-97, mensaje 1.111 y proyecto de ley por el cual se crea el Fondo de Profesionalización Docente, con destino a mejorar los servicios educativos. Argentina, 1997. Disponible en: <<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/5421.pdf>>. Acceso en: 10 marzo 2008.
- ARGENTINA. Ley n° 1420, de Educación Común, sancionada en 1884. Disponer sobre Principios generales sobre la enseñanza pública de las escuelas primarias. Argentina, 2004. Disponible en: <<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/5421.pdf>>. Acceso en: 10 marzo 2008.
- ARGENTINA. Ley n° 24.195, Federal de Educación, sancionada en 1993. Disponer sobre Legislación educacional Argentina. Argentina, 1999. Disponible en: <[http://www.justiniano.com/legislacion/legislacion\\_arg.htm](http://www.justiniano.com/legislacion/legislacion_arg.htm)>. Acceso en: 10 marzo 2008.
- ARGENTINA. Ministério de Educación. Consejo Federal de Cultura y Educación. *Resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación: Pacto Federal Educativo II: n° 135/00 del 5/6/2000*. In: BIBLIOTECA Nacional de Maestro: legislación educativa. Argentina, 2000. No sancionado. Disponible en: <[www.fmmeduccion.com.ar/.../pacto2\\_2\\_llach.htm](http://www.fmmeduccion.com.ar/.../pacto2_2_llach.htm)>. Acceso en: 10 marzo 2008.
- ARGENTINA. Ministerio de Educación. Ley n. 26.206, de Educación, sancionada en 2006. Argentina, 2006. Disponible en: <[http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_de\\_educ\\_nac.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf)>. Acceso en: 10 marzo 2008.

- BAUDELOT, C.; ESTABLET, R. *La escuela capitalista*. 13. ed. México: Editorial S. XXI, 1999.
- BERNSTEIN, Basil. *Pedagogía, control simbólico e identidad*. Madrid: Editorial Morata, 1998.
- BURBULES, N.; DENSMORE, K. Los límites de la profesionalización en la docencia. *Educación y Sociedad*, Madrid, v. 11, p. 67-83, 1992.
- CARTAS a una profesora: alumnos de Barbiana. Buenos Aires: Marcha Schapire Editor SRL, 1972.
- CONTRERAS, José Domingo. *La autonomía del profesorado*. Madrid: Editorial Morata, 1997.
- DA SILVA, T. *Escuela, conocimiento y currículum*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 1995.
- FELDFEBER, M. (Comp.). *Los sentidos de lo público: reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?* Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 2003.
- \_\_\_\_\_. Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem. *Revista Versiones*, Buenos Aires, v. 11, p. 8-20, otoño 2000.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. *Trabajo, escuela e ideología*. Madrid: Akal Universitaria, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Educación, formación y empleo*. Madrid: Eudema, 1992.
- FERRER GUARDIA, Francisco. *La escuela moderna*. Barcelona: Editorial Tusquets, 2002.
- GENTILI, Pablo. (Comp.). *Cultura, política y currículo: ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Buenos Aires: Ed. Losada, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Poder económico, ideología y educación*. Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila – FLACSO, 1994.
- GOODSON, Ivor. *Historia del currículum: la construcción social de las disciplinas escolares*. Madrid: Ediciones Pomares-Corredor, 1995.
- HOLLOWAY, J. Del grito de rechazo al grito de poder: la centralidad del trabajo. In: MARXISMO Abierto: una visión europea y latinoamericana.

Buenos Aires: Universidad Autónoma de Puebla – Herramienta Ediciones, 2005.

IMEN, Pablo. *La escuela pública sitiada: crítica de la transformación educativa*. Buenos Aires: Ediciones del CCC, 2005.

\_\_\_\_\_. Trabajo docente: debates sobre autonomía laboral y democratización de la cultura. In: POLÍTICAS educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, ¿nuevos sujetos? Buenos Aires: Novedades Educativas, 2006.

KEMMIS, S. *El currículum: más allá de la teoría de la reproducción*. 3. ed. Madrid: Ed. Morata, 1998.

MARTÍNEZ BONAFÉ, Jaume. *Trabajar en la escuela: Profesorado y reformas en el umbral del siglo XXI*. Madrid: Miño y Dávila Editores, 1998.

OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, D. A. El trabajo docente y La nueva regulación educativa en América Latina. In: FELDFEBER, M.; OLIVEIRA, D. A. Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, nuevos sujetos? Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 2006.

OLIVEIRA, D. A.; Rosar, M. F. F. (Org.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

PALACIOS, Jesus. *La cuestión escolar*. 4. ed. México: Editorial Fontamara, 1997.

PUIGGROS, Adriana. *La educación popular en América Latina*. México: Editorial Nueva, 1984.

\_\_\_\_\_. et al. *Escuela, democracia y orden (1916-1943)*. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1995.

PUIGGROS, Adriana. Sujetos, disciplina y currículum del sistema educativo argentino (1885-1916). 2. ed. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1996.

\_\_\_\_\_. *Escuela, democracia y orden (1916-1943)*. Buenos Aires: Editorial Galerna, 1995.

SOSA, Jesualdo. *Vida de un maestro*. Buenos Aires: Editorial Claridad, 1937.

TISCHLER, Sergio. Abrir la historia: constelaciones y luchas en la elaboración del tiempo nacional: una aproximación desde la historia de Guatemala. In: MARXISMO abierto: una visión europea y latinoamericana. Buenos Aires: Universidad Autónoma de Puebla-Herramienta Ediciones, 2005.

**Educational Policies and modes of teaching in Argentina: a review of the impositions and resistance between reproduction and emancipation****Abstract:**

This paper analyzes some of the possible relations between educational policy and the work of teachers in Argentina, based on an historic reconstruction of the relations between the norms that have regulated the educational system and their connections with the work of teachers. The analysis of the relations between policies and practices seeks to consider both government impositions as well as the responses of teachers, particularly those who question the policies and adopt counter-hegemonic pedagogic practices. The paper begins by analyzing the founding period of the Formal Educational System in Argentina and continues with the reform enacted in the 1990s. The analysis proposes reviewing the relations between the macro- and micro-policies as well as reviewing some of the disputes between impositions and resistance in the field of the pedagogic task.

**Key words:** Policy and Education. Public Schools. Teaching practice.

**Políticas educativas e modos de trabalho docente na Argentina um percurso pelas imposições e as resistências entre a reprodução e a emancipação****Resumo:**

O presente artigo se propõe analisar algumas das possíveis relações entre a política e o trabalho docente na Argentina a partir de uma reconstrução histórica das relações entre a normativa que regulou sistematicamente o sistema educativo e sua mútua imbricação com a tarefa dos professores. A análise das relações entre políticas e práticas tentou incorporar as imposições governamentais assim como as respostas dos docentes, em especial, daqueles que assumiram posições de rebeldia e realizaram práticas contra-hegemônicas. O ponto de partida é o período em que foi fundado o Sistema Educativo formal na Argentina e a continuação com a recomposição operada principalmente na década dos anos de 1990. A análise se propõe resgatar as relações entre a macro e micro política, como também algumas das disputas entre as imposições e as resistências no plano de tarefa pedagógica.

**Palavras-chave:** Política e Educação. Escolas públicas. Prática de ensino.

**Pablo Imen**

*E-mail:* pabloadrianimen@gmail.com

**Recebido em:** 9/9/2008  
**Aprovado em:** 15/9/2008